

Остапенко О. І., Ковалів М. В.,
Єсімов С. С., Гулак Л. С., Лук'янова Г. Ю.,
Ніканорова О. В., Цьвок М. С.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Загальна частина

Навчальний посібник

Видання друге, доповнене

Львів
СПЛОМ
2021

УДК 342.9(477)(075.8)

Ост 76

*Рекомендовано до друку Науково-методичною радою
Національного університету «Львівська політехніка»
(протокол від 16 червня 2021 р. № 57)*

Рецензенти:

***Н. П. Бортник**, доктор юридичних наук, професор
(Навчально-науковий інститут права, психології
та інноваційної освіти НУ «Львівська політехніка»);*

***Ю. С. Назар**, кандидат юридичних наук, професор
(Львівський державний університет внутрішніх справ);*

***О. Г. Ярема** кандидат юридичних наук, доцент
(Львівський державний університет внутрішніх справ).*

Остапенко, Олексій Іванович.

Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. / [Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін.] ; [Вид. 2-е, доп.] Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с. Бібліогр.: с. 612-614 (29 назв).

Проведено аналіз основних інститутів адміністративного права. Враховано зміни, які відбулися в останні роки в науці адміністративного права, в системі органів публічного управління, в сфері адміністративного законодавства. Детально розглянуто питання публічного адміністрування, поняття адміністративного права та його місце у правовій системі держави, адміністративно-правові норми та адміністративно-правові відносини, адміністративно-правовий статус Президента України та інші питання з курсу адміністративного права.

Для здобувачів вищої освіти, аспірантів, практичних працівників органів публічного управління.

© Остапенко О. І., Ковалів М. В., Єсімов С. С.,

Гулак Л. С., Лук'янова Г. Ю.,

Ніканорова О. В., Цьвок М. С., 2021

© НУ «Львівська політехніка», 2021

© Вид-во «СПОЛОМ», 2021

ISBN 978-966-919-736-8

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	7
Розділ 1. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ – ОСНОВА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	9
1.1. Поняття та види публічного адміністрування.....	9
1.2. Виконавча влада у сфері публічного адміністрування.....	18
1.3. Принципи публічного адміністрування.....	21
Контрольні питання.....	33
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	34
Розділ 2. ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ЙОГО МІСЦЕ У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ.....	36
2.1. Поняття, предмет і метод адміністративного права. Взаємовідношення з іншими галузями права.....	36
2.2. Система адміністративного права і його джерела.....	48
2.3. Джерела адміністративного права.....	52
2.4. Наука адміністративного права, її предмет та система.....	65
Контрольні питання.....	70
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	70
Розділ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ НОРМИ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ.....	72
3.1. Поняття та структура норм адміністративного права. Дія адміністративно-правових норм.....	72
3.2. Види та реалізація адміністративно-правових норм.....	85
3.3. Поняття, особливості та склад адміністративно-правових відносин. Види адміністративно-правових відносин.....	94
3.4. Учасники адміністративно-правових відносин, їх правоздатність та дієздатність.....	113
3.5. Способи захисту прав суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері публічного управління.....	118
Контрольні питання.....	122
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	122
Розділ 4. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ.....	125
4.1. Президент України і виконавча влада.....	125
4.2. Офіс Президента України та інші дорадчі органи при Президентові України.....	132
4.3. Рада Національної безпеки і оборони України.....	143

Контрольні питання.....	148
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	149
Розділ 5. ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ТА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	
5.1. Поняття, ознаки, види та система органів виконавчої влади в Україні.....	151
5.2. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади.....	165
5.3. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні.....	190
Контрольні питання.....	197
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	197
Розділ 6. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ: ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ.....	
6.1. Поняття та становлення інституту державної служби в Україні.....	200
6.2. Нормативно-правове регулювання діяльності службовців в Україні.....	204
6.3. Організаційно-правові засади державної служби.....	208
6.4. Адміністративно-правовий статус державного службовця і категорії посад державної служби.....	216
6.5. Вступ на державну службу, особливості її проходження та припинення.....	237
Контрольні питання.....	248
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	248
Розділ 7. СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	
7.1. Загальна характеристика служби в органах місцевого самоврядування.....	251
7.2. Порядок прийняття та проходження служби в органах місцевого самоврядування.....	254
7.3. Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування.....	259
7.4. Підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування.....	262
Контрольні питання.....	265
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	265

Розділ 8. ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ ТА ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	267
8.1. Громадські об'єднання та їх адміністративно-правовий статус. Види об'єднань громадян.....	267
8.2. Політичні партії.....	280
8.3. Релігійні організації.....	293
8.4. Професійні спілки в Україні.....	298
Контрольні питання.....	311
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	311
Розділ 9. ГРОМАДЯНИ ЯК УЧАСНИКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН.....	313
9.1. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу громадян України.....	313
9.2. Адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства.....	324
9.3. Адміністративно-правовий статус біженців та осіб, що потребують додаткового чи тимчасового захисту.....	332
Контрольні питання.....	341
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	341
Розділ 10. МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	343
10.1. Поняття адміністративно-правових методів.....	343
10.2. Види адміністративно-правових методів.....	347
10.3. Адміністративний примус, його види.....	358
Контрольні питання.....	391
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	391
Розділ 11. ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	394
11.1. Поняття і види форм державного управління.....	394
11.2. Поняття і види правових актів управління та вимоги, що ставляться до них.....	400
11.3. Адміністративний договір.....	410
Контрольні питання.....	415
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	415
Розділ 12. ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.....	417
12.1. Поняття та принципи надання адміністративних послуг.....	417
12.2. Суб'єкти надання та отримання адміністративних послуг.....	430
12.3. Види адміністративних послуг.....	437
12.4. Процедура надання адміністративних послуг.....	442
Контрольні питання.....	449
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	449

Розділ 13. ЗАКОННІСТЬ І ДИСЦИПЛІНА У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ. КОНТРОЛЬ ЗА ПУБЛІЧНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ.....	452
13.1. Законність і дисципліна: загальна характеристика та класифікація способів їх забезпечення.....	452
13.2. Поняття та види контролю.....	460
Контрольні питання.....	481
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	481
Розділ 14. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ.....	483
14.1. Адміністративне правопорушення та його ознаки.....	483
14.2. Склад адміністративного правопорушення.....	489
Контрольні питання.....	506
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	507
Розділ 15. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ.....	508
15.1. Загальні засади адміністративної відповідальності.....	508
15.1.1. Поняття адміністративних стягнень та їх класифікація.....	509
15.1.2. Накладення адміністративних стягнень.....	522
15.2. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб.....	530
Контрольні питання.....	539
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	539
Розділ 16. ПРОФІЛАКТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ.....	541
16.1. Поняття та принципи профілактики адміністративних правопорушень.....	541
16.2. Організаційно-правовий механізм профілактики адміністративних правопорушень.....	553
Контрольні питання.....	568
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	568
Розділ 17. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ.....	570
17.1. Поняття, ознаки і види адміністративно-правових режимів.....	570
17.2. Надзвичайні (тимчасові) адміністративно-правові режими.....	578
17.3. Постійні адміністративно-правові режими.....	604
17.3.1. Режим державної таємниці.....	605
17.3.2. Режим державного кордону.....	608
17.3.3. Митний режим.....	610
Контрольні питання.....	612
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	612

ПЕРЕДМОВА

Вивчення навчальної дисципліни «Адміністративне право України» має основоположне значення для підготовки майбутніх юристів, оскільки ця навчальна дисципліна, по-перше належить до циклу фундаментальних навчальних дисциплін у програмі юридичної вищої освіти; по-друге, регулює суспільні відносини, що виникають у сфері публічного адміністрування, яке здійснюється органами виконавчої влади, а у деяких випадках – й іншими державними органами місцевого самоврядування.

Сучасний розвиток української держави і суспільства свідчить про появу і закріплення нових відносин адміністративно-правового змісту.

Основою їх вивчення і застосування є адміністративне право, одна із важливих галузей національного права. За допомогою адміністративного законодавства здійснюється побудова і функціонування публічного управління.

Адміністративне право – одна з провідних галузей у правовій системі України, складне соціально-юридичне утворення, в якому відображаються матеріальні, ідеологічні, моральні та інші відносини, що існують у суспільстві.

Адміністративне право регулює відносини, що пов'язані з реалізацією прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, які не мають владних повноважень, а також юридичних осіб у відносинах з представниками виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та іншими суспільними утвореннями.

Адміністративне законодавство за обсягом регулювання адміністративно-правових відносин є одним з найбільш поширених у порівнянні з іншими галузями права.

Законодавством встановлені і закріплені юрисдикційні повноваження у провадженні справ про адміністративні пра-

вопорушення за широким переліком як юридичних так і посадових осіб.

Даний навчальний посібник створений з урахуванням норм Конституції України, чинного адміністративного законодавства, а також змін, які відбуваються у сфері публічного управління і впливають на соціальні та економічні відносини в українській державі.

Зміст даного навчального посібника сприятиме поглибленому вивченню здобувачами вищої освіти питань, які тісно пов'язані з діяльністю органів публічного управління.

Він відповідає вимогам, які передбачені до підготовки фахівців за напрямом підготовки 081 «Право» і сприятиме вивченню основних положень адміністративного права і адміністративного законодавства.

Розділ 1

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ – ОСНОВА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

1.1. Поняття та види публічного адміністрування

Адміністративне право як самостійна галузь права має давню історію. В усі часи воно так чи інакше пов'язувалося з публічною владою, взаємодією держави, її органів та посадовців з громадянами та іншими учасниками суспільних відносин.

У демократичному суспільстві адміністративне право регулює (опосередковує) передусім діяльність держави щодо виконання законів та інших правових актів держави в інтересах усього суспільства. Така діяльність держави зазвичай розглядається як здійснення виконавчої влади й органічно поєднується з публічним адмініструванням.

У науці адміністративного права терміни «публічна адміністрація» та «публічне адміністрування» є відносно новими і дедалі частіше починають замінити термін «державне управління». І це не просто зміна термінів, а доктринальне оновлення адміністративного права, яке нормативно закріплює відповідальність держави перед людиною, права якої визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн, у більшості випадків, визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання

закону, підзаконних актів та вчинення інших дій в публічних інтересах. Таким інтересом є інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою.

Разом з тим, поняття державного управління не можна повністю уникати. Адже «державне управління» застосовується щодо виду діяльності органів державної влади, що полягає у здійсненні владно-організуючого впливу на ті сфери суспільного життя, потреби функціонування і розвиток яких вимагають дійового втручання цих органів шляхом застосування відповідних повноважень. І головне місце серед них посідають саме повноваження виконавчої влади. Прийнято вважати, що адміністративне право – це галузь права, що поширюється, здебільшого, на суспільні відносини, пов'язані з державним управлінням, тобто з владно-організуючим впливом органів виконавчої влади на різноманітні суспільні процеси.

Сучасною ж метою адміністративного права має стати закріплення таких форм і напрямів діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб, які б забезпечували функціонування різних сфер суспільного життя на засадах непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина. Такий правовий стандарт взаємовідносин органів виконавчої влади і громадян повинен виходити зі статусу людини як суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність.

Термін «управління» чи «адміністрування» походить від латинського слова «*administratio*» (грец. – «кібернетика») і в буквальному розумінні означає діяльність по керівництву чим-небудь. За різними даними також – служити для, управляти в інтересах людини.

У найбільш загальному розумінні «управління» використовується як родове поняття, що характеризує впорядкування взаємозв'язків і взаємодії певної множини елементів або складових частин техніки, природи, суспільства чи самої людини. Наприклад, управління в сім'ї, школі, на виробництві, апараті органу влади.

Впорядкування взаємозв'язків між елементами будь-якої системи є необхідною умовою її функціонування і досягається за допомогою двох основних способів – саморегуляції і управління. Саморегуляція здійснюється без застосування зовнішніх сил,

завдяки програмі закладеній природою. Управління ж завжди передбачає свідоме вольове втручання людини, і здійснюється у системах «людина – природа», «людина – техніка», «людина – людина» тощо.

Управління у широкому розумінні цього слова – це функція організованих систем різного виду (природних, біологічних), яка забезпечує збереження їх певної структури, підтримує режим діяльності, забезпечує реалізацію програмної мети діяльності.

В найзагальнішому вигляді управління можна визначити як комплекс необхідних засобів впливу на групу, суспільство або його окремі ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення і розвитку.

Залежно від об'єкта, розрізняють управління в технічних системах (нежива природа, технічне управління), управління в біологічних системах (жива природа, біологічне управління), управління в соціальних системах (управління в суспільстві, соціальне управління). Всі три види управління пов'язані між собою.

Принципова відмінність соціального управління від інших видів полягає в тому, що тут і суб'єктами, котрі управляють і об'єктами, щодо яких здійснюється управління (тобто керованими об'єктами), виступають люди та їх спільноти.

Соціальне управління створене людьми з метою свідомої регуляції своєї життєдіяльності й посідає у забезпеченні їх потреб та інтересів таке ж важливе значення, як і основні суспільні інститути – держава, право, мораль, власність. Без цього настають хаос, безлад. Соціальне управління є найважливішим інститутом самозбереження і постійного відновлення суспільного життя.

Предметами соціального управління можуть бути різноманітні матеріальні речі, духовні цінності, технічні засоби, технологічні процеси, але сторонами у відносинах управління можуть бути тільки люди.

Сутність соціального управління виявляється у діяльності, яка за своїм змістом є впливом на волю і поведінку людей, їх взаємовідносини і спільні дії.

Характерними рисами соціального управління є:

- 1) визначення цілей;
- 2) організація процесу управління;
- 3) регулювання.

Рушійною силою управління виступають інтелект і воля людини. А тому цей вплив містить елемент визначення цілей, тобто визначення напрямків спільної діяльності, її проміжних і кінцевих результатів, заради досягнення яких здійснюється управлінський вплив. Складність управлінського цілевстановлення полягає в тому, що серед величезної кількості можливих цілей необхідно відібрати такі, які можуть бути практично реалізовані.

Проблема взаємодії суб'єкта та об'єкта управління при виробленні цілей управління сьогодні набуває особливої актуальності й специфіки. Місцеві органи управління все активніше виступають за рівність сторін центру і регіонів при визначенні програм розвитку як економіки, соціальної сфери, культури, так і системи управління державою і регіонами.

Спільна участь керуючої та керованої структур при формуванні завдань управління, прогнозування його результатів – це засіб взаємоузгодження інтересів двох чи більше органів у процесі управління.

Залежно від масштабності управлінських проблем і рівня підготовки учасників управлінського процесу розробляються глобальні, загальні й часткові, стратегічні, тактичні й оперативні, кінцеві, проміжні й найближчі завдання, які перебувають у певній залежності між собою. Система взаємозв'язку загальних завдань з цілями меншого масштабу виробляється за допомогою методу побудови «моделі цілей».

Необхідно також забезпечити:

- реальність впливу суб'єкта на об'єкт;
- передбачити шляхи реалізації загальних інтересів через індивідуальні;
- встановити відповідність між рівнем розвитку суб'єкта і об'єкта управління;
- ініціювати зацікавленість об'єкта управління в досягненні поставлених перед ним цілей.

2) Наступною характеристикою соціального управління є організуюча спрямованість управління. Організувати – означає розподіляти людей у просторі та за функціями, забезпечувати їх місцями роботи і засобами праці, налагоджувати їх взаємний обмін у праці і суспільному житті, розширювати їх творчі можливості.

3) Надаючи кожному суспільному процесу певні цілі, організуючи в ньому взаємодію людей, управління одночасно покликане конкретно регулювати поведінку і відносини учасників цього процесу. Засоби для цього – традиції і звичаї, право й мораль, релігійні, технічні, корпоративні та інші норми. Отже, у ході управління здійснюється регулювання, за якого та чи інша норма втілюється у життя.

Таким чином, соціальне управління можна визначити, як здійснення цілевстановлюючого, організуючого і регулюючого впливу на спільну (колективну) діяльність людей з метою ефективного досягнення спільних результатів відповідно до реальних суспільних потреб.

Соціальне управління можна класифікувати за різними критеріями. За ознакою характеру діяльності суб'єктів управління його поділяють на такі види:

- «публічне управління» – здійснюється для реалізації публічних (загальних) інтересів;
- «приватне управління» – для реалізації приватних інтересів;
- «корпоративне управління» (органи управління, підприємства, установи, організації).

Саме публічне управління (адміністрування) є предметом науки адміністративного права. На сучасному етапі його розвитку категорія «публічне управління» або «публічна адміністрація» заміняє «державне управління». Наукове осмислення теорії публічної адміністрації є одним з головних напрямів доктринального оновлення адміністративного права.

Публічна адміністрація визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій в публічних інтересах.

Публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний і організаційно-структурний.

При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким чином, наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність всіх структурних утворень, які мають таку

функцію. Таку діяльність доцільно позначати терміном «публічне адміністрування».

При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади, яку в Україні здійснюють ВРУ, Президент України, органи виконавчої влади, місцеві ради, суди, усі органи і установи, що реалізують місцеве самоврядування (виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення).

Проте, окремі вчені вважають, що це широке тлумачення публічного адміністрування, адже публічна адміністрація відділена від законодавчої та судової влади, і пов'язана лише із виконавчою владою та адміністративною діяльністю, що є похідною від неї.

Таким чином, публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах.

У світовій практиці характерними рисами публічної адміністрації називають наступні:

- 1) реалізація публічного інтересу;
- 2) підпорядкування політичній владі, оскільки публічна адміністрація реалізує цілі, які закладені в законодавство парламентом;
- 3) публічна адміністрація забезпечує виконання і застосування законів, отже пов'язана здебільшого із виконавчою владою;
- 4) публічна адміністрація наділена владними повноваженнями, що дозволяють від імені суспільства і держави давати обов'язкові вказівки приватним особам.

Отже, публічна адміністрація – це організація і діяльність органів і установ, підпорядкованих політичній владі, що забезпечують виконання закону, реалізують публічний інтерес і наділені публічною владою.

Суб'єкти та об'єкти публічного управління. Як відомо, будь-яка система, у тому числі й управлінська, розглядається в сукупності двох невід'ємних складових – суб'єкта і об'єкта. Розглядаючи організаційну структуру публічного управління, можна зазначити, що його здійснюють суб'єкти публічного управління, відносно об'єктів публічного управління. У вузькому значенні суб'єктом

виступають органи виконавчої влади, а об'єктом – суспільство, суспільна діяльність.

На думку проф. Ю. Тихомирова, суб'єкти, які управляють суспільством – це, або народ у цілому, або окремі його верстви, об'єднання, колективи, оформлені відповідним чином у політико-правових формах через систему державних і громадських організацій, інститути безпосередньої демократії.

Головною рисою суб'єкта публічного управління є наявність у нього певної компетенції і державно-владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень обов'язкових до виконання. Владний вплив, що виходить від суб'єкта до об'єкта, дозволяє підпорядкувати волю і діяльність останнього, що є необхідною умовою досягнення цілей і вирішення завдань державного управління.

Система органів публічного управління складається з двох компонентів:

а) державних органів, тобто приналежних державі (органи виконавчої влади, керівники і керівний склад цих органів, що наділені державно-владними повноваженнями);

б) недержавних органів, що здійснюють публічне управління лише в тому випадку, якщо держава делегує їм відповідні повноваження.

Зокрема, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» недержавним структурам – виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад – делеговано значний обсяг повноважень щодо реалізації функцій державної виконавчої влади.

Завданням суб'єктів публічного адміністрування є забезпечити реалізацію інтересів певної соціальної спільноти – народу, національних меншин, певної верстви суспільства – студентів, робітників, пенсіонерів, соціальних груп тощо. Механізм погодження та гармонізації суспільних інтересів базується на Конституції конкретної держави і розрахований на подолання суперечностей з метою досягнення загальних соціальних цілей.

Об'єкт управління – це те, на що спрямований свідомий, планомірний, організований, систематичний вплив суб'єкта управління. Метою такого впливу є спрямування об'єкта по шляху певного розвитку, надання йому стану впорядкованості, якісного

визначення, відповідності певним вимогам чи ознакам. Об'єкт управління можна розглядати в двох аспектах: елементно-структурному – як сукупність людей (персонально), виробничих, галузевих утворень і груп, а також функціональному – як діяльність, поведінку індивідів і конкретних груп людей.

Основними об'єктами публічного адміністрування слід вважати підпорядкованих суб'єктам органи виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства.

Отже, об'єкт управління – це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють (сектор чи галузь державного управління).

Слід зазначити, що між суб'єктом і об'єктом не існує абсолютних меж: система, яка управляє, будучи суб'єктом відносно того чи іншого об'єкта, сама в свою чергу може бути об'єктом управління з боку іншого суб'єкта. Так, наприклад, обласна державна адміністрація, що здійснює виконавчу владу в межах області, є суб'єктом управління відносно районних державних адміністрацій даної області, одночасно будучи об'єктом управління відносно уряду, останній, в свою чергу, є об'єктом управління з боку глави держави і парламенту.

Таким чином, взаємостосунки суб'єкта і об'єкта управління утворюють систему управління. Між суб'єктом і об'єктом управління встановлюється зв'язок прямиий (директива, наказ, розпорядження) і зворотний (доповідь, звіт, інформація про виконання).

Складовими публічного управління (публічного адміністрування) є:

- державне управління, де суб'єктом виступає держава в особі сформованих нею структур (державних органів). Вони у відносинах представляють державу;

- місцеве самоврядування, де суб'єктами виступають недержавні структури, які сформовані територіальними громадами (органи місцевого самоврядування). Вони у відносинах представляють громаду.

- громадське управління, де суб'єкти у відносинах діють від свого імені і на підставі своїх статутів.

Як вже зазначалося термін «державне управління», що успадкований адміністративним правом України ще з радянських часів, не можна повністю виключити із правової лексики. У сучасних політико-правових умовах це поняття набуває дещо іншого значення порівняно із умовами соціалістичного будівництва.

Під державним управлінням розуміють специфічну діяльність держави, що виявляється у функціонуванні низки уповноважених структур (органів), які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до публічних інтересів.

Державне управління є функцією держави, яка надана спеціальним організаційним структурам (органам). Їх сукупність є системою органів державного управління. Ця система в цілому і кожна з її складових окремо діють винятково від імені держави. Рішення що ними приймаються обов'язкові для всіх учасників суспільних відносин, у тому числі і для недержавних організацій і формувань.

Найважливіша особливість державного управління пов'язана із застосуванням державної влади з боку відповідних органів держави з метою виконання всіх її основних цілей, завдань і функцій.

Державна влада має у своїх джерелах юридичну визначеність (легітимність), а в реалізації – силу державного апарату, що володіє, крім іншого, силою державного примусу. Адже держава через законотворчість встановлює типові правила поведінки людей у всіх сферах життя суспільства і забезпечує їх дотримання можливістю застосування державного примусу. На відміну від інших видів соціального управління, державне управління без цієї особливості існувати не може.

Державне управління – це нормотворча і розпорядча діяльність органів виконавчої влади з метою владно організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньо організаційне управління в апараті всіх державних органів з метою забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень.

Навести приклади міністерств, що видають правові акти управління, як різновид нормотворчої діяльності.

Ознаками, або рисами державного управління є:

- виконавчо-розпорядчий характер;
- законність;
- масштабність;
- універсальність;
- ієрархічність;
- безпосередньо організуючий характер.

Місцеве самоврядування в Україні – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними колективами і сформованими ними органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення, та здійснюється на основі використання окремого виду публічної власності – комунальної (муніципальної).

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Громадське управління – це діяльність представників громадянського суспільства щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян у межах визначених законами та іншими нормативно-правовими актами.

1.2. Виконавча влада у сфері публічного адміністрування

Важливе значення для реалізації публічного адміністрування має розуміння співвідношення публічного управління, як одного із його видів із державною виконавчою владою. Порівняння цих понять і дефініцій показує наступне. «Влада – це здатність і можливість здійснювати свою волю підкоряти їй, спонукати людей (їх колективи) до певних дій і певної поведінки. Основними засобами,

за допомогою яких встановлюється влада, є авторитет, право, насильство. «Управління» – це вольовий вплив суб'єкта на об'єкт.

Поняття «воля» є ключовим у кожному з вищенаведених визначень. Воля – це здатність, по-перше, до визначення мети діяльності, а по-друге, до вольової поведінки. За своєю структурою вольова поведінка розпадається на: а) прийняття рішення; б) його реалізацію. Іншими словами, на усвідомлення необхідності діяти і на безпосередньо вольові дії.

Підкорення іншій волі своїй (тобто влада) реалізується за допомогою відповідних команд. Такі команди є цілеспрямованим вольовим впливом. У свою чергу, цілеспрямований вольовий вплив – найбільш характерна ознака управління. З цього випливає висновок, що влада реалізується шляхом управлінської діяльності, управління є способом реалізації влади.

Ототожнення понять публічне управління і виконавча влада дуже поширене явище, зокрема й серед вітчизняних фахівців, проте є абсолютно неприйнятним з наукової точки зору.

Дійсно, певне коло повноважень виконавчої влади реалізується у формі публічного управління (це провідний вид діяльності).

Але органи виконавчої влади реалізують ще багато інших повноважень, серед яких:

а) надання адміністративних послуг (сертифікація, ліцензування; реєстрація; атестація);

б) вирішення різноманітних індивідуальних справ щодо фізичних та юридичних осіб (надання земельних ділянок, зміна їх цільового призначення, надання різного виду дозволів залежно від індивідуальних обставин справи, розгляд скарг до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування про відновлення права);

в) застосування заходів адміністративного примусу, в тому числі адміністративних стягнень щодо правопорушників;

г) відповідальність перед громадянським суспільством за порушення вчинені представниками виконавчої влади.

В усіх цих видах діяльності немає владно-організуючого впливу на суспільні відносини і процеси з метою досягнення спільних цілей (тобто власне публічного управління). Тут ініціатор від суспільства, а не від органів виконавчої влади. Отже, виконавча

влада реалізується не тільки у формі публічного управління, а й у різноманітних інших формах державної діяльності. Вони більшою мірою перетинаються, але кожне функціонує самостійно. Їх співвідношення виглядає так.

1. Сфера публічного управління визначається тим, що воно здійснюється – у межах діяльності виконавчої влади, а саме:

- в ході реалізації їх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального і т. ін.) середовища;

- в ході виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, враховуючи, що самій виконавчій владі дані повноваження первісно не належать;

- в ході керівництва вищими органами виконавчої влади роботою нижчих органів;

- в ході керівництва роботою державних службовців усередині кожного органу (його апарату) виконавчої влади (останні два напрями належать до згаданої раніше внутрішньо організаційної сфери).

2. Поза межами діяльності виконавчої влади, а саме:

- всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади – в ході керівництва роботою державних службовців (наприклад: в апараті парламенту, прокуратури);

- всередині державних підприємств, установ, організацій, – в ході керівництва роботою персоналу їх адміністрацій (перші два напрями стосуються внутрішньо організаційного управління);

- з боку відповідних уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами (наприклад: тимчасовий правління банків, якими опікується держава);

- з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворених державними органами, в частині виконання наданих їм повноважень (наприклад: робоча група з питань адміністративної реформи).

3. Сфера виконавчої влади визначається тим, що:

1) поряд з тими напрями реалізації виконавчої влади, які збігаються з власне державно-управлінською діяльністю, значне

місце посідають ті напрями, в яких відсутні характерні ознаки поняття «публічне управління»;

2) повноваження виконавчої влади, що мають характер публічного управління можуть бути делеговані державою іншим органам (органам місцевого самоврядування, приватним структурам, громадським організаціям).

Отже, як публічне управління у певній своїй частині реалізується поза межами виконавчої влади, так і виконавча влада реалізується у певній своїй частині поза межами публічного управління.

1.3. Основні принципи публічного адміністрування

Принципи публічного управління – це фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління.

Принципи публічного управління – це основні, вихідні положення, на яких ґрунтується і функціонує управлінська діяльність і які можуть бути сформульовані у вигляді певних правил, закріплених правом.

Існує багато підходів до класифікації принципів публічного управління. Зокрема, їх поділяють на:

- загальні – системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, оптимальності, демократизму, гласності;
- часткові (діють в окремих сферах, галузях господарства);
- організаційно-технологічні – єдиноначальності, поєднання державного, регіонального і місцевого управління, конкретності, поділу праці, принцип ієрархії, єдиноначальності, делегування повноважень, діапазону повноважень тощо.

Найбільш часто принципи публічного управління поділяють на:

- соціально-політичні;
- організаційні принципи.

Соціально-політичні принципи публічного управління.

Соціально-політичні принципи, по-перше, виражають політичну лінію держави з питань організації і діяльності органів виконавчої влади.

По-друге, фіксуються в якості юридичних правил, дотримання яких необхідне для правильного і ефективного функціонування всіх ланок системи публічного управління.

По-третє, визначають і закріплюють найбільш суттєві сторони організації і діяльності апарату управління, його взаємовідносини з різними об'єктами публічного управління.

По-четверте, вони є спільними для всіх галузей і сфер публічного управління, для всіх його суб'єктів і об'єктів.

Систему соціально-політичних принципів складають:

– широка участь громадян в управлінні справами держави і суспільства;

- поєднання централізації і децентралізації в управлінні;
- колегіальність та єдино начальництво;
- рівність усіх перед законом;
- рівноправність осіб усіх національностей;
- додержання законності;
- позапартійність;
- демократизм;
- гласність і врахування громадської думки;
- об'єктивність.

Коротко охарактеризуємо соціально-політичні принципи публічного управління.

1. Широка участь громадян в управлінні справами держави і суспільства.

Це є один із найважливіших конституційних принципів публічного управління. Він закріплений у ст.ст. 5, 38, 40, 55 Конституції України. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, – записано в Конституції України (ст. 5).

Участь громадян в державному управлінні здійснюється в різних формах. Так, громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів держав-

ної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38). Так, наприклад, на всенародному референдумі вирішувалося питання проголошення незалежності України.

В Конституції України закріплено право громадян на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, в тому числі і з питань вдосконалення їх діяльності, і ті зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40).

Конституцією України закріплено право кожного громадянина оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб державних і громадських органів (ст. 55).

Широка участь громадськості в державному управлінні підвищує його результативність, допомагає виявляти і усувати недоліки в діяльності виконавчо-розпорядчих органів, стимулює соціальну активність громадян, їх зацікавленість в успішному вирішенні державних справ.

В умовах формування і розвитку демократичної і правової держави склалися і розвиваються різні форми участі громадян в діяльності органів виконавчої влади держави. Вище ми навели індивідуальні форми участі громадян в державному управлінні. Поряд з ними, все більше значення набувають колективні форми участі громадян в управлінні. Конституцією України закріплено право громадян на свободу об'єднання в політичні партії та громадські об'єднання для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Ніхто не може бути обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій чи громадських організацій (ст. 36).

Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, чинять вплив на політику держави, беруть участь у виборах, формуванні органів державної влади і управління.

Важлива роль в управлінні державними справами належить професійним спілкам та трудовим колективам, які, в основному, формують економічну політику держави на конкретних підпри-

емствах. І, що основне, трудові колективи – це нібито барометр, який визначає ефективність діяльності органів виконавчої влади держави. Прикладом можуть бути страйки шахтарів Донбасу, вчителів, які стали на захист своїх трудових прав, висловили рішучий протест економічній політиці, що проводиться Урядом України.

2. Централізація та децентралізація в публічному управлінні.

Централізація – зосередження керівництва, управління, організації певних суспільних, політичних процесів в одних руках, нагромадження будь-чого в єдиному центрі; концентрація функцій соціального і державного управління, відповідних прав і повноважень у центральних владних структурах (органах, установах тощо).

Апарат публічного управління повинен будуватися на засадах розумного співвідношення концентрації влади і її децентралізації, оскільки порушення даного балансу в будь-який бік призводить до негативних наслідків. Переважання централізації породжує безініціативність нижчих ланок системи органів виконавчої влади, а надмірна децентралізація веде до порушення єдності системи у формуванні та здійсненні державної політики, єдиних вимог, нормативів і оцінок, а отже, створює передумови для дезорганізації та некерованості управлінської системи.

Централізм в управлінні обумовлений значною часткою загальнодержавної власності в економіці держави, необхідністю зосередження в руках держави основних важелів направляючого впливу на процеси, що відбуваються в різних галузях і сферах господарського, соціально-культурного і адміністративно-політичного життя.

Цей принцип забезпечує підпорядкування загальнодержавним інтересам діяльності всіх ланок апарату державного управління. Разом з тим, централізм, в сучасному розумінні цього слова, передбачає можливість індивідуального вибору оптимальних способів і методів досягнення єдиної спільної мети кожним суб'єктом державного управління .

3. Принцип поєднання колегіальності і єдиноначальництва.

Колегіальність означає колективне обговорення і вирішення найважливіших питань державного управління, а єдиноначальництво – вирішення їх безпосередньо керівником.

В системі державного управління, з однієї сторони, створюються колегіальні або єдиноначальні органи, з другої – використовується методи колективного вирішення питань управління або одноособового розпорядництва. При цьому в колегіальних органах можливе одноособове вирішення певних питань, а в єдиноначальних органах широко використовуються колегіальні форми роботи при прийнятті рішень (наприклад, колегії створюються в усіх міністерствах, які є єдиноначальними органами).

Колегіальні форми вирішення питань використовуються при обговоренні і вирішенні основних питань централізованого керівництва господарською, соціально-культурною і адміністративно-політичною сферами, при здійсненні загальнодержавної, міжгалузевої, галузевої і територіальної координації.

Одноособове розпорядництво максимально пов'язується з вирішенням поточних питань, з втіленням в життя колективно обговорених або прийнятих рішень. Таким чином, роль єдино начальництва полягає в забезпеченні необхідної дисципліни і організованості, персональної відповідальності за доручену справу, виконання прийнятих рішень, дотримання пріоритету загальнодержавних інтересів в діяльності галузей управління і окремих підприємств, установ, організацій.

4. Рівноправність громадян в публічному управлінні.

Організація і діяльність органів виконавчої влади держави базується на рівноправності усіх без винятку громадян України незалежно від їх раси чи національності. Цей принцип закріплено в ст.ст. 21, 24, 36, 38 Конституції України.

Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Громадяни України мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (ст.ст. 21, 24 Конституції України).

Принцип рівноправності громадян в державному управлінні проявляється у рівному праві всіх громадян України, незалежно від національності і раси на державну службу, займати будь-яку посаду в апараті органів виконавчої влади та місцевого самоврядування,

у праві автономних утворень (Автономна Республіка Крим) мати свої органи державного управління.

Будь-яке пряме чи непряме обмеження прав, встановлення прямих чи непрямих переваг громадян за расовими і національними ознаками, так само як і всяка проповідь расової або національної винятковості, ворожнечі або зневаги – караються за законом.

Рівноправність громадян України забезпечується в усіх галузях економічного, політичного, соціального і культурного життя. При цьому не допускається ні ігнорування, ні роздування національних особливостей.

5. Законність в публічному управлінні.

Суть цього принципу полягає в тому, що держава, її органи та посадові особи діють на основі додержання законності, забезпечують охорону правопорядку, інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Державні органи і громадські організації, їх посадові особи зобов'язані додержуватись Конституції і законів України. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені ст. 19 Конституції України та законами України.

Принцип додержання законності в державному управлінні полягає в тому, що організація і діяльність апарату управління і посадових осіб регулюється нормами права. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України). Додержання законності – невід'ємна риса публічного управління.

Суть додержання законності полягає в однаковому розумінні і точному додержанні законів усіма державними органами і громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами.

Законність в публічному управлінні передбачає:

а) наявність ефективної системи законодавства, що регулює виконавчо-розпорядчу діяльність;

б) свідоме, точне, творче і однакове виконання та розуміння законів усіма суб'єктами державного управління;

в) вчинення державними органами, їх посадовими особами дій, які відповідають волі держави, вираженій в законах та інших підзаконних актах;

г) прийняття управлінських рішень в межах компетенції, у встановленому порядку і в належній формі;

д) побудова взаємовідносин органів виконавчої влади держави з громадськими організаціями і громадянами на підставі і в межах закону;

е) обов'язок громадян, інших суб'єктів держави додержуватися Конституції і законів України;

є) невіддільність реалізації громадянами прав і свобод від виконання ними своїх обов'язків;

ж) ефективне функціонування системи контролю і нагляду за додержанням законів держави.

Чинне законодавство України не протиставляє законність і доцільність. Доцільність завжди повинна бути законною. Вона, наприклад, допустима при виборі тією чи іншою стороною управлінських відносин передбачених законом варіантів належної поведінки (реалізація громадянином права оскарження, вибір уповноваженою посадовою особою одного із заходів впливу щодо правопорушника і т. д.). Проте, ніякими посиланнями на доцільність не можна виправдати порушення вимог закону.

Принцип додержання законності відіграє важливу роль у забезпеченні державної дисципліни в сфері управління. Точне і неухильне виконання закону усіма і скрізь – умова його життєвості.

Законність в державному управлінні забезпечується системою організаційно-правових способів, а також встановленням суворої відповідальності за порушення законності.

Значення законності в державному управлінні зростає в умовах розбудови правової держави. Нормальний хід суспільного розвитку немислимий без суворого додержання законів, що стоять на сторожі інтересів суспільства і прав громадян.

6. Позапартійність.

Принцип позапартійності в державному управлінні полягає в тому, що не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях (ст. 21, ст. 24 Конституції України).

Принцип позапартійності полягає також у тому, що окремим категоріям державних службовців заборонено членство в політич-

них партіях (наприклад, працівникам органів внутрішніх справ, військовослужбовцям та ін.). Адже, державний службовець є лише чітким виконавцем політичної волі керівників держави і на його роботу не повинна впливати участь у політичній партії та його власні політичні переконання.

Разом з тим, і зміна керівництва не повинна впливати на зміну апарату державних службовців в органах виконавчої влади. З 2004 року члени Кабінету Міністрів України визнаються державними політичними діячами, а не просто державними службовцями, оскільки основне їх завдання формувати і реалізувати державну політику. Тому відсторонення керівників органів державного управління від роботи політичних партій є формальністю.

7. Демократизм.

Передбачає формування такої системи управління, яка б базувалася на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх або переважної більшості громадян, можливості їх максимального залучення до обговорення важливих державно-управлінських рішень, відкритості інформації, рівного доступу громадян до державної служби.

Організаційні принципи публічного управління.

Використання організаційних принципів у виконавчорозпорядчій діяльності дозволяє вибрати найбільш оптимальні варіанти структури і функціонування управлінського апарату, чітко розподілити компетенцію між його ланками, усунути паралелі і дублювання у виконанні функцій і, тим самим забезпечити високу ефективність його роботи – досягнення бажаних результатів при мінімальних затратах праці, матеріально-фінансових ресурсів і організаційних зусиль.

Система організаційних принципів публічного управління поділяється на дві групи:

- I. принципи побудови апарату управління
- II. принципи діяльності управлінських структур.

I. Принципи побудови апарату управління.

До цієї групи принципів відносяться:

- 1) галузевий принцип;
- 2) територіальний;

- 3) лінійний принцип;
- 4) функціональний принцип;
- 5) принцип подвійного підпорядкування.

Галузевий принцип побудови апарату управління є провідним в організації управління. Згідно з цим принципом, в одну систему (галузь) об'єднуються однорідні за характером діяльності підприємства, установи чи організації, для керівництва якими створюється єдиний організаційний центр (як правило, міністерство). Цьому центру, по вертикалі, підпорядкована вся система ланок внутрішньогалузевого характеру (органи управління нижчого рівня, підприємства, установи, організації).

Галузева побудова апарату управління притаманна, наприклад, для управління промисловістю: кожна її галузь управляється певним органом галузевим промисловим міністерством, державним комітетом чи іншим центральним відомством. Однорідні за профілем діяльності об'єкти на місцях об'єднуються у промислові або виробничі об'єднання.

Галузевий принцип побудови апарату управління забезпечує єдине централізоване керівництво галуззю, єдність технічної і кадрової політики, раціональне використання сил і засобів, ефективне впровадження досягнень науки і техніки, однакове вирішення спільних для всієї галузі питань в єдиному центрі – міністерстві чи іншому центральному відомстві.

Галузевий принцип побудови системи управління дозволяє найбільш повно враховувати особливості і потреби кожної галузі державного управління, створювати необхідні умови для здійснення галузевої спеціалізації і централізації.

Галузевий принцип побудови апарату управління поєднується з територіальним, суть якого полягає у підпорядкуванні одному органу однорідних за профілем діяльності підприємств, установ або організацій, розміщених на певній території.

Якщо галузевий принцип побудови системи державного управління показує її «вертикальний зріз», то територіальний – горизонтальний. Він враховує розміщення підприємств, установ, організацій на певній території – район, місто, область, автономна республіка. Це – різні адміністративно-територіальні і національно-державні утворення, на території яких діють органи виконавчої

влади держави і підпорядковані їм органи управління. На них покладений обов'язок і відповідальність за комплексний розвиток відповідних територій (ст. 119 Конституції України).

Комплексний розвиток території передбачає вирішення пов'язаних з цим питань в єдиному територіальному центрі, причому об'єктами управляючого впливу з його сторони повинні бути не тільки безпосередньо підвідомчі йому підприємства, установи чи організації, але й такого ж роду об'єкти вищого підпорядкування (перш за все галузевого), розміщені на даній території.

Чинне законодавство України закріплює обов'язковість юридичних актів місцевих органів виконавчої влади для всіх підприємств, установ і організацій, розміщених на даній території. Органи виконавчої влади наділені повноваженнями здійснювати контроль за додержанням законів та інших нормативно-правових актів розміщеними на цій території підприємствами, установами і організаціями вищого підпорядкування, а також здійснювати координацію і контроль за діяльністю цих об'єктів в сфері землекористування, охорони природи, будівництва, використання трудових ресурсів, виробництва товарів широкого вжитку, соціально-культурного, побутового та іншого обслуговування населення.

Територіально-виробничий принцип управління проявляється, насамперед, в тому, що відповідні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, при допомозі наданих їм повноважень, залучають підприємства, установи і організації вищого галузевого підпорядкування до вирішення задач економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

На основі територіально-виробничого принципу створюються також територіально-виробничі комплекси, тобто об'єднання підприємств, установ та організацій різних галузей, пов'язаних між собою спільними джерелами сировини або технологією виробництва і розміщених на одній території.

Із територіально-виробничим принципом найтісніше пов'язаний принцип подвійного підпорядкування, який означає, що даний орган управління підпорядкований по вертикалі вищому органу галузевої компетенції і, одночасно, по горизонталі – місцевому органу виконавчої влади загальної компетенції. Подвійне підпорядкування дозволяє поєднувати врахування загальнодержавних

інтересів та місцевих особливостей у вирішенні господарських, соціально-культурних і адміністративно-політичних питань. При належному юридичному, матеріально-фінансовому і організаційному забезпеченні, воно підвищує ефективність управлінської діяльності.

Лінійний принцип побудови системи державного управління проявляється у чіткому розмежуванні компетенції між керівниками різних рівнів управління і в безпосередньому підпорядкуванні кожного підрозділу або працівника тільки одній посадовій особі (керівникові). При такій структурі всі управлінські функції централизовані суб'єктом управління, зосереджені в руках одного керівника (органу управління), а у об'єкта нижчого рівня є лише один керуючий суб'єкт, уповноважений давати йому вказівки з усіх питань управління і, таким чином, немає розподілу праці між різними керуючими суб'єктами щодо одного й того ж об'єкта управління.

Самостійно лінійний принцип не застосовується, а лише у поєднанні з функціональним, який передбачає діяльність спеціальних ланок апарату державного управління, що здійснюють загальні надвідомчі функції управління. Застосування функціонального принципу забезпечує розвиток міжгалузевих зв'язків, вирішення питань, що мають спільне значення для всіх або багатьох галузей управління, сприяє досягненню узгодженості в діяльності галузевих систем управління.

У відповідності з функціональним принципом формуються органи виконавчої влади, які посідають надвідомче положення і здійснюють ту чи іншу міжгалузеву функцію державного управління (планування, ціноутворення, стандартизація та ін.). Ці органи наділяються відповідними повноваженнями. Їх вказівки з питань, пов'язаних із здійсненням своїх функцій, є обов'язковими до виконання, незалежно від відомчої належності того чи іншого органу галузевої компетенції.

Найчастіше лінійний і функціональний принципи побудови системи управління поєднуються в лінійно-функціональний або змішаний принцип. Цей принцип забезпечує спеціалізацію управлінської праці, кваліфіковане вирішення питань, підвищує дієвість контролю, полегшує працю керівників. І в той же час, відділи

і служби функціонального характеру направляють лінійним підрозділам через їх керівників обов'язкові для виконання вказівки, повністю відповідають за стан доручених їм справ.

II. Організаційними принципами діяльності системи публічного управління є:

- розподіл повноважень;
- відповідальність органів управління;
- поєднання колегіальності і єдиноначальництва в управлінні;
- оперативна самостійність;
- нормативність діяльності.

Розподіл повноважень передбачає чітке закріплення в законодавчих та інших нормативно-правових актах певних прав і обов'язків за кожним органом управління і посадовою особою, врегулювання їх взаємовідносин у виконавчо-розпорядчій діяльності, забезпечує належну ефективність управління, високу продуктивність управлінської праці, її компетентність і наукову організацію, полегшує підбір і розстановку кадрів апарату управління.

З раціональним розподілом повноважень тісно пов'язана відповідальність органів управління, їх посадових осіб за результати роботи. Недоліки і упущення в діяльності органів управління, їх посадових осіб тягнуть за собою певну відповідальність.

Встановлення реальної відповідальності органів управління і посадових осіб підвищує якість і ефективність їх роботи, виховує добросовісне ставлення до виконання службових обов'язків, вимогливість керівників до підлеглих, чутливе і уважне ставлення до людей.

Поєднання колегіальності з єдиноначальництвом обумовлене двома формами побудови і організації роботи органів виконавчої влади. Колегіальність створює умови для більш глибокого усестороннього обговорення питань, що особливо важливе для вирішення складних, комплексних проблем, є перешкодою для суб'єктивізму, зловживання владою.

Проте, колегіальність ускладнює управлінську діяльність, її процедуру, зокрема, може гальмувати оперативне вирішення нагальних питань.

Єдиноначальництво в побудові і функціонуванні органу управління проявляється в тому, що на чолі його стоїть один керівник (міністр, керуючий тощо). Це сприяє оперативності в управлінській діяльності, піднімає персональну відповідальність керівника за роботу очолюваного ним органу, виконання покладених на нього функцій. Але єдиноначальництво не виключає використання колегіальних форм обговорення і вирішення найважливіших питань. Так, у кожному міністерстві створена колегія в складі міністра, його заступників, інших керівних працівників міністерства. На засіданнях колегій регулярно розглядаються основні питання діяльності міністерств, керованих галузей, проекти найважливіших наказів і інструкцій та інші питання. Рішення ж колегій втілюються в життя, як правило, наказами міністрів чи інших посадових осіб.

Поєднання колегіальності з єдиноначальництвом націлене на забезпечення високої ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності, сприяє розвитку демократії в управлінні, підвищує його науковий рівень, виключає суб'єктивізм у прийнятті і реалізації управлінських рішень, забезпечує персональну відповідальність керівників за результати роботи очолюваних ними органів управління.

Таким чином, публічне управління в Україні здійснюється згідно з певними принципами, тобто основними вихідними положеннями, правилами.

Побудова і функціонування системи публічного управління згідно зазначених принципів служить забезпеченню належного правопорядку в державі, розвитку економіки і політики, зростанню міжнародного авторитету України.

Контрольні питання

1. Поняття публічного адміністрування, його суть і характерні риси.
2. Державне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять.
3. Державне управління і виконавча влада.
4. Основні принципи публічного адміністрування.

**Рекомендовані нормативно-правові акти
та література для підготовки
до семінарського заняття, написання рефератів**

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
3. Про Кабінет міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п/>
8. Про затвердження положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 № 850. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-%D0%BF#Text>

Додаткова література

1. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / заг. ред. О. М. Бандурки. Х.: Золота миля, 2011. 584 с.
2. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / кол. авт.: Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, І.О. Кресіна та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янов. К.: Юридична думка, 2010. 496 с.
3. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
4. Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
5. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Іваха В.О., Гаврильців М.Т., Лук'янова Г. Ю., Гурковський М. П., Кісіль Р. В. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 553 с.

6. Кисіль Л. Є. Деякі адміністративно-правові аспекти оптимізації державного управління. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 4. С. 135–139.
7. Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 43–51.
8. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко (та ін.); за ред. В. В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2013. 808 с.
9. Мацелик Т. О. Публічна адміністрація: питання понятійно-категоріального апарату. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 135–138.
10. Перепелюк В. Г. До питання про визначення поняття «владна управлінська функція». *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 4. С. 41–48.
11. Пухтецька А. Принципи адміністративного права у країнах Європейського Союзу та в Україні. *Право України*. 2017. № 7. С. 76–82.
12. Ющик О. Загальні теоретико-методологічні питання ефективного державного управління. *Право України*. 2015. № 6. С. 17–27.
13. Ястремська О. М., Мажник Л. О. Публічне адміністрування: навч. посібник. Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.

Розділ 2

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ЙОГО МІСЦЕ У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ

2.1. Поняття, предмет і метод адміністративного права. Взаємовідношення адміністративного права з іншими галузями права

Приступаючи до вивчення адміністративного права, насамперед необхідно визначитися з походженням та значенням термінів «адміністрація», «адміністративний». Походять вони від латинського слова *administratio*, що в перекладі, дослівно, означає «управління», «діяльність по керівництву чим-небудь». Звідси, адміністративне право, – це самостійна галузь права яка регулює однорідні суспільні відносини, здебільшого у сфері публічного управління.

Під публічним управлінням розуміють організуючу діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, яка полягає в забезпеченні виконання законів та інших нормативно-правових актів усіма суб'єктами держави. Адміністративне право інколи називають «правом управління», або «управлінським правом», яке відрізняється від інших галузей права специфікою предмета регулювання, юридичною своєрідністю (особливим методом регулювання) та структурними особливостями (системою розташування нормативного матеріалу).

Адміністративне право створює певний правовий режим для здійснення управлінських функцій, що є найважливішою умовою впорядкованості сфери публічного управління. Закріплення в юри-

дичних нормах правил поведінки (що і як слід робити, від чого слід утриматися, що робити категорично заборонено тощо) надає управлінським відносинам юридичного характеру, перетворює не правові відносини на правові.

Суспільні відносини, врегульовані адміністративним правом, пов'язані з виконавчою і розпорядчою діяльністю держави. Адміністративне право чинить регулюючий вплив на такі суспільні відносини, які виникають, змінюються або припиняються безпосередньо в зв'язку із здійсненням задач і функцій публічного управління, тобто з практичною діяльністю органів публічної влади держави по керівництву господарською, соціально-культурною і адміністративно-політичною сферами. Проте, деякі сторони діяльності цих органів можуть регулюватися не тільки адміністративним правом, але й цивільним, трудовим, фінансовим, аграрним та іншими галузями права. Наприклад, набуваючи майно, орган виконавчої влади є лише стороною цивільно-правової угоди.

Для визначення предмета адміністративного права необхідна ще одна умова, а саме: суспільні відносини, що підлягають його регулюючому впливові повинні виникати саме з приводу здійснення органами виконавчої влади виконавчих і розпорядчих функцій (управлінських), а також функцій щодо забезпечення максимально повної реалізації громадянами їх прав, свобод і законних інтересів у відповідній сфері чи галузі суспільного життя.

Характеризуючи предмет регулювання адміністративного права, необхідно зупинитися на видах суспільних відносин, які воно врегульовує.

В усіх цих відносинах однією із сторін завжди є орган публічної влади, або уповноважена ним посадова особа, який здійснює від імені держави покладені на нього відповідні функції і наділений з цією метою владними повноваженнями. Проте, здебільшого ці відносини виникають з приводу практичної реалізації функцій органами виконавчої влади.

Отже, до предмета адміністративного права входять групи однорідних суспільних відносин, що формуються:

– у ході державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою

органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям;

- у ході діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг (реєстрації, видачі дозволів, легалізації актів, визнання статусу, тощо);

- у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ, організацій, що пов'язано: проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування;

- у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права. Це так звані відносини відповідальності публічної адміністрації, що виникають внаслідок відкриття в адміністративному суді справи адміністративної юрисдикції, як публічно-правового спору, у якому хоча б однією із сторін виступає суб'єкт владних повноважень;

- у ході застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність фізичних і юридичних осіб (адміністративно-деліктні відносини);

Отже, у сфері регулювання адміністративного права перебуває весь спектр відносин, що формуються в ході діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації покладених на них завдань і функцій держави. При цьому пріоритети у діяльності органів виконавчої влади в сучасних умовах суттєво змінилися.

Зокрема, перехід до ринкових відносин в економіці України вплинув і на зміст державного управління у цій сфері. Якщо у справі охорони громадського порядку і безпеки та в окремих напрямках адміністративно-політичної діяльності державно-владний вплив посилюється, то економіка потребує більшої незалежності від держави й активнішого використання відповідних важелів ринкової саморегуляції.

Сама державно-управлінська діяльність має перетворюватися з переважно владно-розпорядчої щодо людини на діяльність, що головним чином забезпечує пріоритет прав особи у її відносинах

зде ржавою і зорієнтована на надання громадянам адміністративних (управлінських) послуг.

Водночас необхідно посилити адміністративно-правовий захист прав і свобод громадян, а також запровадити повноцінну адміністративну юстицію в Україні.

Певна річ, традиційною складовою цієї галузі права є інститут адміністративного примусу, в тому числі адміністративної відповідальності – засобу державного примусу, який використовується для припинення і попередження неправомірних діянь фізичних і юридичних осіб.

Отже, значна частка даних суспільних відносин є справді управлінською. Проте, управлінські відносини не домінують у змісті предмета адміністративного права. Адже не можна вважати державно-управлінською (владно-організуючим впливом на суспільні відносини) багатоманітну діяльність органів виконавчої влади щодо:

- розгляду і вирішення індивідуальних справ щодо приватних (фізичних і юридичних) осіб, у тому числі прийняття індивідуальних зобов'язуючих рішень щодо цих осіб у процесі вирішення різних публічних господарських справ (наприклад, будівництво шляхів, енергетичних мереж, відведення земель для будь-яких загальнодержавних потреб тощо);

- надання різноманітних адміністративних послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій;

- захисту порушених прав і свобод громадян (адміністративний розгляд скарг і судочинство в адміністративних судах) або іншими словами відповідальності публічної адміністрації;

- застосування до осіб заходів адміністративного примусу.

Таким чином, управлінські відносини не можна вважати ключовою характеристикою предмета адміністративного права.

Більше того, із поділом державної влади на законодавчу, виконавчу і судову та запровадженням в Україні місцевого самоврядування управління здійснюється не тільки державними органами виконавчої влади, а й органами місцевого самоврядування. Це, так зване, управління у сфері місцевого самоврядування (самоврядне управління).

Причому, як державному, так і самоврядному управлінню притаманні такі суттєві ознаки, як публічність, організаційна спря-

мованість, визначеність у законі меж діяльності. Ці сфери управління відрізняються лише за суб'єктами та – частково – конкретними джерелами їх правового регулювання. Водночас, вони стосуються інтересів громадян, спрямованих на реалізацію та захист їх прав і свобод, створення умов для виконання ними своїх обов'язків.

Враховуючи однорідність суспільних відносин, що складаються у сферах державного і самоврядного управління, ці відносини, природно, однаковою мірою підлягають регулюванню саме адміністративним правом.

Отже, за визначенням професора В. Б. Авер'янова адміністративне право – це система правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються під час забезпечення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління в економічній, соціально-гуманітарній та адміністративно-політичній сферах.

На думку професора В. К. Колпакова, адміністративне право – це галузь права, засобами якої (норми, відносини, законодавство, методи, форми, статуси суб'єктів, способи реалізації норм, нормативні та індивідуальні акти) формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, зорганізується і забезпечується функціонування публічної адміністрації (публічне адміністрування).

Окремі вчені відносять до предмета адміністративного права ще й адміністративну юстицію, проте на сьогодні це вже предмет адміністративного процесу. Крім того, норми адміністративного права, визначаючи міру поведінки особи, встановлюючи її межі, створюють правоохоронний режим, виконують функцію боротьби з адміністративними правопорушеннями.

Таким чином, ми окреслили предмет адміністративного права, тобто відповіли на питання, що підлягає адміністративно-правовому регулюванню.

Як же практично здійснюється це регулювання? Які його особливості? На ці питання відповідь дає поняття «метод правового регулювання».

Юридична відмінність адміністративного права від інших галузей права – особливий адміністративно-правовий метод регу-

лювання, зумовлений специфікою державного управління та інших видів юридично-владної діяльності, що здійснюється органами виконавчої влади держави.

Адміністративно-правовий метод регулювання – це сукупність загальних і спеціальних засобів і способів (прийомів), які застосовуються органами виконавчої влади держави для забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини.

В адміністративному праві використовуються способи регулювання, що властиві обом загальним методам правового регулювання – імперативному та диспозитивному. Такими є:

– приписи («позитивні зобов'язання»), тобто покладення обов'язку здійснити відповідні дії в умовах, що передбачені адміністративно-правовою нормою. Приписи використовують в різних формах, а саме: встановлення відповідних дій, порядок їх здійснення, забезпечення виконання обов'язків. За допомогою приписів встановлюються також завдання, функції та повноваження органів виконавчої влади, інших суб'єктів.

Наприклад, компетенція податківців щодо здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, надходженням податків (вчасно, у повному розмірі); порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення; матеріально-технічне забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій.

– заборони, тобто покладення на суб'єкта правових відносин прямих обов'язків утримуватися від вчинення в умовах, передбачених нормою, тих чи інших дій або утримуватись від них на свій розсуд.

Наприклад, заборона на здійснення певних видів підприємницької діяльності; заборона переміщувати через митний кордон певних товарів; правила дорожнього руху заборонного характеру.

Право вводити заборони на свій розсуд надається органам виконавчої влади (наприклад, в умовах надзвичайного стану).

– дозволи – надання можливості вчинити певні дії або ж утриматися від їх вчинення на свій розсуд. Надання дозволів у демократичному суспільстві має застосовуватися переважно, оскільки це гарантія реалізації прав і свобод людини.

Якщо в адміністративно-правовому регулюванні компетенції органів виконавчої влади, посадових осіб застосовується принцип

загальних заборон (дозволено те, що передбачено законом), то в регулюванні ста тусу громадян має бути якнайповніше використаний принцип загальних дозволів.

Проте, кожна галузь права, в якості основного, вибирає один із наведених засобів, не відмовляючись від використання й інших, щоправда, у меншій мірі. Так, наприклад, для цивільно-правового регулювання характерне використання дозволів, для адміністративно-правового – приписів і т.д. Тобто, приписи, заборони і дозволи використовуються для регулювання суспільних відносин не тільки адміністративним, а й іншими правовими галузями. Проте, методи регулювання окремих галузей відрізняються їх впливом і практичним використанням того чи іншого регулятивного прийому.

Серед особливостей адміністративно-правового регулювання слід звернути увагу на наступні:

- адміністративно-правове регулювання передбачає нерівність волі сторін: волевиявлення суб'єкта домінує над волевиявленням об'єкта управління (проте, є приклади і рівноправності сторін, між ОБВ одного рівня);

- суб'єкт управління, як правило, наділений державно-владними повноваженнями щодо об'єкта управління;

- суб'єкт управління, як правило, має право видавати юридично-владні приписи, які зобов'язаний виконувати об'єкт управління;

- адміністративно-правові відносини – це односторонні відносини, тобто коли право на стороні суб'єкта, а обов'язок – на стороні об'єкта управління (чи навпаки). Проте це не звільняє суб'єкта управління від обов'язку діяти згідно з приписами чинного законодавства.

Для адміністративно-правового регулювання притаманна не тільки нерівність сторін. Зокрема, в регулюванні управлінських відносин між органами виконавчої влади та у внутрішній організації цих органів широко використовується такий спеціальний спосіб правового регулювання, як встановлення субординації. Він необхідний для організації управлінського процесу, визначення співвідпорядкованості суб'єктів адміністративно-правових відносин, та закріплює між керованим об'єктом та керуючим суб'єктом стан підлеглості.

Спосіб встановлення координації полягає в закріпленні можливостей узгодження управлінських дій між кількома органами одного структурного рівня для досягнення загальної мети. Цей спосіб використовується переважно в регулюванні суспільних відносин, учасники яких знаходяться на одному організаційно-правовому рівні. Між цими органами відсутні субординаційні відносини, вони вільні у засобах виконання управлінських функцій, формулюванні мети та постановці завдань.

Спосіб встановлення реординації полягає в наданні керованому об'єкту, зокрема, права вимагати від керуючого суб'єкта створення необхідних для його діяльності умов (матеріальних, організаційних, юридичних). Наприклад, при відкритті нового структурного підрозділу ОБВ, його керівник вправі вимагати від вищестоящої інстанції підтримки в організаційно-штатному, матеріально-технічному забезпеченні. Або, при наявності документів про вихід на пенсію, громадянин вправі вимагати видачі пенсійного посвідчення і призначення пенсії.

Якраз в даному випадку можна говорити про використання реординації у відносинах пов'язаних із реалізацією громадянами їх прав і законних інтересів (в тому числі при наданні адміністративної послуги), суть якої полягає в тому, що:

а) з одного боку, громадянам як підвладним об'єктам надаються права вимагати від суб'єктів влади належної поведінки щодо реалізації прав і свобод громадян (це – ознака диспозитивного методу);

б) з іншого на зазначених суб'єктів законом покладаються чіткі обов'язки щодо неухильного виконання вищезгаданих вимог з боку громадян (це – ознака імперативного методу).

Водночас забезпечується суворий режим дотримання суб'єктами виконавчої влади взятих на себе обов'язків за допомогою засобів адміністративного оскарження їхніх актів і дій та судового захисту порушених цими актами або діями прав і свобод громадян.

Таким чином, поряд із переважним застосуванням рис імперативного методу в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин не виключається використання окремих елементів диспозитивного методу. Зокрема, при укладанні різних форм адміністративного договору в управлінських відносинах.

Під адміністративним договором треба розуміти односторонню або багатосторонню угоду між суб'єктами управлінських відносин з приводу форм і засобів спільної реалізації покладених на них повноважень (прав і обов'язків).

З огляду на це, сучасна трансформація методу адміністративного права засвідчує його змішану природу, тобто органічне поєднання в ньому типових ознак як імперативного, так і диспозитивного методів правового регулювання.

Переконливою ілюстрацією зміни правового становища сторін в результаті трансформації методу є надання органам виконавчої влади адміністративних (управлінських) послуг громадянам і юридичним особам. При цьому, саме держава виконує обов'язки перед приватними особами, а не навпаки. Отже, сторони правовідносин такі ж як і в державному управлінні, а зміст кардинально інший.

Адміністративне право тісно пов'язане з багатьма іншими галузями права. Спільно з ними воно чинить регулюючий вплив на однорідні суспільні відносини. Співвідношення адміністративного права з іншими, суміжними правовими галузями відіграє істотну роль щодо уточнення його соціальної природи і призначення, особливостей змісту, а також визначення місця у правовій системі.

Адміністративне право тісно взаємодіє практично з усіма існуючими галузями права. Характеризуючи цю взаємодію, слід мати на увазі, що воно охоплює своїм регулятивним впливом різні сфери державного та суспільного життя. Державно-управлінська діяльність перебуває під прямим впливом процесів, які відбуваються у суспільстві, і насамперед в економіці, що неминуче позначається на змісті адміністративного права та характері адміністративно-правового регулювання.

Найтісніший зв'язок адміністративного права з конституційним правом. Конституційне право – це провідна галузь права, яка закріплює правові основи організації державного управління.

Норми конституційного права визначають: основні принципи організації і діяльності органів виконавчої влади, їх місце в механізмі державного апарату; закріплюють основні ланки їх системи, порядок формування та основи компетенції вищого, центральних і місцевих органів, регламентують взаємовідносини органів вико-

навчої влади з органами місцевого самоврядування, суду, прокуратури; закріплюють основні обов'язки і права громадян, у тому числі і у сфері державного управління; встановлюють систему конституційного контролю за діяльністю органів виконавчої влади держави і т. д.

Конституція України є найважливішим джерелом адміністративного права. Норми ж адміністративного права деталізують, конкретизують загальні положення конституційного права стосовно системи виконавчої влади і регулюють на цій основі практичну діяльність її органів, визначають їх компетенцію, закріплюють права і обов'язки громадян у сфері державного управління, забезпечують їх практичну реалізацію адміністративно-правовими засобами, включаючи охорону і захист їх від протиправних посягань. Таким чином, ряд практичних сторін державного управління охоплюється одночасно конституційним і адміністративним правом при пріоритеті норм конституційного права, відмінність між ними полягає інколи лише в обсязі регулювання (загальне і детальне).

Адміністративне право деталізує і конкретизує норми конституційного права, визначає юридичний механізм реалізації громадянами своїх прав і свобод, компетенцію структур виконавчої влади, адміністративно-правові засоби захисту управлінських відносин, форми і методи виконавчо-розпорядчої діяльності, основи її галузевої, міжгалузевої, регіональної та місцевої організації.

Цивільне право регулює переважно майнові відносини. Однак, частина майнових відносин регулюється нормами адміністративного права (наприклад, питання щодо перерозподілу державного майна). В окремих випадках захист цивільних прав здійснюється в адміністративному порядку (ст. 6 Цивільного кодексу України). Розмежування між нормами цих галузей права проводиться з урахуванням особливостей цивільно-правового (рівності сторін) і адміністративно-правового (нерівності сторін) регулювання, так як за предметом регулювання таке розмежування не завжди можливе. У той же час не можна застосовувати цивільні правові норми для врегулювання майнових відносин між суб'єктами, один з яких знаходиться в адміністративній підпорядкованості щодо іншого.

Зв'язок адміністративного і цивільного права проявляється і в інших випадках. Так, господарські договори між підприємствами укладаються на основі планів виробництва, тобто адміністративних актів управління. Органи виконавчої влади визначають для сторін майнових відносин певні параметри їх діяльності (державні стандарти, технічні умови і т. д.). На основі актів органів виконавчої влади виникають цивільно-правові відносини за участю громадян (наприклад, виконання будівельних робіт приватною фірмою на державне замовлення; договір найму житла укладається за наявності ордеру на дане житло, який видається компетентним органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування).

Органи виконавчої влади фактично реалізують у своїй діяльності основні повноваження держави – власника загальнодержавної власності (право володіння, користування і розпорядження), не будучи при цьому юридичною особою – основною фігурою цивільно-правового регулювання. Якщо орган виконавчої влади використовує права юридичної особи, то він втрачає при цьому властивості владного суб'єкта держави і стає звичайним учасником майнових відносин, які регулюються нормами цивільного права.

Трудове право має прями та опосередковані відносини з адміністративним правом. Трудові відносини виникають, як правило, на підставі односторонніх владних волевиявлень відповідних органів управління (наказ про зарахування на роботу). Значна кількість трудових прав громадян реалізується при допомозі юридичних актів управління: наприклад, для одержання відпустки, заробітної плати, вихідної допомоги необхідно видати адміністративний акт – наказ. За порушення трудових відносин передбачена адміністративна, кримінальна та матеріальна відповідальність. Адміністративне право регулює відносини державної служби, відносини між адміністрацією підприємств, установ, організацій та професійними спілками з питань організації виробництва і праці. Адміністративне право закріплює основні організаційні форми участі працюючих в управлінні виробництвом.

Адміністративне право тісно пов'язане з фінансовим правом. Фінансові відносини регулюються адміністративними правовими засобами (приписами), а фінансова діяльність являє собою підвид діяльності виконавчого і розпорядчого характеру. Організація

роботи фінансових органів відноситься до предмета адміністративного права, а кредитні, бюджетні, податкові та інші відносини – до предмета фінансового права. Інакше кажучи, адміністративне право, переважно, регулює управлінські відносини у сфері фінансів, а фінансове право – самі фінансові відносини, як особливий різновид економічних відносин, щодо утворення, розподілу і використання фондів фінансових коштів держави.

Очевидний зв'язок адміністративного права з земельним правом, яке має своїм предметом земельні відносини, але в значній мірі використовує адміністративно-правові засоби регулювання. Держава, в особі уповноважених органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування вирішує основні питання організації землекористування, розпоряджається землею, як об'єктом права власності народу, охороняє її, переважно, адміністративно-правовими засобами. Виникають земельні відносини, як правило, на основі адміністративних актів.

Адміністративне право пов'язане і з кримінальним правом. Так, адміністративне право включає в себе численні заборони, порушення яких, у певних випадках, тягне за собою кримінальну відповідальність. Крім того, ряд статей кримінального права має адміністративну преюдицію. Тобто, за певні правопорушення передбачена кримінальна відповідальність, якщо попередньо до правопорушника застосовувалися засоби адміністративного впливу за такі ж або аналогічні правопорушення. Деякі з правопорушень знаходяться на межі зі злочином і тому, щоб дати правильну їх класифікацію, необхідно взаємно пов'язувати відповідні норми адміністративного і кримінального права.

Зв'язок кримінального права з адміністративним проявляється також у тому, що кримінальне право передбачає відповідальність за вчинення службових злочинів.

Щодо зв'язку адміністративного права з екологічним, аграрним, господарським, митним, податковим, банківським, підприємницьким та іншими галузями права, то тут основне те, що суспільні відносини в цих галузях врегульовані правовими нормами відповідних галузей права, а правопорушення, які вчиняються у цих сферах, тягнуть за собою адміністративну відповідальність. Робота державних службовців у даних сферах також регулюється адмініс-

тративним правом. Прийняття правових актів, що регулюють дані сфери діяльності є роботою державної виконавчої влади.

Від адміністративного права як галузі права необхідно відрізнити адміністративне законодавство, яке є складовим елементом законодавства України. Якщо адміністративне право — это сукупність правових норм, регулюючих суспільні відносини у сфері державного управління, то під адміністративним законодавством розуміється система правових актів, в яких ці норми знаходять свій зовнішній прояв. Адміністративне законодавство охоплює не всі нормативно-правові акти, а тільки закони і інші акти Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України і урядові ухвали загальнонормативного характеру, що відносяться до управлінської діяльності.

Адміністративне право, як одна з провідних галузей правової системи України, становить складне соціально-юридичне утворення, у якому відображаються матеріальні, ідеологічні, моральні та інші відносини, що існують у суспільстві.

У цілому ж, зважаючи на те, що основу предмета адміністративного права утворюють відносини, що складаються у зв'язку з організацією виконання законів органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, практично не може існувати галузі права, яка б не була так чи інакше пов'язана з адміністративним правом.

2.2. Система адміністративного права

Адміністративне право як галузь права України – це цілісна система правових норм, що має чітку внутрішню організацію, побудову. Від адміністративного права, як галузі права України, слід відрізнити адміністративне законодавство, що є складовою частиною законодавства України.

Якщо адміністративне право – це система правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державного управління, то під адміністративним законодавством розуміють систему правових актів, в яких ці норми знаходять свій зовнішній вираз. Поняття

адміністративного права як галузі права ширше поняття адміністративного законодавства.

В основі побудови системи адміністративного права є масштабність дії адміністративно-правових норм. Відповідно, виділяються норми, які дозволяють поєднати єдині основи публічного управління (загальне) і специфіку функціонування апарату управління в рамках окремих галузей чи сфер управління (особливе).

Система адміністративного права – це внутрішня єдність цієї галузі, яка відображає послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів (частин) – підгалузей права і правових інститутів, що складаються із певних сукупностей однорідних норм.

Якщо брати до уваги предмет правового регулювання даної галузі, то, традиційно, можна розглядати її систему, як об'єднання її правових інститутів у загальну і особливу частини адміністративного права.

Загальна частина включає норми та принципи, що мають загальний характер для всієї системи публічного управління, для всіх його галузей і сфер. Це – адміністративно-правові норми, які закріплюють:

- основні принципи адміністративного права та державного управління;
- адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних службовців, підприємств, установ, організацій і громадян);
- форми і методи здійснення управлінської діяльності (видання юридичних актів, переконання і примус тощо);
- державну службу;
- адміністративно-правові режими (надзвичайний, воєнного стану, митний);
- відповідальність за вчинення адміністративних правопорушень та адміністративний примус;
- порядок адміністративно-процесуальної діяльності;
- порядок забезпечення законності в державному управлінні.

Особлива частина включає норми, які діють в масштабі галузей і сфер державного управління. Це – адміністративно-правові норми, які визначають організацію управління економічною, со-

ціально-культурною, адміністративно-політичною сферами та окремими галузями суспільного життя держави.

Кожна із вказаних сфер державного управління регулюється як в цілому, так і по галузях. Наприклад, економічна сфера включає такі галузі управління: промисловість; сільське господарство і агропромисловий комплекс; капітальне будівництво і житлово-комунальне господарство; транспорт і дорожнє господарство; торгівля і зовнішні економічні зв'язки; зв'язок тощо.

Особлива частина адміністративного права конкретизує норми Загальної частини виходячи із специфічних умов їх застосування, наприклад, в рамках певної галузі державного управління.

Особливу частину складають норми, що регулюють:

- управління економікою, промисловістю, агропромисловим комплексом;
- управління в соціально-культурній галузі (освіта, наука тощо);
- управління в сфері адміністративно-політичної діяльності (внутрішні справи, юстиція, зовнішні відносини);
- міжгалузеве управління (статистика, стандартизація, ціноутворення).

Різноманітні управлінські відносини, що регулюються адміністративним правом, можна згрупувати в однорідні блоки. Йдеться про виділення певних груп адміністративно-правових норм за ознакою регулювання однорідних адміністративно-правових відносин, тобто правових інститутів. Так, в адміністративному праві виділяються такі правові інститути:

- суб'єкти адміністративного права,
- акти управління,
- адміністративна відповідальність,
- контроль і нагляд,
- державна служба,
- правовий статус громадян та ін.

Кожний такий правовий інститут може включати в себе одночасно норми як із Загальної так і з Особливої частини адміністративного права.

Норми вказаних адміністративно-правих інститутів регулюють відносини, які мають спільний характер для всіх напрямів

управлінської діяльності. Разом з тим, норми адміністративного права групуються шляхом виділення норм, що регулюють відносини в певних сферах державного управління (наприклад, господарська, адміністративно-політична сфери), або в окремих його галузях (наприклад, промисловість, торгівля, охорона здоров'я).

Адміністративне право поділяється також на матеріальну і процесуальну частини.

Норми матеріального адміністративного права закріплюють систему органів виконавчої влади держави, їх компетенцію, структуру, а також права і обов'язки громадян, підприємств, установ, організацій, посадових осіб у сфері державного управління.

Процесуальні норми визначають порядок реалізації матеріальних норм, процедуру їх здійснення у сфері виконавчої і розпорядчої діяльності. Процесуальні адміністративно-правові норми часто встановлюють порядок реалізації матеріальних норм не тільки адміністративного, а й інших галузей права (трудового, екологічного, фінансового та ін.).

В адміністративному праві немає єдиного універсального процесу, як це має місце в кримінальному та цивільному праві (кримінально-процесуальне та цивільно-процесуальне право). Адміністративний процес має дуже багато різновидів, що визначається широтою і розмаїттям суспільних відносин, які регулюються нормами адміністративного права.

Наприклад, навіть у сфері вирішення індивідуальних справ, одна процедура встановлена стосовно надання житла, інша – щодо видачі дозволу на придбання мисливської рушниці, третя – для вирішення питання про прийом на навчання до навчальних закладів, четверта – для вирішення справ про адміністративні правопорушення. У той же час, і наведені вище і інші процеси мають певні спільні риси, що є підставою, для виділення особливої галузі права – адміністративно-процесуального права і його кодифікації окремо від адміністративного права. У наш час ця точка зору має як своїх прихильників так і противників серед учених-юристів. Питання не вирішене, і поки що у багатьох джерелах адміністративного права містяться одночасно і матеріальні і процесуальні норми.

В окремих літературних джерелах інколи виділяють третю частину адміністративного права – спеціальну. Спеціальна частина

адміністративного права, на думку авторів, включає в себе норми, що регулюють адміністративно-правову діяльність суб'єктів управління конкретними сферами. Наприклад, адміністративна діяльність органів внутрішніх справ, адміністративна діяльність органів митного контролю тощо.

Отже, спеціальну частину складають процесуальні норми Особливої частини адміністративного права і виділення окремо спеціальної частини є недоцільним.

2.3. Джерела адміністративного права

Джерела права є формою існування права, його вираження та закріплення, це в свою чергу, зумовлює необхідність їх зовнішньої фіксації для застосування та реалізації правових норм, а також із метою ознайомлення та вивчення цих норм.

Багатозначність терміна «джерело права» зумовлено неоднозначністю трактування його складових елементів, власне «права» і «джерела». Професор П. М. Рабінович відзначає, що в слов'янських мовах слово (термін) «право» використовується для позначення різних явищ. Те явище, що не залежить від держави й має «загальносоціальну природу» інакше ще на ивають природним правом, натомість явище, створене в результаті діяльності держави та її органів є спеціально соціальним або юридичним (позитивним правом).

Джерела адміністративного права – це зовнішні форми встановлення і вираження адміністративно-правових норм – акти правотворчості державних органів та організацій, органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їхньої компетенції, а також міжнародні угоди (договори) і міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною.

Джерелом адміністративного права є правотворчий акт вищезазначених суб'єктів, який містить адміністративно-правові норми, що регулюють виконавчо-розпорядчу діяльність, свого роду сукупність загальнообов'язкових нормативно-правових приписів, які містяться в письмовому акті компетентного суб'єкта чи декіль-

кох суб'єктів, що створюють, змінюють, зупиняють чи припиняють дію адміністративно-правової норми.

Поряд із загально-теоретичними поглядами на сутність та природу джерела права необхідно детальніше зупинитись на його визначенні в науці адміністративного права.

О. В. Константиї під джерелами адміністративного права розуміє «зовнішні форми встановлення і виразу загальнообов'язкових правил поведінки, які регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, акти правотворчості державних органів (законодавчих, виконавчих, судових, господарського управління), місцевих рад та їх виконкомів», а іноді громадських організацій (коли вони виконують функції виконавчої влади). У монографії дослідника також пропонується віднести до джерел адміністративного права судові рішення, адміністративні договори тощо, але вони не знайшли свого відображення у вищевказаній дефініції.

Цікавим є підхід до визначення джерел адміністративного права, який знаходимо в підручнику «Адміністративне право» за редакцією С. М. Братановського та А. А. Мамедова, де наводиться одночасно два визначення як «джерела адміністративного права», так і «джерел адміністративного права» в множині. Так, під «джерелами адміністративного права» розуміють зовнішні форми вираження його правових норм, а «джерело адміністративного права» вказується як сукупність юридичних засобів закріплення норм адміністративного права, що дозволяють адресатам цих норм користуватись їх приписами, у тому числі знайомитись із їх реальним змістом. Професор В. В. Галуцько визначає джерела адміністративного права як засоби зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, що засвідчують їх державну загальнообов'язковість (засоби, форми вираження й закріплення публічної волі). Ця дефініція має досить традиційний підхід до визначення поняття джерела адміністративного права, однак проблема виникає при характеристиці автором системи джерел адміністративного права, до яких відносять як формалізовані, так і неформалізовані джерела (загальні принципи права, звичаї та традиції, норми моралі), судові рішення. Звідси випливає, що юридичні норми містяться в нормах моралі, звичаях та традиціях, а також у судових рішеннях. Тож класифіка-

ція джерел у цьому випадку є набагато ширшою за змістом і не відповідає дефініції «джерело адміністративного права». Така ситуація є досить поширеною в науковій та навчальній літературі, коли визначення поняття джерел адміністративного права зводиться до юридичних норм, а в класифікацію таких джерел включаються акти, що не містять норм права.

С. В. Петков у праці «Теорія адміністративного права» (2014 р.) під джерелами (формами) адміністративного права розуміє «спосіб зовнішнього оформлення правових норм...». Водночас заслуговує на увагу поділ автором форм адміністративного права. Так, за характером і правовою природою він поділяє їх на: видання адміністративних актів, видання підзаконних нормативно-правових актів, видання індивідуальних адміністративних актів, укладення адміністративних договорів, вчинення інших юридично значущих дій і здійснення матеріально-технічних операцій. А за ступенем правової регламентації форми адміністративного права автор поділяє на правові та неправові.

Існує ще один підхід до визначення поняття джерел адміністративного права через нормативно-правові акти. Так, Ю. М. Стариков визначає, що джерелами адміністративного права є зовнішні форми їх вираження, тобто нормативні акти. Д. М. Бахрах та М. М. Конін джерелами адміністративного права називають нормативні акти, що містять у собі адміністративно-правові норми. Д. М. Овсянко під джерелами адміністративного права розуміє акти органів законодавчої та виконавчої влади, що містять адміністративно-правові норми, що врегульовують суспільні відносини у сфері виконавчої влади.

При цьому варто зазначити, що таке трактування було характерне, насамперед, для радянської концепції адміністративного права, де фактично єдиним джерелом адміністративного права виступав нормативно-правовий акт.

Згаданий підхід зустрічається й у деяких сучасних дослідженнях, зокрема І. В. Потапенко пропонує під джерелами адміністративного права розуміти «... систему зовнішніх форм вираження норм адміністративного права, що об'єктивуються в нормативно-правових актах уповноважених органів, які прийняті відповідно до їх компетенції і є результатом їх правотворчості».

Є спроби поєднати два вищезгаданих підходи в одне визначення, так М. Б. Смоленський під джерелом адміністративного права в юридичному значенні розуміє форми вираження адміністративно-правових норм, тобто ті акти, у яких вони містяться.

Нестандартною є позиція авторів навчального посібника «Загальне адміністративне право» (2014 р.) за загальною редакцією професора Р. С. Мельника, де під терміном «джерело адміністративного права» розуміється юридична основа діяльності суб'єктів публічної адміністрації, автори цього посібника до суб'єктів публічної адміністрації відносять органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та суб'єктів делегованих повноважень.

Необхідно звернути увагу також на наступне визначення джерел адміністративного права: «...використовувані державою офіційно-документарні форми вираження й закріплення адміністративно-правових норм, доведення їх до відома правозастосовувачів та інших зацікавлених осіб із метою забезпечення їх реальної дії... офіційні документи, що встановлюють, змінюють чи скасовують адміністративно-правові норми». Ця дефініція показує джерела адміністративного права як динамічне, практично-орієнтоване явище, що вказує на важливість правозастосування адміністративно-правових норм відповідними суб'єктами.

Отже, підсумовуючи вищенаведені підходи до розуміння поняття «джерело адміністративного права», пропонуємо його визначити як сукупність загальнообов'язкових нормативно-правових приписів, які містяться в письмовому акті компетентного суб'єкта чи декількох суб'єктів, що створюють, змінюють, зупиняють чи припиняють дію адміністративно-правової норми.

Різноманітні підходи до визначення терміна «джерело адміністративного права» дозволяє виділити такі його ознаки:

- письмовий акт, тобто документ, що має офіційно-документарну форму вираження. Джерела права завжди носять письмовий характер, що виражає їх загальну обов'язковість та можливість доведення до адресата;

- офіційність джерел адміністративного права, що характеризується тим, що вони ухвалюються лише компетентним суб'єктом чи суб'єктами в межах повноважень відповідного органу або посадової особи чи іншими суб'єктами, яким делеговано таке повноваження;

– загальнообов’язковість, що визначає необхідність виконання та дотримання правових норм, що містяться в джерелах адміністративного права, за невиконання яких держава застосовує заходи державного примусу;

– нормативність, тобто здатність джерел адміністративного права врегульовувати відносини у сфері організації та функціонування публічної адміністрації, тобто тих відносин, що становлять предмет адміністративного права;

– формальна вираженість джерел адміністративного права, що визначається здатністю чітко врегульовувати суспільні відносини у сфері публічного адміністрування, чітко встановлювати права та обов’язки учасників таких правовідносин;

– багаторазовість застосування джерел адміністративного права, що передбачає можливість правового акта неодноразово врегульовувати суспільні відносини;

– визначені межі дії в часі, просторі та за колом осіб;

– системність, адже джерела права у своїй сукупності становлять систему, що характеризується відносною стійкістю зв’язків між її елементами, тобто нормативно-правових приписів, які об’єктивують та виражають відповідну адміністративно-правову норму;

– джерелами адміністративного права можуть бути й акти, які не спрямовані на регулювання суспільних відносин, проте можуть впливати на чинність адміністративно-правових норм, наприклад, судові рішення. Такі джерела мають похідне значення від норм адміністративного права;

– акти органів публічної адміністрації вищого рівня є основою для прийняття актів відомчого та локального характеру відповідними органами нижчого рівня;

– відсутність загальногалузевого кодифікаційного акта, адміністративного кодексу, хоча поряд із цим існують кодекси, що врегульовують окремі інститути адміністративного права;

– відносну більшість у системі джерел адміністративного права становлять підзаконні нормативно-правові акти;

– джерела адміністративного права містять матеріальні, процесуальні та процедурні норми на відміну від інших галузей права.

Під «системою джерел адміністративного права» розуміємо сукупність взаємопов'язаних нормативно-правових приписів, які об'єктивуються у відповідних формах зовнішнього виразу, становлять єдину ієрархічну структуру та врегульовують адміністративно-правові відносини.

Адміністративно-правових актів у чистому вигляді досить мало. Це, наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства України.

Зрозуміло, якщо в правовому акті, поряд з нормами адміністративного права містяться норми інших галузей права (цивільного, кримінального та ін.), то для адміністративного права він буде джерелом у тій частині, яка наповнена адміністративно-правовими приписами.

Сьогодні до значення джерел права поступово наближаються рішення Конституційного Суду України. Щоправда, вони безпосередньо норм права не містять, але їх положення є підставами для встановлення, зміни чи припинення дії правових норм, у тому числі адміністративно-правових. Наприклад при скасуванні чи зміні правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України.

Норми адміністративного права містяться в різних за своїм походженням і значенням нормативних актах. Основою для класифікації джерел адміністративного права є їх юридична сила.

Головним джерелом адміністративного права є Конституція України, яка визначає основи суспільного ладу і політики держави, закріплює основні права, свободи і обов'язки громадян, регулює основні принципи організації і діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади держави.

Конституція України як джерело адміністративного права характеризується наступними основними властивостями:

- має найвищу юридичну силу серед усіх нормативно-правових актів та відзначається верховенством щодо інших джерел права, які не мають суперечити Конституції України. Усі закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції, у її межах та для її виконання;

- виражає суверенну волю Українського народу;

- має підвищений ступінь стабільності, що передбачає, що зміни та доповнення до Конституції вносяться в окремому порядку,

передбаченому розділом XIII Конституції України. Таким правом український парламент скористався вже понад п'ять разів;

- норми Конституції є основою для формування всіх інших правових норм, зокрема й адміністративних;

- визначає найважливіші питання організації та функціонування публічної адміністрації, прав та свобод людини та громадянина та їхні взаємовідносини із публічною адміністрацією тощо;

- норми Конституції є нормами прямої дії, які на думку О. В. Оніщенко, здійснюються у двох формах: безпосередній і опосередкованій. «Віднесення опосередкованої дії Конституції України до різновиду її прямої дії дає змогу не ставити можливість застосування норм Конституції в залежність від того, деталізовані вони в чинному законодавстві чи ні; підвищує авторитет Конституції в правотворчій і правозастосовній діяльності»;

- закріплює загальні принципи адміністративного права, надаючи їм юридичну форму вираження.

На другому місці, за юридичною силою, є Закони України.

Закон як джерело адміністративного права можемо визначити як письмовий акт, що ухвалюється Верховною Радою України, як єдиним органом законодавчої влади, або Українським народом безпосередньо через референдум, що врегульовує найважливіші адміністративно-правові відносини та містить адміністративно-правові норми, що є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами, на які він поширює свою дію.

Закони України як джерела адміністративного права характеризуються такими основними властивостями:

- мають вищу юридичну силу серед нормативно-правових актів, за винятком Конституції України. Усі закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції, у її межах та для її виконання. Відповідно підзаконні нормативно-правові акти не можуть підмінювати собою закони, врегульовувати суспільні відносини замість них або інакше, ніж визначено в законах держави, суперечити їм;

- виражають волю Українського народу безпосередньо або через представницький орган – Верховну Раду України, яка є єдиним органом законодавчої влади в Україні згідно зі ст. 75 Конституції України;

– є основою, базою для прийняття підзаконних нормативно-правових актів;

– врегульовують найважливіші питання організації та функціонування публічної адміністрації, прав та свобод людини та громадянина та їхні взаємовідносини із публічною адміністрацією, а також інші адміністративно-правові відносини;

– приймаються у встановленому законодавством порядку, мають визначену форму;

– є загальнообов'язковими для всіх суб'єктів, на яких вони поширюють свою дію;

– охороняються та забезпечуються державою в тому числі через застосування заходів державного примусу для суб'єктів, що порушують приписи законів.

Закони, в свою чергу, поділяються на конституційні закони і закони, прийняті в порядку поточного законодавства. Конституційні закони, наявність яких передбачена Конституцією України, містять норми, які встановлюють систему органів виконавчої влади, принципи їх діяльності, визначають коло основних прав і обов'язків громадських організацій та громадян у сфері управління та ін. Наприклад, Закони України «Про громадянство», «Про місцеве самоврядування в Україні».

Конституційні закони мають вищу юридичну силу і є, як і Конституція України, юридичною основою для поточного законодавства.

Закони, які приймаються в порядку поточного законодавства, регулюють різні сторони соціально-політичного, господарського, культурного життя країни. Вони деталізують і конкретизують основні положення Конституції України та конституційних законів. Такими є, наприклад, Закони «Про основи містобудування», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про попереднє ув'язнення».

Закони України відіграють важливу роль у врегулюванні адміністративно-правових відносин, містять велику кількість адміністративно-правових приписів, що об'єктивують норми адміністративного права України, є базою для ухвалення підзаконних нормативно-правових актів для здійснення більш деталізованого правового регулювання суспільних відносин.

Серед Законів України особливе місце посідають комплексні Закони, які називають кодексами. У кодексах зібрані за певними критеріями, узгоджені і розміщені у визначеному порядку правові норми, що регулюють окрему сферу чи галузь управління. Наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Повітряний кодекс України, Митний кодекс України та інші.

Підзаконні нормативно-правові акти відіграють важливе значення як джерела адміністративного права. Адміністративне право як галузь характеризується величезною кількістю джерел, серед яких значне місце займають підзаконні нормативно-правові акти. Ці акти, з огляду на їхню назву, мають «похідний» від законів характер, мають на меті доповнити правове регулювання закону. Підзаконні нормативно-правові акти ухвалюються на основі закону, у межах закону та для його виконання.

Підзаконні нормативно-правові акти України як джерела адміністративного права характеризуються такими властивостями:

- приймаються на основі закону, у межах закону та для його виконання;
- деталізують законодавче регулювання суспільних відносин;
- мають чималу кількість суб'єктів прийняття підзаконних нормативно-правових актів;
- врегульовують важливі питання організації та функціонування публічної адміністрації, прав та свобод людини та громадянина та їхні взаємовідносини із публічною адміністрацією, а також інші адміністративно-правові відносини;
- приймаються у встановленому законодавством порядку, мають визначену форму;
- є загальнообов'язковими для всіх суб'єктів, на яких вони поширюють свою дію;
- охороняються та забезпечуються державою зокрема через застосування заходів державного примусу до суб'єктів, які порушують приписи законів.

Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади містять значну кількість норм адміністративного права і регулюють окремі питання публічного управління в господарській, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах державного управління.

Постанови Верховної Ради України відіграють важливу роль як джерела адміністративного права, оскільки багато з них мають нормативне значення та виступають загальнообов'язковими актами. Постанови Верховної Ради України умовно можна розділити на наступні види: оперативні (забезпечувальні), ратифікаційні, регулятивні, установчі та постанови, що визначають питання адміністративно-територіального устрою України. Аналіз судової практики дав змогу дійти висновку, що такі акти підлягають судовому правозастосуванню в різних категоріях справ.

Акти Президента України мають важливе значення у врегулюванні адміністративно-правових відносин, є важливими джерелами адміністративного права, навіть в умовах зменшення впливу Президента України на формування та діяльність Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України як джерела адміністративного права можемо визначити як письмові документи (акти) вищого органу державної виконавчої влади України, що приймаються на основі Конституції України та законів України, у їх межах та для їх виконання з метою врегулювання адміністративно-правових відносин, на підставі яких виникають, змінюються чи припиняють дії адміністративно-правові норми.

Акти уряду мають важливе значення для вивчення питання джерел адміністративного права, оскільки, виконавча влада займає центральне місце в предметі дослідження науки адміністративного права.

Особлива роль, як джерелам адміністративного права, належить нормативно-правовим актам міністерств, державних служб, інших центральних відомств. Такими нормативними актами є накази, положення, інструкції, статuti, правила, які містять адміністративно-правові норми, що регулюють суспільні відносини у відповідних галузях і сферах державного управління. Деякі з цих джерел містять норми адміністративного права, обов'язкові не лише для підвідомчих органів і посадових осіб, але й для інших органів, відомств, підприємств, установ, організацій і громадян. Наприклад, Інструкція МВС України щодо порядку придбання мисливської вогнепальної зброї тощо.

Значна кількість норм адміністративного права міститься в нормативних актах, що приймаються місцевими органами вико-

навчої влади (розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників їх структурних підрозділів) і місцевого самоврядування України (рішення місцевих рад).

Ознаки локальних нормативних актів як джерел адміністративного права:

- мають підзаконний характер і мають відповідати актам, що мають вищу юридичну силу, тобто законам та всім іншим підзаконним нормативно-правовим актам органів державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- є обов'язковими до виконання;

- характеризуються обмеженою сферою дії, тобто виникають щодо осіб, які вступають у правовідносини з державними чи комунальними підприємствами, установами та організаціями;

- затверджуються керівником чи іншою уповноваженою особою підприємства, установи чи організації;

- врегульовують суспільні відносини локального характеру, що стосуються видання відповідного підприємства, установи чи організації.

Окрему групу складають накази керівників державних об'єднань, підприємств, установ і організацій. Норми адміністративного права є в спільних актах управління, виданих державними і недержавними органами (наприклад, адміністрацією підприємства і професійними спілками, громадськими організаціями і т. д.).

Нормативні акти громадських організацій, якщо вони затверджені, або санкціоновані державними органами і містять правила, які регулюють будь-які сторони державного управління.

Окремим видом джерел є міжнародні угоди України, що ратифіковані Верховною Радою України оскільки вони є частиною законодавства України. Наприклад, угода України і Польщі «Про правовий режим українсько-польського кордону, співпрацю та взаємодію у прикордонних питаннях», угода «Про асоціацію України з Європейським Союзом».

Застосування адміністративного права є важливою діяльністю спеціальних, уповноважених на те суб'єктів, наділених необхідними повноваженнями. Саме ці суб'єкти можуть застосовувати право з метою вирішення конкретних справ на основі джерел права, що має результатом видання правозастосовного акта (акта застосу-

вання права). Необхідно вказати, що така діяльність є лише прерогативою спеціальних уповноважених суб'єктів публічного права. Фізичні та юридичні особи приватного права не мають такої можливості, оскільки вони не можуть видавати обов'язкові для виконання індивідуальні акти, що забезпечуються засобами державного примусу. Серед суб'єктів, уповноважених на видання актів застосування права, значну роль відіграють суди.

Під джерелом адміністративного права варто розуміти не лише форму зовнішнього виразу й закріплення адміністративно-правових норм, але й інших загальнообов'язкових регуляторів суспільних відносин в адміністративно-правовій сфері, на підставі яких норми адміністративного права виникають, змінюються, зупиняють та втрачають свою дію. До таких інших регуляторів, що є загальнообов'язковими, відносимо судові рішення, практику Європейського суду з прав людини тощо.

Функції джерел адміністративного права визначаються як основні напрями їхнього впливу на суспільні відносини у сфері публічної адміністрації, здійснення публічного управління, що виражаються в їхніх особливостях та специфічних властивостях. Узагальнюючи вищенаведені функції джерел адміністративного права, пропонуємо виокремити їх у дві основні групи: первинні та похідні. Первинні функції джерел права виконуються ними безпосередньо, наприклад, пізнавальна, виховна, ідеологічна функція, натомість похідні функції виконуються ними опосередковано через функції адміністративно-правових норм, що об'єктивуються у відповідних джерелах. Так, охоронну та регулятивну функції ці джерела виконують за рахунок тих правових норм, які вміщуються в приписах адміністративного законодавства.

На завершення висвітлення даного питання слід коротко зупинитися на проблемі систематизації адміністративного права.

Систематизація адміністративного законодавства – це впорядкування і вдосконалення чинних нормативно-правових актів шляхом їх опрацювання, перегляду і викладу в певному порядку у формі збірників (довідників)актів (предметних, системно-предметних, хронологічних) чи зведених кодифікованих актів.

Систематизація здійснюється у двох формах: у вигляді інкорпорації та кодифікації.

Інкорпорація – це впорядкування нормативно-правового масиву, шляхом його опрацювання і викладу у вигляді хронологічних, предметних, алфавітних збірників. Інкорпорація передбачає збирання окремих нормативних актів, витягів із них і розміщення їх у певній послідовності.

Підставою інкорпорації є певний напрям діяльності, окреме питання чи коло споріднених питань. Наприклад, приватизація майна, земельна реформа тощо. Інкорпорація може проводитися будь-якими органами і носить неофіційний характер. Вона покликана полегшити користування нормативною базою різними категоріями громадян, у тому числі й не юристами.

Кодифікація – це складніша і досконаліша форма систематизації, яка передбачає переосмислення, творчу переробку і якісне поліпшення існуючого законодавства. Результатом виступає новий зведений акт кодифікованого типу (кодекс, статут, положення), який комплексно врегульовує окрему галузь суспільних відносин, відзначається логічною послідовністю, чіткістю структури.

Кодифікація означає не тільки збирання нормативно-правового матеріалу та його розміщення у певному порядку, але й перегляд нормативних актів з метою усунення протиріч між ними, внесення змін до існуючих, створення нових і ліквідацію застарілих правових норм.

Кодифікація носить тільки офіційний характер. Кодекси – це є комплексні закони, які приймаються Верховною Радою України.

Консолідація – передбачає об'єднання виданих у різний час актів, що регулюють однорідні суспільні відносини в один зведений нормативний акт, але без зміни їх змісту.

У зв'язку з тим, що норми адміністративного права регулюють дуже широку і багатогранну сферу суспільних управлінських відносин, їх кількість дуже велика, переважає всі інші галузі права. Ця обставина викликає необхідність систематизації: інкорпорації, а де можливо, – і кодифікації адміністративно-правових норм. Проте, це неможливо зробити в одному нормативному документі. На сьогодні, ми можемо сказати, що адміністративне право кодифіковане лише частково. Прикладом є Кодекс України про адміністративні правопорушення, Повітряний кодекс України, Митний кодекс України та інші. У науковій юридичній літературі підні-

мається питання про кодифікацію норм адміністративного права за його інститутами.

Надзвичайно велике число і розмаїття норм адміністративного права утруднює його систематизацію, унеможлиблює його повну кодифікацію. Сьогодні адміністративне право лише частково кодифіковане. Пошуки вчених-юристів по вдосконаленню чинного адміністративного законодавства, його систематизації, у тому числі й кодифікації, продовжуються.

2.4. Наука адміністративного права, її предмет та система

Адміністративне право є не тільки самостійною галуззю права, але й галуззю правової науки. Наука адміністративного права являє собою систему наукових уявлень, знань і теоретичних положень про адміністративне право.

Розвиток науки адміністративного права слід розглядати паралельно з розвитком держави й права.

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

Перший підручник з адміністративного права було видано в 1922 р., але його зміст не розкриває діяльності державного апарату того часу загалом. Протягом 1922–1929 рр. В. Кобалевський і О. Євтихiev опублікували низку наукових робіт. У 1925–1929 рр. у Харкові вийшли їх підручники з радянського адміністративного права. На початку 30-х років наука адміністративного права (тобто дослідження адміністративно-правових проблем) перестала існувати, зовсім припинилося вивчення предмета «Адміністративне право» у вищих навчальних закладах. Це пояснюється тим, що в умовах того часу управління здійснювалося шляхом організаційного впливу без використання правових форм і методів.

Розвиток науки адміністративного права активізувався після прийняття в 1936 р. Конституції СРСР. У ній чітко визначалися

органи державного управління, форми їх діяльності, в деяких статтях розкривався зміст їх виконавчої і розпорядчої діяльності, встановлювався підзаконний характер усіх актів управління, закріплювалися організація й повноваження місцевих органів галузевого управління, основи адміністративно-правового статусу громадян.

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

У 1940 р. було видано підручник із адміністративного права, підготовлений І. Анановим, Л. Генкіним, Б. Ландау, К. Солнцевим та ін.

У роки Великої Вітчизняної війни у сфері науки адміністративного права й адміністративного законодавства розроблялися проблеми, обумовлені умовами воєнного часу. У післявоєнний період значний внесок у розвиток науки адміністративного права зробили вчені О. Луньов, М. Студенікін, Ю. Козлов, В. Манохін, О. Альохін, В. Власов, Ц. Ямпольська, О. Якуба, Р. Павловський, Г. Петров, Д. Бахрах та ін. Після війни увагу вчених було зосереджено на проблемах підготовки єдиного законодавчого акта з адміністративного права.

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

Роки незалежності України характеризуються певним розвитком вітчизняної науки адміністративного права. Було видано ґрунтовні дослідження з багатьох проблем науки. В центрі уваги українських адміністративістів стояли теоретичні та методологічні проблеми науки, що дістало відображення у низці монографічних праць.

Адміністративне право, як галузь юридичної науки – це сукупність знань, теоретичних понять, наукових поглядів, тлумачень, уявлень та концепцій про адміністративне право, його систему, предмет і метод його правового регулювання, історичні аспекти

становлення, проблеми і перспективи розвитку цієї галузі права та сфери її застосування.

У наукових дослідженнях у галузі адміністративного права використовуються загальнонаукові та конкретно-наукові методи досліджень, і передусім системний та структурно-функціональний аналіз управлінсько-правових явищ, соціологічний метод, наукові експерименти. Визначальний вплив на розвиток науки адміністративного права справляє загальна теорія держави і права, наука конституційного права.

Своїм предметом наука адміністративного права має вивчення:

а) правових проблем теорії публічного управління (його змісту, місця в механізмі соціального управління, взаємовідношення з державною владою та іншими видами державної діяльності, структури, функцій і методів здійснення, соціально-політичних і організаційних принципів);

б) адміністративно-правових норм, що регулюють відносини в різних сферах і галузях державного управління; проблем, пов'язаних з удосконаленням, систематизацією адміністративного права; механізму регулювання управлінських суспільних відносин, шляхів і засобів підвищення ефективності адміністративно-правових норм;

в) адміністративно-правових відносин з точки зору їх юридичного змісту і структури, співвідношення внутрішніх елементів (владні начала, односторонність, підпорядкованість та ін.);

г) правового статусу суб'єктів адміністративного права, адміністративно-правових гарантій їх прав;

д) форм і методів управлінської діяльності, проблем адміністративного процесу і адміністративної юрисдикції;

е) засобів забезпечення і зміцнення режиму законності і державної дисципліни у сфері публічного управління.

Наука адміністративного права виявляє і вивчає загальні закономірності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, розкриває їх суть, узагальнює і поширює практику застосування норм адміністративного права. Зміст науки адміністративного права охоплює ширше коло проблем, хоча системи науки адміністративного права і відповідної галузі права в основному співпадають. Головне призначення науки адміністративного права –

розробка наукових висновків, рекомендацій і конкретних пропозицій щодо вдосконалення та посилення ефективності діючих адміністративно-правових норм і відповідних правових інститутів, що врешті-решт безпосередньо впливає на ефективність державно-управлінської діяльності.

У результаті глибокого і всебічного дослідження цих закономірностей розробляються науково обґрунтовані рекомендації і пропозиції, спрямовані на зміну, вдосконалення адміністративно-правових норм і, в першу чергу, на підвищення їх ефективності.

У цілому зміст адміністративно-правової науки, включаючи насамперед її понятійно-термінологічний апарат, багато в чому сформувався з огляду на потреби вивчення побудови системи державного управління, її складових та їх функціонування.

Однією із задач науки адміністративного права є вироблення наукових основ адміністративного права, як навчальної дисципліни, що вивчається у вищих юридичних навчальних закладах нашої держави, а також розробка наукових понять і категорій, якими вона оперує.

Основними функціями науки адміністративного права є:

- теоретично-пізнавальна;
- практично-прикладна (або нормативна);
- виховна.

Теоретико-пізнавальна функція науки адміністративного права полягає у глибокому, всебічному теоретичному осмисленні суті адміністративного права, його особливостей, усього механізму адміністративно-правового регулювання.

Практично-прикладна, або нормативна функція забезпечує вироблення рекомендацій по вдосконаленню адміністративного законодавства і практики його застосування.

Без цих функцій неможливо чітко і функціонально організувати управління складними суспільними процесами, сконцентрувати організуючу діяльність державного апарату, усіх його складових і структурних підрозділів. При цьому правові відносини у сфері управління складаються як відносини вторинного порядку, тобто відносини, які зумовлені завданнями досягнення оптимальних результатів господарської і соціально-культурної діяльності.

Наука адміністративного права досліджує передусім правові аспекти державного управління, тобто проблеми правового регу-

лювання суспільних відносин, які виникають у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів, немає підстав всю проблематику державного управління юридизувати і водночас юридичні аспекти зводити до розряду суто політологічних або соціологічних, хоча політизація й соціологізація досліджень характерні для сучасного розвитку юридичної науки.

Наука адміністративного права, як і кожна галузь науки, має свою систему, під якою розуміють внутрішній зв'язок і логічну послідовність дослідження питань, що складають її предмет.

Система науки адміністративного права будується на основі внутрішнього зв'язку, що є між різними адміністративно-правовими інститутами і обумовлена об'єктивними закономірностями, притаманними нашому суспільству. Вона визначається її змістом, як галузі юридичної науки. В основу системи науки адміністративного права покладені реально існуючі системи управлінських відносин і система галузі адміністративного права.

Курс науки адміністративного права України складають Загальна і Особлива частини. Питання, що стосуються державного управління і його правового регулювання в цілому, складають Загальну частину курсу, а питання, що стосуються окремих галузей і сфер управління – Особливу частину курсу.

Між системою галузі і системою науки адміністративного права є органічний зв'язок, проте вони повністю не співпадають. Справа в тому, що наука адміністративного права, крім загальних питань, досліджує також закономірності розвитку адміністративного права, ставить інші теоретичні проблеми. Тому сама система науки адміністративного права за колом питань ширша системи галузі адміністративного права.

Таким чином, предмет науки адміністративного права складає дослідження окремих питань і проблем адміністративно-правового регулювання управлінських відносин. Такими, наприклад, є проблеми теорії публічного управління, окремі адміністративно-правові норми, які регулюють ці відносини в різних галузях і сферах публічного управління; проблеми, пов'язані з удосконаленням чинного адміністративного законодавства та форм і методів його реалізації; проблеми регулювання адміністративно-правових відносин між різними суб'єктами та об'єктами управління; питання забезпечення законності в державному управлінні тощо.

Контрольні питання

1. Поняття адміністративного права, його предмет та метод.
2. Взаємовідношення адміністративного права з іншими галузями права.
3. Система і джерела адміністративного права.
4. Адміністративне право як наука і як навчальна дисципліна.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
3. Про Кабінет міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п>
8. Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2016 № 7330. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/330-2016-п>
9. Статут Організації Об'єднаних Націй, підписаний 26 червня 1945 р. / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_010 (дата звернення: 12.03.2017).
10. Статут територіальної громади міста Львова: ухвала Львівської міської ради від 28 березня 2002 р. № 1649 / Львівська міська рада. URL: [http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam%5Cuhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/EFD235514C37EA05C22572FF004D1D76?OpenDocument](http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam%5Cuhvaly.nsf/(SearchForWeb)/EFD235514C37EA05C22572FF004D1D76?OpenDocument) (дата звернення: 12.01.2018).

Додаткова література

1. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Х.: Золота миля, 2011. 584 с.
2. Галуцько В. В., Курило В. І., Короед С. О. Адміністративне право України. Т. 1. «Загальне адміністративне право»: навч. посіб.; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Гринь Д.С., 2015. 272 с.
3. Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
4. Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
5. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Іваха В. О., Гаврильців М. Т., Лук'янова Г. Ю., Гурковський М. П., Кісіль Р. В. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 553 с.
6. Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 43–51.
7. Остапенко О. І., Ковалів М.В., Єсімов С.С., Гулак Л.С., Отчак Н.Я., Остапенко Л.О. Адміністративне право України (загальна частина) : навчальний посібник. Львів: СПОЛОМ. 2019. 504 с.
8. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.; за ред. В.В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2013. 808 с.
9. Мацелик Т.О. Публічна адміністрація: питання понятійно-категоріального апарату. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 135–138.
10. Перепелюк В.Г. До питання про визначення поняття «владна управлінська функція». *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 4. С. 41–48.
11. Пухтецька А. Принципи адміністративного права у країнах Європейського Союзу та в Україні. *Право України*. 2017. № 7. С. 76–82.
12. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. / вид. 9-е, зі змінами Львів: Край. 2007. 192 с.
13. Решота В.В. Джерела адміністративного права України: проблеми судового застосування: монографія. Львів: ТЗОВ Галицька видавнича спілка, 2018. 432 с.
14. Решота В.В. Функції джерел адміністративного права. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. Вип. 6. Т. 1. С. 103–106.
15. Ющик О. Загальні теоретико-методологічні питання ефективного державного управління. *Право України*. 2015. № 6. С. 17–27.

Розділ 3

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ НОРМИ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ

3.1. Поняття та структура норм адміністративного права. Дія адміністративно-правових норм

Кожна галузь права як і право, в цілому, являє собою цілісну організовану систему правових норм, її первинних «клітинок». Як відомо, правова норма – це загальнообов’язкове правило поведінки, що встановлюється (санкціонується) і виконання якого забезпечується (гарантується) державою.

Норми адміністративного права, також як і норми інших галузей права, виконують функцію регулятора суспільних відносин. Вони відрізняються від норм інших галузей права тим, що предметом регулювання здебільшого є суспільні відносини, що виникають у сфері управлінської, виконавчої та розпорядчої діяльності держави.

Окрім суспільних відносин у сфері публічного управління норми адміністративного права регулюють відносини, що виникають у зв’язку з проходженням державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, відносини щодо забезпечення органами публічної влади реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян за ініціативою останніх.

Отже, адміністративно-правові норми забезпечують регулювання суспільних відносин у різних сферах публічного, тобто державного і самоврядного, управління з пріоритетною орієнтацією на забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян.

В юридичній літературі існують різні варіанти визначення поняття адміністративно-правових норм. Серед типових визначень наведемо деякі, які містяться у навчальних виданнях українських вчених-адміністративістів.

Т. О. Коломєць: конкретне формально визначене загальнообов'язкове правило поведінки у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, в процесі державного і самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку.

В. В. Богуцький: норми адміністративного права визначають межі належної, допустимої або рекомендованої поведінки людей, діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб, підприємств, установ, організацій і трудових колективів у сфері виконавчої влади.

І. П. Голосніченко: адміністративно-правова норма являє собою обов'язкове, формально визначене правило поведінки, що встановлено та охороняється Українською державою для організації та регулювання суспільних відносин, які виникають, розвиваються та припиняються в процесі здійснення державної виконавчої влади та відповідальності у сфері управління за незначні правопорушення.

І. Д. Пастух: адміністративно-правова норма – це вид правової норми, за допомогою якої формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, організується і забезпечується функціонування публічної адміністрації.

З урахуванням наведених поглядів, виходячи із сучасного розуміння сутності адміністративного права пропонуємо наступне визначення: адміністративно-правові норми – це встановлені, санкціоновані або ратифіковані державою, формально визначені, юридично обов'язкові, охоронювані засобами державного примусу правила поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, які забезпечують умови реалізації цими учасниками своїх прав та виконання покладених на них обов'язків.

Нормам властиві загальні риси, притаманні нормам інших галузей права.

Зокрема, вони:

- 1) встановлюються, санкціонуються чи ратифікуються державою і тому мають державно-владний характер;
- 2) є формально визначеними загальнообов'язковими правилами поведінки;
- 3) закріплюються в правових актах, що видаються компетентними державними органами;
- 4) мають двосторонній характер, тобто встановлюють не тільки права, а й обов'язки учасників правовідносин;
- 5) визначають певні варіанти поведінки;
- 6) їх дотримання забезпечується шляхом як юридичного примусу, так і застосування різноманітних організаційних, роз'яснювальних, стимулюючих та інших заходів.

Водночас нормам адміністративного права притаманні певні особливості, які відрізняють їх від норм інших галузей права.

1) Предметом регулювання є суспільні відносини у сфері функціонування управлінських інститутів публічної влади, а відповідно метою цих норм є забезпечення організації та впорядкованості дій суб'єктів виконавчої влади, місцевого самоврядування, деяких інших суб'єктів управлінської діяльності, та умов для реалізації та захисту прав і свобод громадян, щодо яких ця діяльність здійснюється. Отже, вони спрямовані на реалізацію публічного інтересу.

2) Переважна більшість норм адміністративного права має імперативний характер, адже одна із сторін у відносинах, що регулюються зазначеними нормами, завжди є носієм владних (державних або самоврядних) повноважень, тому для цих відносин характерне одностороннє волевиявлення носія цих повноважень. Ця імперативність виражається:

а) у прямому приписі, що зобов'язує суб'єкта діяти тільки певним чином та неможливості зміни умов норми за його волевиявленням;

б) у можливості суб'єкта обирати варіант поведінки лише із передбачених у нормі таких варіантів;

в) у можливості застосування примусової сили держави у випадку недотримання правил, встановлених нормою;

г) надання стороні управлінських відносин можливості діяти на свій розсуд, тобто або вчинити певні, передбачені даною адміністративно-правовою нормою дії, або відмовитися від їх учинення.

Водночас інша частина норм адміністративного права має ознаки диспозитивності. Вона полягає у наданні суб'єкту, що не наділений державно-владними повноваженнями, права діяти за своїм вибором, хоча в загальних межах, визначених нормою. В цілому такими нормами встановлюються межі належної (необхідної) та дозволеної (можливої) поведінки. Адміністративно-правова норма встановлює таку поведінку шляхом закріплення, які дії можна вчиняти (дозволи), від яких слід утриматися (заборони), які вчиняти необхідно (приписи). Причому суб'єкти адміністративно-правових відносин повинні виконувати приписи і заборони, встановлені адміністративно-правовою нормою, під загрозою можливості застосування до них примусових заходів з боку держави.

3) Для адміністративно-правових норм у багатьох випадках характерне пряме застосування адміністративних санкцій за правопорушення, адже адміністративна (а тим більше дисциплінарна) відповідальність настає найчастіше у позасудовому порядку.

4) Адміністративно-правові норми часто встановлюються у процесі реалізації повноважень виконавчої влади та безпосередньо її суб'єктами. Серед джерел адміністративно-правових норм домінують акти одностороннього волевиявлення (укази, розпорядження, накази).

5) За допомогою адміністративно-правових норм забезпечується функціонування публічної адміністрації.

6) Норми адміністративного права забезпечують реалізацію регулятивної та охоронної функцій адміністративного та інших галузей права в багатьох сферах суспільного життя (економіка, освіта, будівництво, охорона здоров'я, внутрішні справи та ін.).

7) Вони не систематизовані, а містяться в різних за юридичною силою нормативно-правових актах публічної адміністрації, в тому числі органів місцевого самоврядування.

Як уже зазначалося, дотримання адміністративно-правових норм забезпечується як шляхом юридичного примусу, так і застосування різноманітних організаційних, роз'яснювальних, стимулюючих та інших засобів. У адміністративно-правовій науці

пропонується наступна класифікація засобів, за допомогою яких держава гарантує виконання приписів адміністративно-правової норми:

- примусові засоби (можливість притягнення до відповідальності перед державою);
- організаційні засоби (видання норм, створення умов для їх застосування, матеріально-технічне забезпечення тощо);
- роз'яснювальні засоби (доведення змісту норми до адресата, підкреслення її значущості та неминучості відповідальності);
- стимулюючі засоби (застосування різних заохочувальних заходів до тих, хто точно виконує приписи норм).

Норми адміністративного права впорядковують різні компоненти системи публічного адміністрування; формують, закріплюють науково-обґрунтовані та доцільні взаємовідносини між суб'єктами та об'єктами публічного адміністрування; регламентують зв'язки окремих галузей управління між собою, взаємодію різних органів виконавчої влади, їх стосунки з підприємствами, установами, організаціями та громадянами.

В адміністративно-правових нормах знаходить своє безпосереднє відображення регулятивна роль адміністративного права. Практично, це означає, що при допомозі адміністративно-правових норм створюється певний правовий режим діяльності окремих суб'єктів, їх взаємовідносин у сфері державного управління.

Адміністративно-правові норми передбачають взаємні обов'язки і права сторін, їх відповідальність у разі неналежного виконання обов'язків або порушення (неправильного використання) прав. Вони визначають обов'язки сторін не тільки в межах конкретних управлінських відносин (обов'язки однієї сторони перед іншою), але і перед державою та суспільством, засоби, що забезпечують їх виконання і гарантують використання наданих прав.

Адміністративно-правові норми, регулюючи управлінські відносини, враховують наявність у них органів виконавчої влади держави (їх офіційних представників) – носіїв владних повноважень. У більшості своїй такі норми адресуються саме цим органам (посадовим особам), так як вони здійснюють виконавчу та розпорядчу діяльність, у зв'язку з якою і виникають відносини, що регулюються адміністративно-правовими нормами.

За цими органами, що виступають від імені держави, адміністративно-правові норми закріплюють відповідний обсяг юридично-владних повноважень, визначають юридичні обов'язки як перед державою, так і перед іншими учасниками управлінських відносин, встановлюють відповідальність за неналежне виконання.

Слід зазначити, що адміністративно-правові норми наділяють правами не лише органи виконавчої влади, а й інших можливих учасників управлінських суспільних відносин, що цими нормами регулюються. Правам однієї сторони завжди кореспондують обов'язки другої і навпаки.

Адміністративно-правові норми, регулюючи управлінські відносини, впливають на них шляхом:

- а) надання учасникам цих відносин певних прав;
- б) покладення на них юридичних обов'язків;
- в) гарантування прав і забезпечення виконання обов'язків.

Реалізація цілей та мети застосування адміністративної норми 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 не правовими 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.

Як відомо, «класична» модель будь-якої правової норми передбачає обов'язкову наявність трьох взаємозв'язаних елементів – гіпотези, диспозиції та санкції.

Під структурою розуміють її внутрішню побудову, певний порядок взаємозв'язку, взаємообумовленості її складових частин, елементів норми.

Специфіка адміністративного права полягає у тому, що зазначені елементи норми досить часто містяться не в одному, а в різних актах законодавства. У більшості адміністративно-правових норм не передбачено санкцій.

Ще однією особливістю адміністративно-правових норм, на яку останнім часом дедалі частіше звертають увагу вчені-адміністративісти, є те, що норми адміністративного права можуть містити разом із санкцією заохочення.

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 адміністративно-правовою нормою права на дії (поведінку), що стимулюються державою.

Гіпотеза (грец. hypothesis – умова, припущення) – складова частина норми права, що визначає умови, за наявності яких суб'єкти права повинні здійснювати свої права і виконувати обов'язки, визначені в диспозиції даної норми. Це фактичні умови, за яких дана норма застосовується та повинна виконуватися.

Інакше кажучи, гіпотеза включає в себе характеристику умов, за яких слід керуватися вимогами (приписами) даної правової норми. Як правило, гіпотеза передбачає певні конкретні юридичні факти, тобто обставини, за яких виникають, змінюються або

припиняються адміністративно-правові відносини (наприклад, досягнення особою певного віку, вчинення нею адміністративного правопорушення тощо).

У більшості адміністративно-правових норм, які визначають права і обов'язки, форми і методи органів державного управління, гіпотеза не формулюється, хоча, як слушно наголошується в юридичній літературі, не обов'язково, щоб структура норми була тотожна структурі акту законодавства. Гіпотеза відсутня в адміністративно-правових нормах, що регулюють організацію і діяльність, визначають повноваження органів виконавчої влади (посадових осіб).

Пояснюється це тим, що такі норми (їх більшість) реалізуються безпосередньо в діяльності органів управління, остання і оцінюється як умова (тобто гіпотеза), що диктує необхідність керуватися вимогами норм, адресованими цим органам.

Існують такі види гіпотез адміністративно-правових норм:

- невизначена гіпотеза (вона може бути загальною для декількох адміністративно-правових норм, але в результаті логічного аналізу завжди може бути знайдена). Таке вираження гіпотези необхідне для оперативної самостійності суб'єктів публічного управління (їх посадових осіб), тобто для здійснення ними своїх повноважень шляхом вибору найбільш ефективних форм впливу на учасників управлінських відносин у межах закону, з урахуванням конкретної ситуації;

- відносно визначена гіпотеза формулюється в адміністративно-правовій нормі та містить елементи адміністративного розсуду (тобто вказівки на можливість її застосування на розсуд особи, яка застосовує право). У відносно визначеній гіпотезі міститься лише загальна характеристика умов, за наявності яких може бути реалізована правова норма. Такі гіпотези, як правило, містять формулювання: може бути, у разі необхідності, у певних випадках тощо (наприклад, військовозобов'язаний, який без поважних причин не з'явився за викликом військового комісаріату, може бути притягнутий до адміністративної відповідальності). Переважна більшість адміністративно-правових норм містять саме відносно-визначену гіпотезу;

- абсолютно визначена гіпотеза формулюється в адміністративно-правовій нормі. З її допомогою законодавець виключає

можливість суб'єкта управління приймати те або інше рішення з урахуванням умов та особливостей місця й часу, пов'язуючи його єдиною умовою. Абсолютно визначена гіпотеза містить конкретні фактичні умови, за яких реалізується норма права (наприклад, особа не може бути притягнута до адміністративної відповідальності, якщо минуло більше двох місяців з моменту вчинення нею правопорушення).

Залежно від складу адміністративно-правової гіпотези можна виділити прості та складні гіпотези. Найчастіше зустрічаються прості гіпотези.

Ще однією підставою для класифікації адміністративно-правових гіпотез є форма їх вираження. За цим критерієм вони поділяються на абстрактні та казуїстичні.

Як правило, гіпотеза адміністративно-правової норми у нормативних актах має абстрактну форму. Рідше зустрічається казуїстична форма, тобто коли реалізація правової норми, виникнення, зміна та припинення відносин, які нею врегульовуються, пов'язуються з окремими, чітко визначеними випадками, які неможливо відобразити з допомогою абстрактної гіпотези (наприклад, через суворий перелік дій, ознак тощо).

Диспозиція (лат. *dispositio* – розпорядження) – складова частина норми права, яка визначає права і обов'язки учасників правовідносин, що виникають за обставин, передбачених гіпотезою норми.

Можна сказати, що диспозиція – це конкретне правило поведінки, передбачене нормою. Диспозиція в адміністративно-правових нормах формулюється, переважно, як права, повноваження, дозволи, або у вигляді приписів, обов'язків, заборон і обмежень. Диспозиції, в яких формулюються одночасно і права і обов'язки, в нормах адміністративного права зустрічаються досить рідко. Незалежно від того, яким чином сформульована диспозиція, вона завжди передбачає нерозривність, взаємозв'язок прав і обов'язків, завжди вказує на те, як повинні (або можуть) поводити себе суб'єкти.

Часто для детальнішого роз'яснення правила поведінки треба звернутися до іншого правового акту, тобто диспозиція має так званий відсильний характер.

Типовою ознакою адміністративно-правової диспозиції є, з одного боку, її імперативний характер, оскільки встановлене адміністративно-правовою нормою правило поведінки не може бути змінено за згодою сторін.

З іншого боку, частина адміністративно-правових норм має дозвільну диспозицію, коли законодавець дозволяє окремим учасникам відносин самим визначати свою поведінку в межах загального дозволу. Наприклад, таким чином регулюються відносини в процесі звернення громадян до органів виконавчої влади з приводу реалізації наданих громадянам конституційних та інших прав.

Санкція адміністративно-правової норми містить вказівку на заходи адміністративно-правового примусу (попереджувального або запобіжного характеру) або заходи дисциплінарної відповідальності, які застосовуються у разі невиконання своїх обов'язків (а іноді не реалізації прав) учасниками адміністративно-правових відносин.

Санкції адміністративно-правових норм мають певні особливості, які визначаються характером суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами. Це насамперед:

- те, що санкція завжди виражає негативну реакцію держави на будь-яке відхилення від належної поведінки у сфері державного управління;

- специфічне коло суб'єктів, які уповноважені застосовувати адміністративно-правові санкції: органи виконавчої влади та їх посадові особи;

- те, що санкції містяться не у всіх адміністративно-правових нормах. Це характерно для норм, що регулюють відносини між супідрядними сторонами управлінських відносин (наприклад, між вищими і нижчими органами управління, між керівником і підлеглими йому працівниками). Порушення правових приписів передбачає настання дисциплінарної відповідальності, передбаченої не даною адміністративною нормою, а нормами, що містяться в правових актах, які регламентують, наприклад, державну службу;

- виключно багатий арсенал засобів адміністративного впливу, розмаїття видів санкцій, надання органам та посадовим особам у встановлених межах широких можливостей застосовувати ті заходи впливу, які вважають найбільш доцільними та ефективними.

У систематизованому вигляді перелік адміністративно-правових санкцій, що передбачені чинним законодавством України, закріплено у ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). До них, зокрема, віднесено: попередження; штраф; штрафні бали; 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; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; суспільно корисні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті.

У зв'язку з поширенням заходів адміністративної відповідальності на юридичну особу з'явилися й нові види санкцій, наприклад, обмеження або тимчасова заборона певного виду діяльності, які зафіксовані не у КУпАП, а в інших нормативних актах.

Зміст структурних елементів адміністративно-правової норми (гіпотези, диспозиції, санкції) може бути визначеним, відносно визначеним та альтернативним.

Визначеність елементів норми означає, що учасники відносин можуть чинити тільки так, як вказано, наприклад, в диспозиції і не інакше, або щодо порушника правової норми може бути застосоване стягнення у вигляді штрафу у чітко визначеному розмірі тощо.

Відносна визначеність елементів норми полягає в тому, що в ній вказуються лише загальні ознаки поведінки, в рамках яких сторони можуть приймати самостійні рішення. Відносно визначена гіпотеза виражається у формулюванні типу «у разі необхідності» або «у випадку доцільності» дозволяється діяти певним чином; наявність же необхідності або доцільності у кожному конкретному випадку встановлюється іншими нормами. Наприклад, відносно визначена санкція норми полягає у вказівці на те, що до порушника може бути застосоване адміністративне стягнення у вигляді штрафу в певних межах (від і до).

Альтернативність структурних елементів адміністративно-правової норми полягає в тому, що в диспозиції, наприклад, наводяться кілька альтернативних варіантів поведінки, в санкції – кілька різних видів покарання щодо порушника (або адміністративний арешт, або штраф, або виправні роботи).

Приписи адміністративно-правової норми в більшості випадків не співпадають з текстом статті чи параграфу нормативного акту. Дуже часто гіпотеза та диспозиція знаходяться в одному нормативному акті, а санкція – в іншому. Часто окремі частини правової норми не формулюються взагалі, а якби розуміються очевидними. Наприклад, ст. 173 КУпАП України передбачає відповідальність за вчинення дрібного хуліганства, тоді як у статті нічого не говориться про те, що це діяння є заборонене. Це, вважає законодавець є очевидним. Це стосується усіх без винятку норм Особливої частини розділу 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Дія адміністративно-правових норм пов'язана з наявністю певних меж їх здатності здійснювати певний вплив на регульовані суспільні відносини. Ці межі діють у часі та просторі та розрізняються за колом осіб.

Дія адміністративно-правових норм у часі, як правило, не обмежена певними строками. Це означає, що норми діють до офіційної зміни або скасування. Однак можуть передбачатися часові межі дії, наприклад, на період дії надзвичайного стану на визначеній території, тобто на визначений строк.

Для дії адміністративно-правових норм існують загальні правила:

а) адміністративно-правові норми набувають чинності з часу доведення до відома виконавців. У окремих випадках вони набувають чинності в строк, визначений у нормативному акті;

б) нормативний акт зворотної чинності не має, а винятки щодо цього застерігаються в самому акті.

Питання про дію адміністративно-правової норми в часі має практичне значення, тому не дивно, що воно є предметом окремого дослідження науковців. Від його правильного вирішення найчастіше залежить, який законодавчий або нормативний акт – новий чи старий – застосовуватиметься до конкретних відносин, які імперативні приписи здійснюватимуться.

Питання про набуття чинності адміністративно-правової норми залежить від двох обставин:

- 1) дати набуття чинності норми;
- 2) меж дії норми при набутті чинності.

Питання про межі дії нової норми передбачає три варіанти дії:

- перспективна – дія щодо фактів, правовідносин, які виникли після набуття чинності;
- негайна – дія щодо правовідносин, які виникли знову чи раніше, але з дати набуття чинності;
- із зворотною чинністю – дія щодо правовідносин, які знову виникли, та правовідносин, які виникли до набуття чинності норми, але з більш ранньої дати.

Щодо встановлення меж зупинення дії норми, яка існувала раніше, можливі три варіанти дії:

- норма переживає себе, якщо продовжує регулювати відносини, які виникли на її основі після дати набуття чинності нової норми;
- норма негайно зупиняє дію щодо відносин, які раніше регулювалися нею, з дати втрати нормою чинності;
- норма достроково зупиняє дію і таким чином впливає на правовідносини, які раніше регулювалися цією нормою, а потім стали регулюватися новою нормою із зворотною чинністю.

Дія адміністративно-правових норм у просторі передбачає територію, на яку поширюється їх юридична сила. Такою територією дії норм можуть бути окремі економічні зони. Іноді адміністративно-правові норми діють на території декількох держав відповідно до двосторонніх і багатосторонніх угод. Можливий «вихід» таких норм за межі державного кордону, коли регламентують діяльність українських організацій і громадян за кордоном. У межах України дія адміністративно-правових норм поширюється на іноземців.

Дія адміністративно-правових норм у просторі пов'язана зі статусом органу, який видав акт.

Виходячи з цього, розрізняють:

- норми, які діють на всій території України або в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць;
- норми загального та галузевого характеру;

– норми актів локального (внутрішнього організаційного) характеру.

Дія адміністративно-правових норм за колом осіб розрізняється залежно від поширення на всіх громадян або на окремі групи (військовослужбовців, біженців, пасажирів, працівників окремих міністерств), тобто на спеціальних суб'єктів адміністративного права.

3.2. Види та реалізація адміністративно-правових норм

Адміністративно-правова норма – це правило поведінки, установлене державою (Верховною Радою України, органом виконавчої влади) з метою регулювання суспільних відносин у сфері державного керування. Норми адміністративного права визначають границі належного, припустимого й рекомендованого поведіння людей, діяльності органів виконавчої влади, їхніх посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій і трудових колективів у сфері виконавчої влади.

Норми адміністративного права встановлюють правовий режим взаємин суб'єктів державного керування й місцевого самоврядування, порядок здійснення організаційно-управлінської діяльності, визначають права й обов'язки громадян у сфері виконавчої влади й гарантії їхньої реалізації.

Серед норм адміністративного права значне місце займають норми про відповідальність (адміністративної, дисциплінарної, матеріальної). Більша частина норм адміністративного права носить імперативний (приказний) характер, їхня реалізація підкріплюється можливістю застосування примусової чинності держави.

Всі адміністративно-правові норми групують за певними критеріями. Основним критерієм є їх юридичний зміст або метод регулюючого впливу на учасників управлінських суспільних відносин. За цим критерієм норми адміністративного права поділяються на:

а) зобов'язуючі (приписні), тобто такі, що містять юридичні владні приписи до вчинення певних дій за конкретних обставин,

передбачених нормою, (наприклад, особи які досягли 16-річного віку повинні мати паспорт громадянина тощо);

б) забороняючі (категоричні, імперативні), тобто такі, що містять юридичні владні приписи, що забороняють вчинення певних дій. Наприклад, заборонені дії, що підпадають під ознаки адміністративних правопорушень тощо);

в) уповноважуючі (дозволяючі, дозвільні, диспозитивні), тобто такі, що передбачають можливість діяти в межах вимог даної норми на свій розсуд. Наприклад, можливість вибору відповідним органом одного з видів стягнень, передбачених нормою;

г) стимулюючі, тобто такі, що містять заходи матеріального і морального стимулювання за належну поведінку;

д) рекомендаційні, тобто такі, що містять поради з приводу найдоцільнішого, раціонального вчинення тих чи інших дій. Ці норми є різновидом норм уповноважуючого характеру.

За предметом регулювання адміністративно-правові норми поділяються на:

а) матеріальні, тобто такі, що визначають зміст обов'язків і прав конкретних учасників регульованих управлінських відносин, їх адміністративно-правовий статус. Наприклад, норми які встановлюють право органів виконавчої влади видавати нормативно-правові акти тощо;

б) процесуальні, тобто такі, що встановлюють порядок реалізації обов'язків і прав, передбачених для учасників управлінських суспільних відносин матеріальними адміністративно-правовими нормами. Наприклад, норми що визначають порядок оскарження дій органів виконавчої влади та їх посадових осіб тощо.

Процесуальні норми, в свою чергу, поділяються на дві групи:

- адміністративно-юрисдикційні;
- адміністративно-процедурні.

Адміністративно-юрисдикційні норми які забезпечують порядок реалізації норм щодо розгляду справ про адміністративне правопорушення чи інше правопорушення, що перебуває у сфері адміністративно-правового регулювання.

Адміністративно-процедурні норми забезпечують порядок реалізації норм у сфері публічного управління, внутрішньо-організаційної і контрольної діяльності, регламентують порядок вчинення

різних організаційних дій апарату управління (наприклад, порядок узгодження тих чи інших дій, проведення спільних заходів тощо).

Адміністративно-правові норми, в залежності від адресату нормативних приписів поділяються на норми, що регулюють:

а) правове положення органів виконавчої влади держави; ними визначається порядок утворення, реорганізації, ліквідації органів управління, їх компетенція і організаційна структура, форми та методи здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності, взаємовідносини з іншими суб'єктами тощо;

б) правове положення адміністративно-управлінських працівників апарату управління – державних службовців. Вони закріплюють принципи державної служби, порядок комплектування, проходження служби, обсяг службових обов'язків і прав службовців та інше;

в) адміністративно-правовий статус підприємств, установ та організацій: порядок їх утворення, реорганізації та ліквідації, підпорядкованість, компетенцію, форми та методи діяльності адміністрації тощо;

г) правовий статус громадських об'єднань у сфері державного управління, основи взаємовідносин з органами управління, обсяг повноважень, організаційно-правові форми участі в державному управлінні, методи державного регулювання діяльності тощо;

д) адміністративно-правовий статус громадян: визначають права і обов'язки в сфері державного управління, встановлюють адміністративно-правові гарантії суб'єктивних прав, основи взаємовідносин з апаратом управління тощо.

За обсягом регулювання управлінських суспільних відносин, адміністративно-правові норми поділяють на:

а) загальні, що поширюються на всі сфери та галузі державного управління, місцевого самоврядування які регламентують важливі питання реалізації публічної влади (наприклад, організація державної служби тощо);

б) галузеві, що регулюють відносини, які складаються в галузевих системах державного управління (наприклад, в галузі внутрішніх справ);

в) міжгалузеві, що регулюють відносини в певних сферах управління (наприклад, в сферах планування, стандартизації, ціноутворення, енергозбереження);

г) місцеві, що містяться в актах місцевих органів виконавчої влади, та органів місцевого самоврядування.

За юридичною чинністю адміністративно-правові норми поділяють на:

- а) норми, що містяться в законодавчих актах;
- б) норми, що містяться в підзаконних актах.

За дією в просторі адміністративно-правові норми поділяються на норми:

- а) загальнодержавного значення;
- б) місцевого значення.

За дією в часі розрізняють адміністративно-правові норми:

- не обмежені терміном дії;
- строкові;
- тимчасові.

Адміністративно-правові норми діють до моменту їх зміни або відміни у встановленому законом порядку.

За повнотою викладених приписів розглядувані норми поділяються на:

- визначені (мають повно викладене правило поведінки);
- відсилочні (викладають правило поведінки неповно, відсилаючи до інших норм або правових актів);
- бланкетні (передбачають, що відповідне правило поведінки встановлюється іншим уповноваженим суб'єктом).

Крім того, адміністративно-правові норми можна поділити:

- за юридичною чинністю – на: викладені в законах; указах; постановах; рішеннях; наказах тощо. Деякі автори пропонують за вказаним критерієм більш вузьку класифікацію: законодавчі; підзаконні; галузеві (відомчі); локальні;

- за характером юридичного захисту – на: норми, які захищені адміністративними санкціями; норми, що захищені дисциплінарними санкціями. Інколи пропонуються інші класифікаційні групи адміністративно-правових норм. Наприклад, вони можуть мати або внутрішньо системний (дія поширюється тільки на нижчі ланки системи виконавчої влади), або загальнообов'язковий (дія поширюється на всіх учасників регульованих відносин) характер і інші.

Поняття та форми реалізації адміністративно-правових норм.

Для того, щоб норми адміністративного права були втілені в життя, необхідна їх реалізація.

Із теорії права відомо, що реалізація права – це втілення у діяльності суб'єктів права приписів правових норм, встановлених або санкціонованих державою. Інакше кажучи, це перетворення правових норм у правомірну поведінку суб'єктів права в результаті дотримання заборон, виконання (чи дотримання) обов'язків, здобуття чи використання прав.

Виходячи з теоретичних засад правової науки, можна виділити такі ознаки реалізації правових норм:

- завжди правомірна поведінка;
- діяльність, пов'язана з досягненням певного результату, передбаченого нормою права;
- вольова поведінка, коли суб'єкт права узгоджує поведінку з вимогами норм права. Особливості реалізації норм права зумовлюються належністю норми до певної галузі права.

Реалізація адміністративно-правових норм означає практичне втілення правил поведінки (приписів), які вони містять, у діяльність суб'єктів суспільних відносин, що перебувають у сфері регулювання адміністративного права. У процесі реалізації норм адміністративного права правові приписи втілюються в життя всіма суб'єктами (сторонами) регульованих суспільних відносин, але роль кожного суб'єкта у цьому процесі визначається відповідно до їх адміністративно-правового статусу.

В юридичній літературі існує кілька підходів до визначення форм реалізації адміністративно-правових норм (іноді їх називають способами реалізації).

Переконливим є виділення трьох самостійних форм реалізації адміністративно-правових норм:

- 1) виконання норм;
- 2) використання норм;
- 3) застосування норм.

Виконання адміністративно-правових норм полягає у тому, що учасники регульованих відносин точно слідують приписам, які містяться в нормах щодо їх обов'язків (щодо обов'язкових дій або обов'язків утримуватися від певних дій). У виконанні приписів

адміністративно-правових норм беруть участь всі можливі учасники відносин, тобто всі, кому адресовані конкретні норми. Виконання цими суб'єктами приписів, які містяться в нормах, може здійснюватися незалежно (а інколи навіть всупереч) від їхнього бажання.

Щодо дотримання приписів норм слід зазначити, що це також точне слідування цим приписам щодо обов'язків утримуватися від здійснення заборонених нормами дій. Як виконання, дотримання здійснюється незалежно від бажання суб'єктів регульованих відносин. Отже, дотримання не слід розглядати як самостійну форму реалізації адміністративно-правових норм, оскільки воно пов'язане з реакцією учасників управлінських відносин на заборони, за суттю, є конкретним проявом такої форми реалізації норм, як виконання.

Дотримання можна вважати основою реалізації адміністративно-правових норм у будь-якому з її способів (форм).

Використання адміністративно-правових норм полягає в активній поведінці суб'єктів правовідносин щодо добровільного, тобто за власним бажанням, здійснення наданих їм прав у сфері державного управління.

Як зазначалося, використання іноді не розглядають як самостійну форму реалізації адміністративно-правових норм. Прихильники такого підходу розглядають використання лише як елемент додаткової характеристики виконання дозвільних норм.

Навряд чи можна погодитися з такою позицією. Адже при використанні норми суб'єкт правовідносин здійснює правомірні дії для реалізації своїх суб'єктивних прав за власним бажанням. Він вирішує, скористатися наданим адміністративно-правовою нормою правом чи утриматися від використання.

Застосування часто розглядається як специфічна, суттєво відмінна від інших форма реалізації адміністративно-правових норм. Враховуючи це, доцільно окремо зупинитися на характеристичній цієї особливої форми реалізації адміністративно-правових норм.

Застосування адміністративно-правових норм як особлива форма реалізації.

У теорії права поширене розуміння застосування норм права як підзаконної діяльності компетентних державних органів, упов-

новажених на це недержавних суб'єктів, у тому числі громадських об'єднань або їх посадових осіб, котра полягає у встановленні під нормативних формально обов'язкових правил поведінки персоніфікованих суб'єктів з метою створення умов, необхідних для реалізації ними певних норм. При цьому вважають, що застосування є конкретизацією правової норми.

Деякі вчені підтримують виділення такого різновиду застосування норм права, як нормативне правозастосування, суть якого полягає у тому, що на базі нормативного акту вищої юридичної чинності приймається нормативний акт, що конкретизує його.

Ознаки застосування норм адміністративного права:

1) Застосування на відміну від використання та виконання є юридично-владною діяльністю, яка не може бути пов'язана з бажанням (чи з його відсутністю) уповноваженого суб'єкта, а має здійснюватися за появи певних умов, обставин.

2) Застосування відрізняється від інших форм реалізації адміністративно-правових норм насамперед тим, що воно є прерогативою спеціальних, уповноважених на те органів і посадових осіб, а у передбачених чинним законодавством випадках віднесено до компетенції судді.

3) Застосування адміністративно-правових норм може здійснюватися лише суб'єктами, які наділені повноваженнями юридично-владного характеру. Громадяни та інші приватні (в тому числі юридичні) особи таких повноважень не мають.

Виходячи з наведеного, застосування адміністративно-правових норм дістає вираження у практичному вирішенні конкретних питань шляхом прийняття уповноваженим суб'єктом (органом, організацією, посадовою особою) обов'язкових до виконання індивідуальних юридично-владних рішень (актів) відповідно до вимог матеріальних та процесуальних норм. Ці акти видаються щодо конкретних справ у сфері діяльності переважно органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Адміністративно-правові норми реалізуються різними способами. Виконання таких норм полягає в тому, що той або інший суб'єкт дотримується приписань, що втримуються в нормах. Особи, до яких ці вимоги адресовані, здійснюють передбачені цією нормою дії або втримуються від здійснення заборонених нею дій.

Таким чином, виконання адміністративно-правової норми залежить від поведження конкретних осіб. Наприклад, громадянин, що досяг 14-річного віку, зобов'язаний мати паспорт. Наявність паспорта й буде виконанням з боку цього громадянина вимог відповідної адміністративно-правової норми.

Реалізація адміністративно-правових норм створює необхідні умови для зміцнення режиму законності в сфері державного керування, виникнення адміністративно-правових відносин, їхньої зміни або припинення.

Основною метою застосування адміністративно-правової норми є втілення її приписів щодо суб'єктів конкретних адміністративно-правових відносин залежно від характеру відповідної життєвої ситуації, в яку потрапляють учасники таких відносин. Рішення уповноваженого органу щодо варіанту належної поведінки учасників правовідносин у зазначеній ситуації через встановлення їхніх прав чи обов'язків, є актом застосування.

Акт застосування (або правозастосовчий акт) – це оформлене відповідним чином юридично-владне рішення уповноваженого органу, посадової особи щодо встановлення (зміни, скасування) суб'єктивних прав і обов'язків персоніфікованих суб'єктів адміністративно-правових відносин для вирішення конкретних питань у сфері державного управління і місцевого самоврядування.

Правозастосовчі акти належать до індивідуальних правових актів управління. Індивідуальний акт управління може бути виданий не лише у зв'язку із застосуванням адміністративно-правової норми, а й у зв'язку з реалізацією в будь-якій іншій формі – виконання або використання.

Вирішальна відмінність правозастосовчих актів полягає у тому, що вони встановлюють, змінюють, скасовують права й обов'язки конкретних суб'єктів у кожній життєвій ситуації.

Серед актів застосування виділяють акти застосування диспозиції правової норми та акти застосування санкції правової норми. Хоча такий поділ щодо застосування процесуальних норм неоднозначно сприймається окремими правознавцями. Незважаючи на дискусії щодо видів актів застосування, в загальній характеристиці незмінним є те, що кожний такий акт:

- має індивідуальний характер;

– має юридично обов'язковий характер – виконання акту гарантується, а в разі необхідності забезпечується державним примусом;

– видається в односторонньому порядку – органом застосування норм адміністративного права, і згода інших учасників правовідносин на це не потрібна. Діяльність уповноважених суб'єктів щодо підготовки та видання правозастосовчих актів становить зміст правозастосовної діяльності у сфері адміністративно-правового регулювання (тобто адміністративного правозастосування).

Серед особливостей правозастосовчої діяльності можна виділити:

1) Застосування адміністративно-правових норм здійснюється лише державними органами і іншими суб'єктами, які наділені владними повноваженнями (або їх посадовими особами) в межах своєї компетенції мають право приймати обов'язкові для інших суб'єктів адміністративного права рішення. При цьому для органів виконавчої влади застосування норм адміністративного права є основною частиною правозастосовчої діяльності, а для інших органів держави – допоміжним напрямом зазначеної діяльності, пов'язаної із застосуванням норм інших галузей права, позаяк ці органи застосовують норми адміністративного права переважно для регулювання внутрішніх організаційних відносин.

2) Застосування норм адміністративного права – це насамперед застосування диспозиції норми. Диспозиція може застосовуватися всіма суб'єктами правозастосування, тоді як санкція правової норми – тільки спеціально уповноваженими на це органами держави і органами місцевого самоврядування (у визначених чинним законодавством випадках – судом або іншими уповноваженими на це суб'єктами).

3) Правозастосування є юридично значущою діяльністю тільки тоді, коли відбувається на підставі правових норм в порядку, передбаченому законодавством.

4) Правозастосовча діяльність спрямована на встановлення індивідуальних правових наслідків – суб'єктивних прав і обов'язків та їх реалізацію шляхом прийняття індивідуального правового рішення щодо персоніфікованих суб'єктів – правозастосовчого акту.

У характеристиці правозастосовчої діяльності важливе місце посідає визначення основних вимог щодо забезпечення належної реалізації норм адміністративного права:

- уповноважені органи та посадові особи в процесі вирішення справи зобов'язані застосовувати адміністративно-правові норми лише в чітко окреслених законодавством межах їх компетенції;

- зазначені суб'єкти правозастосовчої діяльності повинні застосовувати адміністративно-правові норми точно та однаково відповідно до змісту;

- застосування адміністративно-правових норм здійснюється уповноваженими на те органами та посадовими особами відповідно до вимог процесуальних норм з адміністративного права;

- застосування норм адміністративного права здійснюється своєчасно та лише в тому обсязі та значенні, які передбачені самою нормою;

- здійснення постійного нагляду та контролю щодо застосування уповноваженими органами та посадовими особами норм адміністративного права. Крім того, важливі вимоги обґрунтованості та доцільності адміністративного правозастосування.

Найважливішими засобами механізму адміністративно-правового регулювання є норми права. За їх допомогою, з одного боку, регулюється поведінка суб'єктів адміністративного права, охороняються права фізичних та юридичних осіб, встановлений в державі правопорядок, з іншого, виникають адміністративні правовідносини, в яких статус суб'єктів реалізується. В адміністративно-правових відносинах, як елементі правового регулювання, індивідуалізуються положення тієї або іншої норми адміністративного права, визначаються характер, права й обов'язки їх учасників.

3.3. Поняття, особливості та склад адміністративно-правових відносин. Види адміністративно-правових відносин

У теорії адміністративного права майже не звертається увага на здатність адміністративно-правових відносин визначати рівень

реального використання громадянами прав і свобод, висвітлювати рівень їх довіри до державної влади і органів державного управління. Досить порівняти випадки виникнення чи не виникнення таких відносин з ініціативи громадян, коли за реальними обставинами вони б мусили виникнути. Якщо громадяни охоче йдуть на їх встановлення, то органи держави користуються довірою, а рівень правового життя у суспільстві відповідає демократичним стандартам. Якщо громадяни ухиляються від правових зв'язків з державними органами й останні, як правило, самі ініціюють виникнення, то у встановленому правовому порядку є серйозні вади.

Адміністративно-правові відносини характеризуються динамічністю правового регулювання. Зауважуючи, на те що вони беруть участь в різноманітних суспільних процесах, деякі групи адміністративних правовідносин із часом втрачають свою актуальність і вступають у протиріччя з існуючими суспільними відносинами. Тому розвиток теорії адміністративного права триває постійно, що обумовлено як виданням нових нормативно-правових актів в галузі публічно-сервісної й управлінської діяльності, так й новелами у реалізації адміністративно-правових відносин. З цим пов'язаний постійний інтерес до загальнотеоретичних питань, що стосуються адміністративно-правових відносин.

У зв'язку з цим важливим чинником впровадження нової ідеології, здійснення реформи державного управління, утвердження концептуально нової доктрини адміністративного права є перебудова за новими принципами теоретичної моделі адміністративно-правових відносин. Це повинні бути переважно публічно-сервісні відносини, тобто відносини, у межах яких і завдяки яким держава обслуговує правомірні потреби й інтереси приватних осіб.

Адміністративно-правові відносини не є якимось автономним юридичним явищем. Вони нерозривно зв'язані із суспільними відносинами, нормами права, юридичними фактами та іншими соціально-правовими категоріями. Більше того, всі вони взаємозалежні.

Тому визначення поняття, змісту адміністративно-правових відносин, їх правової природи та основних рис пов'язане із з'ясуванням їх взаємозв'язків і співвідноситься з такими категоріями, як суспільні відносини, адміністративно-правова норма, юридичний факт, суб'єкт правовідносин.

Адміністративно-правові відносини (або адміністративні правовідносини) традиційно розглядаються як результат регулюючого впливу адміністративно-правової норми на суспільні відносини, внаслідок чого вони перетворюються на правові відносини. Ключовою є теза про те, що адміністративно-правової форми можуть набути різні види суспільних відносин, і насамперед державно-управлінські відносини, котрі становлять вагомий частку в змісті предмета адміністративно-правового регулювання.

У цьому зв'язку важливо з'ясувати, чи можливе взагалі здійснення регулювання нормами адміністративного права за межами правовідносин?

Адміністративно-правова практика дає на це питання позитивну відповідь. Дійсно, реалізація адміністративно-правових норм шляхом додержання (що виступає різновидом виконання цих норм) відбувається поза адміністративними правовідносинами. Адже такий варіант реалізації норм є пасивна поведінка суб'єкта адміністративного права, що не допускає порушень приписів відповідних норм, і тому ця поведінка не потребує взаємодії з іншими суб'єктами.

Адміністративно-правові відносини – це форма соціальної взаємодії публічної адміністрації та об'єктів публічного управління, що виникає на підставі адміністративно-правових норм, з метою забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, учасники якої мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки. Адміністративно-правові відносини мають структуру, яка характеризується взаємопов'язаністю всіх її складових компонентів. До них відносять суб'єкти правовідносин, об'єкти, юридичні факти та зміст правовідносин.

Адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами.

На думку В. М. Столбового адміністративно-правові відносини – це правовідносини, які ґрунтуються на нормах адміністративного права.

Л. В. Коваль вказує, що предметом адміністративного права є суспільні відносини, які виникають при здійсненні державного управління.

А. В. Макаренко зазначає, що адміністративно-правові відносини – це урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їхні сторони (суб'єкти) взаємопов'язані й взаємодіють внаслідок здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами.

Ю. П. Битяк під адміністративно-правовими відносинами розуміють суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких є носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права.

З погляду О. А. Харитонової адміністративно-правові відносини – це урегульовані адміністративно-правовою нормою суспільні відносини, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників або всі учасники яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави.

Е. О. Шевченко зазначає, що адміністративно-правові відносини – це врегульовані адміністративно-правовими нормами на засадах «влада-підпорядкування» взаємовідносини (взаємозв'язки), що виникають в сфері публічного (державного і самоврядного) управління, між органами державного управління та іншими суб'єктами адміністративного права з реалізації їхніх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що здійснюються в особливому правовому режимі забезпечення їх законності з боку держави.

Т. О. Коломोєць вважає, що адміністративно-правовими відносинами є суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами і обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

В. В. Галуцько зосереджує увагу на тому, що адміністративно-правові відносини відображають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів публічного управління

через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічно-владного характеру. Іншими словами адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративно-правового відношення.

Сутність такої конструкції полягає в тому, що адміністративно-правова норма від імені легітимного суб'єкта правотворчості визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Вона встановлює обов'язкові правила. За якими відбувається взаємодія між учасниками зазначених відносин. Ці правила формуються у вигляді взаємних прав та обов'язків.

Одна група вчених вважає, що адміністративно-правові відносини регулюють державне управління. В свою чергу, В. К. Колпаков підкреслює, що поняття адміністративно-правових відносин стає все ширшим і виходить за межі державного управління. З погляду іншої групи науковців предметом адміністративно-правового регулювання є діяльності виконавчої влади.

О. І. Харитонова, Е. О. Шевченко визначають наступні риси адміністративно-правових відносин: 1) виникнення в сфері публічного управління; 2) однією зі сторін обов'язково є орган влади; 3) врегульовані адміністративно-правовими нормами; 4) їхні учасники виступають носіями прав і обов'язків у сфері державного управління; 5) мають державно-публічний характер; 6) є відносинами «влада-підпорядкування» і визначаються юридичною нерівністю сторін; 7) можуть виникнути за ініціативою будь-якого суб'єкта адміністративного права, згода іншої сторони не є обов'язковою; 8) порушення стороною своїх обов'язків зумовлює її відповідальність перед державою в особі її компетентних органів; 9) для органів управління їх права є одночасно і обов'язками; 10) за порушення обов'язків застосовуються, як правило, заходи адміністративного примусу; 11) спори між сторонами мають особливий правовий режим забезпечення законності (адміністративний і судовий).

На думку О. О. Панової основними ознаками, що характеризують адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки є: 1) учасники правовідносин із забезпечення публічної безпеки та порядку наділені організаційно-розпорядчими та/або управлінськими правами, та відповідними обов'язками; 2) до суб'єктного складу учасників адміністративно-правових відносин

у сфері забезпечення публічної безпеки однією зі сторін, зазвичай, виступає орган або посадова особа наділена державно-владними повноваженнями; 3) норми вітчизняного законодавства встановлюють адміністративну, кримінальну та інші види відповідальності за порушення встановлених правил публічної безпеки; 4) адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки мають примусовий характер, який спирається на державну владу; 5) адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки несуть в собі загальнодержавний інтерес, адже є підґрунтям для підтримання національної безпеки в країні; 6) порушення норм вітчизняного законодавства що регламентує адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку призводить до притягнення винної особи до відповідальності; 7) державна урегульованість суспільних відносин у сфері публічної безпеки, яка передбачає певний зв'язок забезпечений адміністративно-правовою нормою; 8) можливість застосування адміністративного примусу до порушників та/або учасників адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки, що відбувається під час реалізації суб'єктивних прав та виконанні регламентованих обов'язків; 9) правовідносини у сфері публічної безпеки виникають за наявності підстав регламентованих адміністративно-правовими нормами; 10) особи, що вступають у адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки наділені вольовим характером, та можуть мати відповідні повноваження у зазначеній сфері.

Адміністративно-правові відносини можуть бути визначені як врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають у сфері, безпосередньо пов'язаній із владно-управлінською діяльністю, однією зі сторін яких є суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями, з метою задоволення публічних або індивідуальних інтересів суб'єктів таких правовідносин.

Оскільки, адміністративно-правові відносини є різновидом правових відносин взагалі, то вони мають усі ознаки, притаманні будь-яким правовим відносинам. Разом з тим, вони мають ряд особливостей, обумовлених, перш за все, специфікою виконавчої і розпорядчої діяльності.

Такими особливостями є:

1) Сторонами (суб'єктами) адміністративно-правових відносин виступають суб'єкти адміністративного права, тобто носії передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків, котрі здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати.

2) Те, що однією із сторін завжди є носій юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів, якими його наділяють адміністративно-правові норми.

3) Адміністративно-правові відносини формуються, як правило, в особливій сфері суспільного життя – публічному (державному і самоврядному) управлінні, і насамперед у зв'язку із здійсненням органами виконавчої влади своїх владно-розпорядчих функцій. Ця особливість адміністративних правовідносин прямо впливає зі змісту предмета адміністративно-правового регулювання.

4) 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.

5) Суперечки, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, вирішуються, як правило, у позасудовому порядку, тобто шляхом прямого розпорядження правомочного органу (в адміністративному порядку).

6) В окремих випадках, передбачений судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів.

7) Порушення однією із сторін адміністративно-правового відношення вимог адміністративно-правової норми тягне за собою юридичну відповідальність, насамперед, перед державою (адміністративна чи дисциплінарна відповідальність).

8) Адміністративно-правові відносини завжди мають публічно-владний характер, оскільки один з їх суб'єктів обов'язково має юридично-владні повноваження щодо інших учасників цих відносин.

Для органів виконавчої влади держави право вступати в такого роду відносини одночасно є і їх обов'язком. Наприклад, у разі

звернення громадянина до міністерства останнє незалежно від свого «бажання» зобов'язане на таке звернення відреагувати і розглянути звернення громадянина. Аналогічна ситуація виникає і тоді, коли другою стороною є не громадянин, а нижчестоящий орган управління або підприємство, установа, організація. Зрозуміло, що органи виконавчої влади мають право породжувати адміністративні правовідносини в односторонньому порядку, керуючись інтересами держави і завданнями, що стоять перед ними. Відтак адміністративно-правові відносини можуть виникати за ініціативою будь-якої із сторін без згоди другої сторони.

9) Суперечки, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, вирішуються, як правило, у позасудовому порядку, тобто шляхом прямого розпорядження правомочного органу (в адміністративному порядку). В окремих випадках, передбачений судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів.

10)Порушення однією із сторін адміністративно-правового відношення вимог адміністративно-правової норми тягне за собою юридичну відповідальність, насамперед, перед державою (адміністративна чи дисциплінарна відповідальність).

11)Адміністративно-правові відносини завжди мають публічно-владний характер, оскільки один з їх суб'єктів обов'язково має юридично-владні повноваження щодо інших учасників цих відносин.

Виникнення адміністративно-правових відносин – це, по суті, юридичний рівень об'єктивізації загальної волі держави в реальній поведінці конкретних суб'єктів.

Процес виникнення (формування) правовідносин має три послідовно здійснюваних етапи:

1) визначається необхідність (доцільність) і можливість встановлення конкретного адміністративно-правового відношення;

2) створюється відповідна юридична конструкція, тобто своєрідна абстрактна модель адміністративного правовідношення. Закріплюється ця модель в адміністративно-правових нормах;

3) відбувається реалізація відповідних правових норм і, як результат, виникають сталі юридичні зв'язки між адресатами норм у формі адміністративно-правових відносин.

Елементами (складовими частинами) адміністративно-правових відносин є: суб'єкти, об'єкти та юридичні факти.

Суб'єктом адміністративно-правового відношення називається той, хто наділений адміністративними правами і обов'язками. Суб'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути фізичні і юридичні особи. В кожному конкретному адміністративно-правовому відношенні сторони (учасники) реалізують визначені права та покладені обов'язки, які пов'язані з певним об'єктом правовідношення.

Об'єкт – це те, з приводу чого виникає правовідношення. Реалізація прав і обов'язків суб'єктів адміністративного правовідношення може бути пов'язана не тільки з поведінкою, діями (правомірними або неправомірними), з приводу речей, продуктів творчої діяльності, особистих нематеріальних благ. Однак, і в подібних випадках об'єктом адміністративно-правових відносин є дії сторін, а речі, продукти творчої діяльності і особисті нематеріальні блага – предметом правовідносин.

Загальним об'єктом регулювання адміністративно-правових норм є суспільні відносини, а безпосереднім об'єктом – поведінка суб'єктів.

Водночас адміністративні правовідносини виникають (так само, як і змінюються та припиняються) лише з настанням конкретних обставин, які прийнято називати юридичними фактами.

Основною рисою юридичних фактів є здатність викликати правові наслідки. Ці факти кваліфікуються як юридичні, оскільки вони 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, в результаті її адресати в одних випадках мають можливість для реалізації прав і обов'язків, в інших набувають суб'єктивних прав і обов'язків (останні передбачаються диспозицією норми). Наприклад, Закон України «Про захист прав споживачів» містить норму, згідно з якою органи захисту прав споживачів мають право заборонити 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 уповноважені органи реалізують своє право на заборону продажу таких товарів.

Закон України «Про дорожній рух» містить норму, згідно з якою кожен громадянин, що не має медичних протипоказань, може в установленому порядку отримати право на керування автотранспортними 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; автомобілями з причепами або напівпричепами призначеними для перевезення великогабаритних, великовагових і небезпечних вантажів, – особам, які досягли 19-річного віку; автобусами, трамваями та тролейбусами – особам, які досягли 21-річного віку.

З настанням юридичного факту громадянин набуває суб'єктивного права, якого раніше не було.

Диспозиція зобов'язуючої або уповноважуючої адміністративно-правової норми приписує, якою повинна або може бути поведінка активної сторони. Дії осіб 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.

Відповідно до Положення про прикордонний режим (затверженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 р.) громадяни, які в'їжджають у прикордонну смугу, повинні мати документи, які посвідчують особу та підтверджують необхідність в'їзду, пред'являти ці документи на вимогу спеціально уповноважених осіб Державної прикордонної служби і Національної поліції. У даному разі юридичним фактом буде в'їзд громадянина у прикордонну смугу, тобто дії громадянина, що є реалізацією ним свого суб'єктивного права.

В. В. Коваленко вважає, що складовими частинами адміністративно-правових відносин є юридична основа, юридичні факти, суб'єкти й об'єкти. Юридичною основою є адміністративно-правові норми, як матеріальні, так і процесуальні, на підставі яких виникають відносини. Юридичні факти – це певні дії та події, які слугують фактичною підставою для виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин. Суб'єкти розглядаються як конкретні учасники адміністративно-правових відносин, юридичні та фізичні особи, наділені правами та обов'язками у сфері

управлінської діяльності. Передумовою вступу названих суб'єктів у конкретні адміністративно-правові відносини є наявність у них правоздатності та дієздатності. Під об'єктом розуміють те щодо чого виникають, розвиваються і припиняються адміністративно-правові відносини.

З погляду С. Г. Стеценко основними елементами структури адміністративно-правових відносин є: об'єкт адміністративно-правових відносин – те, заради чого виникають правовідносини, це матеріальні, духовні та інші соціальні цінності. Об'єктами адміністративно-правових відносин є: поведінка учасників управлінських відносин (дії, утримання від дій); здоров'я, гідність людини, моральність (в управлінні охороною здоров'я, культурою та мистецтвом). Змістом адміністративно-правових відносин є сукупність юридичних прав та обов'язків суб'єктів правовідносин. Під юридичними правами розуміють міру дозволеної поведінки, що визначається державою. Юридичні обов'язки визначають як міру необхідної поведінки, яка забезпечується державою. Суб'єкти адміністративно-правових відносин, тобто учасники адміністративно-правових відносин, які має конкретні права та обов'язки.

Зауважимо, що В. В. Галуцько відносить до структури адміністративно-правових відносин суб'єкти, об'єкти, зміст правовідносин та юридичні факти. Суб'єкти правовідносин – це учасники адміністративно-правових відносин, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями. Об'єктам правовідносин є те, на що спрямовано інтереси суб'єктів, із приводу чого останні вступають в адміністративно-правові відносини. Між цими елементами існує нерозривний зв'язок.

Виникнення в суб'єктів взаємних прав і обов'язків можливе лише на підставі настання певних юридичних умов юридичних фактів, закріплених у гіпотезах адміністративно-правових норм. Суб'єкти завжди вступають у правові відносини заради задоволення різних матеріальних, економічних, культурних, політичних або інших інтересів і потреб. Для досягнення цієї мети суб'єкти адміністративно-правових відносин здійснюють певні дії, спрямовані на досягнення корисного для них результату. Цей результат і є об'єктом адміністративно-правових відносин.

Нерідко норми права пов'язують юридичні наслідки не тільки з наявністю обставини, а й з її відсутністю.

Одержання права на управління транспортними засобами зумовлене не тільки настанням відповідного віку, а й відсутністю медичних протипоказань (фізичних вад і захворювань). Сюди належать факти невиконання зобов'язань.

Невиконання громадянином обов'язку перереєстрації вогнепальної гладко ствольної мисливської зброї є юридичним фактом і тягне адміністративну відповідальність за ст. 192 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей тягне адміністративну відповідальність за ст. 184 КУпАП.

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 класифікуються за різними критеріями.

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

Правоутворюючі факти викликають встановлення правовідносин (наприклад, вчинення адміністративних правопорушень).

Правозмінюючі факти змінюють існуючі правовідносини. Визнання за правопорушником неможливості сплатити штраф може призвести до винесення постанови про накладення штрафу працівником виконавчої служби шляхом звернення стягнення на особисте майно правопорушника (ст. 308 КУпАП). 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 (тобто виконання постанови про накладення стягнення) припиняє адміністративно-деліктні відносини, які виникли у зв'язку зі здійсненням правопорушення.

2. За наявністю або відсутністю зв'язку факту з волею суб'єкта – на дії та події.

Дії є результатом активного волевиявлення суб'єкта поділяються на: а) дії правомірні; б) дії неправомірні.

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

Важливим видом правомірних дій є індивідуальні правові акти органів державного управління, тобто акти, що стосуються конкретного адресата та справи. Прямий наслідок прийняття таких актів – виникнення, зміна або припинення адміністративно-правових відносин. Наказ про призначення на посаду тягне виникнення державно-службових відносин, які регулюються нормами адміністративного права.

Неправомірні дії порушують приписи адміністративно-правових норм. Для сфери державного управління найбільш характерним видом неправомірних дій є різні правопорушення, що тягнуть виникнення адміністративно-деліктних (юрисдикційних) відносин.

Юридичним фактом цієї категорії є неправомірна бездіяльність. Прикладом, бездіяльність, наслідком якої стало невиконання законних вимог прокурора, належить до юридичних фактів, що тягнуть виникнення адміністративно-деліктних відносин (ст. 185⁸ КУПАП).

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

Отже, адміністративно-правові відносини, хоча моделюються в абстрактних адміністративно-правових нормах, об'єктивно виникають із настанням певних, передбачених адміністративно-правовими нормами юридичних фактів, котрі є підставою зміни або припинення зазначених правовідносин.

Адміністративно-правові відносини різноманітні та можуть класифікуватися за певними критеріями:

1. За цільовим призначенням:

а) пов'язані з реалізацією задач державного управління (наприклад, з керівництва підпорядкованими підприємствами);

б) не пов'язані з реалізацією державного управління (наприклад, надання адміністративних послуг, розгляд звернень громадян, проходження державної служби);

в) юрисдикційні, тобто пов'язані з вчиненням деліктів (правопорушень) у сфері державного управління та вирішенням адміністративно-правових спорів.

2. За виконуваними функціями – регулятивні та правоохоронні.

До регулятивних правовідносин належать ті, що пов'язані з реалізацією, умовно кажучи, «позитивної» функції адміністративного права. Це організація роботи апарату управління, керівництво нижчими структурами, задоволення запитів громадян тощо.

До правоохоронних правовідносин належать ті, що пов'язані з реалізацією правоохоронної функції адміністративного права.

Найбільш відомий різновид правоохоронних відносин – відносини адміністративно-деліктні (юрисдикційні). До них належать відносини, що складаються з приводу притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення (проступки). Вони виникають між правопорушником і правозастосовчим органом (його посадовою особою). Їх певне, умовно кажучи, організуюче значення полягає в тому, що через вжиття заходів впливу, передбачених адміністративно-правовою нормою, держава в особі правомочного органу прагне юридичними засобами забезпечити належну (правомірну, правослухняну) поведінку людини.

3. За складом учасників – двосторонні або багатосторонні.

За цим критерієм можна виділити:

– відносини між главою держави – Президентом України і всією системою органів виконавчої влади; органами інших, крім виконавчої, гілок влади; недержавними формуваннями; іншими колективними суб'єктами; фізичними особами;

– відносини між вищим органом у системі органів виконавчої влади, яким за Конституцією України є Кабінет Міністрів України, і: рештою органів виконавчої гілки влади; органами інших, крім виконавчої, гілок влади; недержавними формуваннями; іншими колективними суб'єктами; фізичними особами;

- відносини, де обов'язковою стороною є центральні органи виконавчої влади;
- відносини, де обов'язковою стороною є місцеві органи виконавчої влади;
- відносини, де обов'язковою стороною є органи місцевого самоврядування;
- відносини, але між посадовими особами усіх зазначених вище органів.

4. За сферою виникнення:

- а) відносини у сфері виконавчої влади;
- б) відносини у сфері функціонування державних утворень, що знаходяться за межами виконавчої влади;
- в) відносини у сфері недержавного управління (у місцевому самоврядуванні, у діяльності громадських організацій).

Серед відносин, що виникають у сфері здійснення виконавчої влади, прийнято виділяти:

- відносини у сфері загального управління (сфера відання Кабінету Міністрів, обласних і районних державних адміністрацій);
- відносини у сфері галузевого управління (сфера відання галузевих органів виконавчої влади);
- відносини у сфері міжгалузевого управління (сфера міжгалузевих органів виконавчої влади);
- відносини у сфері функціонального управління (сфера відання функціональних органів виконавчої влади).

5. За станом взаємної підпорядкованості суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах, – адміністративні правовідносини:

- між підпорядкованими суб'єктами, тобто між вищестоящими та нижчестоящими органами виконавчої влади;
- між не підпорядкованими суб'єктами одного ієрархічного рівня: між власне міністерствами, державними адміністраціями районів або областей тощо;
- між не підпорядкованими суб'єктами різного ієрархічного рівня, наприклад, між державною адміністрацією однієї області та районною державною адміністрацією іншої області;
- між органами виконавчої влади й організаціями, які їм організаційно не підпорядковані (тобто організаційно від них незалежні). Наприклад, відносини між підрозділом Державної фіскальної служби та підприємствами;

– між адміністрацією (органом управління) підприємства, корпорації, концерну тощо і безпосередньо керованим персоналом даного підприємства та ін.

6. Тісно пов'язаною з попереднім поділом є класифікація адміністративних правовідносин на вертикальні та горизонтальні.

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

Горизонтальними правовідносинами визнаються ті, в яких сторони юридично рівноправні. У них відсутні юридично-владні величчя однієї сторони, обов'язкові для другої сторони. 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 акту. Відтак підставою для виникнення даних відносин є відповідна адміністративно-правова норма. Тому суб'єкти (адресати норми) не можуть відмовитися вступати у правовідносини, не можуть вийти за рамки державних приписів, якими регламентовано їхні взаємні права та обов'язки.

Горизонтальні адміністративно-правові відносини досить складно розрізнити у загальній масі управлінських зв'язків, адже вони виражені не так чітко, як вертикальні. Проте управлінська практика дає підстави віднести до них такі відносини:

– відносини, що передують прийняттю нормативного акту. Вони є передумовою виникнення вертикальних відносин і призначені створити умови, необхідні для прийняття одностороннього юридично-владного рішення. Це зв'язки між суб'єктами, що перебувають на однаковому організаційно-правовому рівні, в які вони вступають з приводу підготовки та прийняття спільних нормативних актів, узгодження спільних управлінських дій; відносини між органами виконавчої влади та профспілковими органами з приводу задоволення вимог останніх (укладення або зміна тарифних угод);

– відносини, у межах яких виробляються спільні заходи щодо виконання нормативних актів (проведення спільних ревізій, формування міжвідомчих комісій);

– відносини договірною характеру, які виникають на підставі різних договорів (угод), котрі отримали назву адміністративних. Вони є однією з нетрадиційних форм управлінської діяльності, що відповідає відзначеним раніше тенденціям трансформації методу адміністративного права.

Треба зауважити, що значна кількість управлінських зв'язків не врегульована юридично. Через це далеко не всі вони мають адміністративно-правовий характер, хоча і не втрачають управлінських якостей.

7. За способом захисту:

а) такі, що захищаються в судовому порядку;

б) такі, що захищаються в адміністративному порядку.

Адміністративний порядок захисту полягає у безпосередньому впливі органів виконавчої влади на учасників адміністративно-правових відносин, який полягає в застосуванні уповноваженими органами (посадовими особами) заходів державного примусу до суб'єктів, що не виконують визначених приписами правової норми обов'язків.

Безпосередній вплив органів управління на учасників правовідносин дозволяє оперативно реагувати на факти порушення адміністративно-правових норм і швидко відновлювати порушені права та законні інтереси. Більшість адміністративно-правових відносин захищаються в адміністративному порядку.

Разом з тим, у визначених законодавством випадках, адміністративно-правові відносини захищаються і в судовому порядку (наприклад, відносини з приводу оскарження накладення адміністративного стягнення і ін.). Коло адміністративно-правових відносин, за якими передбачений судовий захист, має тенденцію до розширення.

8. За змістом, адміністративно-правові відносини поділяються на:

а) матеріальні;

б) процесуальні.

До матеріальних адміністративно-правових відносин відносяться суспільні відносини, які виникають у сфері державного управління та регулюються матеріальними нормами адміністративного права.

Адміністративно-процесуальні правовідносини – це відносини, які складаються у сфері державного управління у зв'язку з вирішенням індивідуально-конкретних справ і які регулюються адміністративно-процесуальними нормами.

Взаємовідношення матеріальних і процесуальних правовідносин характеризується тим, що матеріальні суспільні відносини реалізуються через процесуальні відносини. Адміністративно-процесуальні правовідносини «обслуговують» правові відносини багатьох інших галузей права (наприклад, заходи адміністративного впливу до порушників норм житлового, аграрного, екологічного права і інших галузей права).

9. За характером юридичних фактів, адміністративно-правові відносини поділяються на:

- а) відносини, що виникають із правомірних фактів;
- б) відносини, що виникають із неправомірних фактів (делікатні правовідносини).

10. Адміністративно-правові відносини, що пов'язані із реалізацією державного управління та такі, що здійснюються поза сферою державного управління за участю суб'єктів адміністративного права.

Державно-управлінські відносини. Специфічною рисою державного управління є масштабність та універсальність. Це означає, що поширюється на всі сфери життєдіяльності суспільства. Норми адміністративного права у необхідних випадках надають державно-управлінським відносинам форму адміністративно-правових. Водночас державно-управлінські відносини є лише частиною суспільних відносин, що врегульовані нормами адміністративного права.

На відміну від адміністративних правовідносин у цілому обов'язковим суб'єктом державно-управлінських відносин має бути суб'єкт державного управління. Суб'єктами державного управління є насамперед органи виконавчої влади. Водночас певна частина суб'єктів державного управління такого статусу не має: наприклад, адміністрації державних підприємств, установ, організацій. Проте як перші, так і другі функціонують для оперативного й безпосереднього управління господарським, соціально-культурним розвитком суспільства. На них покладено обов'язок виконува-

ти рішення, що приймаються законодавчим та іншими органами держави.

Для реалізації функції виконання суб'єкти державного управління наділені повноваженнями державно-владного характеру, тобто одержують від держави право здійснювати розпорядчу функцію. Вони діють від імені держави з метою реалізації державної політики у певній сфері суспільного розвитку, застосовують заходи переконання та державного примусу.

Розпорядча діяльність управлінських суб'єктів дістає вияв:

- по-перше, у прийнятті загальнообов'язкових приписів (закріплюються в указах, постановах, положеннях, розпорядженнях, регламентах, інструкціях, протоколах тощо);

- по-друге, в організації виконання зазначених приписів;

- по-третє, у здійсненні нагляду (контролю) за цим процесом.

Сучасні напрацювання українських вчених-адміністративістів свідчать: нові функції та завдання держави в умовах реалізації Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Зокрема, односторонньо-владний характер цих відносин в ринкових умовах якісно змінюється, хоч і зберігає свою природу.

Здійснення загальних функцій обслуговування суспільних потреб не виключає застосування господарсько-розпорядчих і владно-примусових засобів державного управління, але вони вже не домінують у цій діяльності.

Державно-управлінські відносини існують у різних формах, і однією з них є адміністративно-правові відносини. Адже певна кількість державно-управлінських відносин регулюється конституційним, фінансовим, земельним, екологічним і іншими галузями права. Це цілком закономірно, позаяк неможливо усі прояви державного управління охопити у повному обсязі адміністративно-правовим регулюванням.

Отже, державно-управлінські відносини є певною частиною адміністративно-правових відносин. Деякі групи державно-управлінських відносин існують в інших правових формах. У свою чергу, адміністративно-правові відносини охоплюють не тільки відносини у сфері державного управління, а й управлінські відно-

сини недержавної сфери, що врегульовані нормами адміністративного права.

Адміністративно-правові відносини можна поділити на внутрішні та зовнішні; майнові і немайнові; такі, що захищаються в адміністративному порядку, такі, що захищаються у судовому порядку; субординації, координації тощо.

Регулятивні правовідносини регламентують організаційно-управлінські відносини у суспільстві, пов'язані з реалізацією позитивних завдань виконавчої влади.

Таким чином, адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, які складаються у сфері діяльності органів виконавчої влади держави та місцевого самоврядування.

Адміністративно-правові відносини мають свої особливості, основними з яких є наявність юридично-владних повноважень у однієї із сторін і те, що ці відносини пов'язані з практичним вчиненням певних дій саме у сфері державного управління.

3.4. Учасники адміністративно-правових відносин, їх правоздатність та дієздатність

Учасники адміністративно-правових відносин – це конкретні сторони (юридичні та фізичні особи), наділені обов'язками і правами в сфері державного управління, передбаченими та забезпеченими адміністративно-правовими нормами, які здатні їх практично реалізувати.

Якщо суб'єкт адміністративних правовідносин – це фактичний носій правових зв'язків, тобто він обов'язково бере реальну участь, то суб'єкт адміністративного права є, так би мовити, претендентом на цю участь. Але для того, щоб визнаватися таким претендентом, відповідна особа повинна бути потенційно здатним носієм суб'єктивних прав і обов'язків. Така потенційна здатність суб'єкта визначається як адміністративна правосуб'єктність.

Адміністративне право наділяє правосуб'єктністю велике коло учасників суспільних відносин, про що свідчить величезна

кількість подібних відносин у різних сферах реалізації публічної влади. Не випадково перелік суб'єктів адміністративного права значно ширший, ніж у будь-якій іншій галузі права.

Суб'єктами адміністративного права є громадяни, іноземці, особи без громадянства. Причому правове становище суб'єктів однієї категорії неоднакове. Якщо проаналізувати адміністративну правосуб'єктність громадян, то виявиться, що вона відрізняється залежно від статі, віку, стану здоров'я (наприклад, не всі можуть призватися на військову службу, вступати до вищих навчальних закладів тощо). Серед іноземців особливим адміністративно-правовим статусом наділяються біженці (згідно із Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»).

Суб'єктами адміністративно-правових відносин є органи держави, насамперед органи виконавчої влади, внутрішні частини їх апарату, органи громадських об'єднань, діяльність яких регулюється правом, адміністрація підприємств, установ, організацій, органи місцевого самоврядування. Суб'єктами цих відносин треба визнати структурні підрозділи підприємств, установ, організацій (наприклад, цех, факультет, відділення в лікарні тощо).

Суб'єктами адміністративно-правових відносин є різноманітні господарські структури. Зокрема, на них, як і на всі інші організації, нормами адміністративного права покладено обов'язок додержувати пожежних, санітарних і інших загальнообов'язкових норм і правил (витрата електричної енергії, сплата оренди і ін.).

Взагалі для адміністративного права характерна велика кількість суб'єктів з різними повноваженнями, структурою та правовими характеристиками. Цим зумовлене існування різних варіантів класифікації.

Суб'єктів адміністративного права можна поділити на: державні організації та їх представники та недержавні організації і їх представники; суб'єкти колективні та індивідуальні; фізичні, юридичні особи та колективні суб'єкти без статусу юридичної особи тощо.

Найбільш поширене виділення таких основних видів суб'єктів адміністративного права:

– фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства;

– юридичні особи – органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, підприємства, установи, організації (в особі їхніх керівників, які очолюють органи управління цих підприємств, установ, організацій);

– колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але певною мірою наділені нормами адміністративного права правами і обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення (на кшталт загальних зборів громадян за місцем проживання).

Йдеться про всіх суб'єктів адміністративного права, які під впливом юридичних фактів, передбачених гіпотезою відповідної адміністративно-правової норми, стають учасниками (сторонами) адміністративно-правових відносин.

Загальною умовою вступу організацій та осіб в адміністративно-правові відносини є наявність у них адміністративної правоздатності.

Адміністративна правоздатність – це здатність суб'єкта мати юридичні обов'язки та права в сфері державного управління, передбачені та забезпечені нормами адміністративного права. Проте, наявність адміністративної правоздатності – це ще недостатня умова для вступу суб'єкта в адміністративно-правові відносини. Для цього необхідно, щоб суб'єкт володів адміністративною дієздатністю.

Адміністративна дієздатність – це здатність суб'єкта практично реалізувати діями у правовідносинах свою адміністративну правоздатність, юридичні обов'язки та права.

Поєднання адміністративної правоздатності та дієздатності створює умови, при яких суб'єкт адміністративного права стає учасником (стороною) адміністративно-правового відношення. Адміністративна правоздатність органів виконавчої влади держави визначається компетенцією, якою наділяється кожен з них при утворенні. Компетенція органу фіксує коло здійснюваних управлінських функцій і обсяг необхідних для реалізації повноважень (обов'язків і прав).

Фактично, адміністративна правоздатність органу управління окреслює коло юридично-владних повноважень, що дають можливість приймати участь в адміністративно-правових відносинах.

Адміністративна правоздатність і дієздатність органів управління виникає одночасно з їх утворенням і визначенням компетенції. У більшості випадків, органи управління зобов'язані вступати в адміністративно-правові відносини, які відіграють роль основного засобу практичної реалізації належної компетенції.

Розрізняють загальну та спеціальну правоздатність і дієздатність органів управління.

Загальна правоздатність виражається у наданні органам можливості здійснювати управлінську діяльність в межах компетенції.

Спеціальна правоздатність доповнює загальну та виражається у можливості органів виконувати специфічні задачі або функції управління (наприклад, наглядово-контрольну, юрисдикційну діяльність).

Нерідко створюються органи, призначені винятково для виконання подібних задач (наприклад, державні служби, адміністративні комісії).

Загальна та спеціальна правоздатність органів управління проявляється у загальній або спеціальній дієздатності. Учасниками адміністративно-правових відносин є також структурні підрозділи апарату органів виконавчої влади (наприклад, управління та відділи центрального апарату міністерств, державних служб), обсяг адміністративної правоздатності та дієздатності яких визначається керівництвом (керівником) даного органу.

Адміністративна правоздатність і дієздатність державних підприємств, установ і організацій проявляється в діяльності органів управління (наприклад, адміністрації підприємства). Ці органи, в межах компетенції, реалізують адміністративно-правові обов'язки та права визначені для підприємств, установ і організацій, представляють їх у зовнішніх відносинах адміністративно-правового і іншого (наприклад, цивільно-правового) характеру.

Адміністративна правоздатність і дієздатність державних службовців визначається характером діяльності, як правило, закріплюється або в спеціальних положеннях, або в посадових інструкціях. Ці правоздатність і дієздатність є похідними від компетенції органу управління, який вони представляють у правовідносинах.

Певною адміністративною правоздатністю і дієздатністю наділені громадські об'єднання та трудові колективи. Адміністратив-

но-правові норми визначають, зокрема, основні види адміністративно-правових відносин, в яких беруть участь ці організації та колективи. Адміністративно-правові норми закріплюють повноваження керівних органів громадських організацій в державному управлінні. Адміністративною правоздатністю та дієздатністю наділені громадяни. Обсяг адміністративних обов'язків і прав громадян України визначається Конституцією України, чинним законодавством, відповідними адміністративно-правовими нормативними актами.

Юридичні гарантії реалізації прав і обов'язків громадян, що складають адміністративно-правовий статус, встановлені не тільки нормами адміністративного, але й інших галузей права (наприклад, конституційного права).

Адміністративна правоздатність громадян виникає з моменту народження та припиняється зі смертю громадянина. Адміністративна дієздатність громадянина у повному обсязі виникає при досягненні 18-річного віку.

Адміністративна правоздатність – це невід'ємна належність громадянина, яка може бути лише тимчасово обмежена в порядку та випадках, передбачених законодавством (наприклад, при вчиненні злочину та відбуванні кримінального покарання в місцях позбавлення волі).

Що ж стосується адміністративної дієздатності, то особа може бути визнана тільки судом частково або повністю недієздатною у випадках і в порядку, передбачених законодавчими актами України (наприклад, в результаті душевного захворювання, або щодо хронічних алкоголіків та ін.).

Учасниками адміністративно-правових відносин можуть бути будь-які суб'єкти адміністративного права, які наділені адміністративною правоздатністю та дієздатністю.

Адміністративна правоздатність – це здатність суб'єкта мати відповідні права і обов'язки в сфері державного управління, а адміністративна дієздатність – це здатність суб'єкта своїми діями практично реалізувати у правовідносинах адміністративну правоздатність.

Особливе місце серед суб'єктів адміністративних правових відносин належить органам виконавчої влади держави, які мають як загальну, так і спеціальну правоздатність і дієздатність. Ці орга-

ни (їх посадові особи) виражають інтереси держави в адміністративних правовідносинах. До них ставляться особливі вимоги щодо точного та неухильного виконання вимог правових норм, що є гарантією законності в сфері державного управління, виконавчої та розпорядчої діяльності компетентних державних органів.

Численна група учасників адміністративно-правових відносин – громадяни України. Адміністративно-правовий статус громадян визначається Конституцією та законами України. Важливими складовими цього статусу є адміністративна правоздатність і дієздатність. Окрему групу учасників адміністративно-правових відносин складають державні службовці, прокурори, судді, поліцейські, військовослужбовці, правовий статус яких має певні особливості та відмінності. Він визначається, в основному, компетенцією тих органів, які вони представляють.

3.5 Способи захисту прав суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері публічного управління

Кожна людина в Україні має право на вільний розвиток своєї особистості (ст. 23 Конституції України), а також право на захист життя, здоров'я, свободи, власності та інших прав, передбачених Основним законом держави. Держава легалізує права закріплені в Конституції України шляхом їх формулювання, з'ясуванням обсягів прав людини і громадянина, закріплює способи і процедури реалізації прав, встановлює обов'язки державних органів і органів самоврядування, державних службовців розглядати і вживати заходи, що пов'язані зі зверненнями громадян за допомогою у захисті прав. Слід зазначити, що наявність закріпленого у Основному законі права людини і громадянина, передбачає його забезпечення і реалізацію, а відсутність останніх свідчить лише про декларативність закону чи окремих норм.

Юридичний захист прав людини органами публічного управління має наступні напрями:

1) захист від правопорушень (кримінальних, адміністративних) та інших неправомірних дій громадян, юридичних осіб;

2) захист від неправомірних дій суб'єктів органів публічної влади.

Основними засобами захисту прав і законних інтересів громадян зі сторони органів публічного управління слід вважати:

1) активну діяльність самих громадян на основі передбачених законами та іншими нормативно-правовими актами наданих їм прав ст. 27 Конституції України. Це означає, що: громадянин захищає свої права безпосередньо сам (наприклад, відмова виконувати незаконні розпорядження посадової особи, неявка на роботу після завершення строку вказаного у поданій заяві про звільнення за власним бажанням); громадянин звертається за наданням йому захисту до органів публічного управління або недержавних організацій, що здійснюють правозахисну діяльність;

2) створення і діяльність уповноважених державою органів, основним завданням яких є захист прав людини і громадянина (суд, органи прокуратури, Національна поліція України, Служба безпеки України та ін.);

3) захист прав людини і громадянина за допомогою недержавних громадських інститутів (адвокатури, засоби масової інформації, релігійні об'єднання, добровільні товариства та ін.);

4) процесуальний захист прав людини і громадянина з дотриманням процедур (стадій) передбачених законодавством України;

5) колективний захист прав і свобод громадян шляхом проведення мітингів, зборів, демонстрацій, пікетування, страйків в межах і в порядку передбаченому законодавством України;

Статті Конституції України, що закріплюють права, свободи та обов'язки людини і громадянина передбачають їх захист від порушень шляхом охорони прав, гарантій забезпечення прав (юридичних, матеріальних) та інших видів державного примусу до правопорушників.

Одним із різновидів захисту прав, свобод і законних інтересів громадян є їх звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування. Стаття 40 Конституції України передбачає, що «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення, або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати

обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк». Повний зміст наведеної конституційної норми свідчить, що мова йде про найважливіші елементи демократії в українському суспільстві і державі. Звернення громадян до суб'єктів публічної влади є одним із головних засобів захисту їх прав і свобод, вони впливають на дотримання законності в діяльності органів публічного управління, а також передбачають зворотній зв'язок з громадянами, що свідчить про ефективність діяльності влади.

Стаття 1 Закону України «Про звернення громадян» передбачає, що «громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення».

Захист прав, свобод і законних інтересів громадян є можливим шляхом звернення зі скаргою на дії чи бездіяльність суб'єктів публічної влади, що закріплені в правових актах. Це право обумовлене особливостями взаємовідносин, що передбачають юридичну нерівність сторін. Нерівність сторін полягає у тому, що одна з них (орган публічного управління, посадова особа) має владні повноваження щодо вирішення питання позначеного у складі заявника.

Як свідчить правозастосовна практика діяльності органів публічного управління, правові акти за своїм наповненням (змістом) можуть бути дефективними, такими, що порушують права і свободи скаржників (громадян). Причинами дефектності правових актів та їх використання можуть бути: формалізм під час розгляду скарги та прийнятті по ній рішення; некомпетентність посадової особи, яка розглядала скаргу заявника і приймала по ній рішення; зловживання службовим становищем, перевищення службових повноважень під час розгляду скарги і прийнятті по ній рішення.

Для з'ясування юридичних властивостей і процедури вирішення скарг громадян їх умовно можна поділити на:

1) адміністративні скарги, тобто такі, що розглядаються у позасудовому адміністративному порядку;

2) судові скарги громадян, що розглядаються судом залежно від предмету розгляду скарги (адміністративний, кримінальний, цивільно-процесуальний розгляд скарг).

В свою чергу адміністративні скарги за правовими ознаками їх змісту поділяються на загальні і спеціальні. Право на загальну скаргу має право кожен громадянин за своїм бажанням і з урахуванням обставин, які він вважає важливими без обмежень змісту скарги. Предметом скарги, як правило є незаконні чи аморальні дії, що порушують правила поведінки людини у суспільстві, а також посягають на власні права громадянина чи інших громадян.

Подання загальної адміністративної скарги передбачає ряд обмежень до яких належать:

1) скарга повинна бути підготовлена на державній мові (українська мова) та як виняток на мові національних меншин (російська, польська, чеська та ін.);

2) письмова скарга повинна бути підписана скаржником із вказівкою прізвища, імені, а також даних про місце проживання, роботи чи навчання. В разі відсутності цих вимог скарга визнається анонімною і розгляду не підлягає.

Письмова скарга повинна бути зареєстрована згідно існуючих вимог, а її розгляд повинен здійснювати керівник органу публічного управління або уповноважена ним особа.

Спеціальна адміністративна скарга громадян не має протиріч із загальною адміністративною скаргою, а в окремих випадках доповнює останню.

До чисел спеціальних адміністративних скарг громадян належать:

1) скарги на дії та бездіяльність митних органів, подача і розгляд яких передбачена Митним кодексом України;

2) скарги на дії податкових органів, подача і розгляд яких передбачені Податковим кодексом України;

3) скарги на постанови по справах про адміністративні правопорушення передбачені КУпАП;

4) скарги, що містять інформацію про колективних суб'єктів діяльність яких регулюється статутами, положеннями. До особливостей спеціальних адміністративних скарг належать:

– наявність в окремих нормативно-правових актах норм, що передбачають порядок роботи зі скаргами;

– наявність спеціальних підстав для оскарження закріплених у нормативно-правових актах (наприклад, наказ керівника колективного суб'єкта, постанова по справі про адміністративне правопорушення);

– з'ясування осіб, які зацікавлені по скарзі, окрім заявника;

– встановлення письмової форми та адресатів скарги;

– спеціальні строки подання скарги та її розгляду;

– процедурні особливості в провадженні та конкретних видах скарг.

Контрольні питання

1. Поняття та ознаки адміністративно-правової норми.
2. Державні гарантії дії адміністративно-правових норм.
3. Відмінності адміністративно-правових норм від норм інших галузей права.
4. Структура адміністративно-правової норми.
5. Реалізація норм адміністративного права. Види реалізації (виконання, використання, додержання, застосування).

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

3. Про Кабінет міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

5. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p>

7. Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2016 № 7330. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/330-2016-p>.

Додаткова література

1. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Х.: Золота миля, 2011. 584 с.

2. Остапенко О. І, Ковалів М. В., Єсімов С. С., Гулак Л. С., Отчак Н. Я., Остапенко Л. О. Адміністративне право України (загальна частина) : навчальний посібник. Львів: СПОЛОМ. 2019. 504 с.

3. Астахов Д. С. Дослідження кодифікації адміністративно-процедурного законодавства у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині: етапи, специфіка, тенденції. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. № 2. (I). С. 132–137.

4. Будько З.М. Момент набуття чинності та введення в дію нормативно-правового акта в контексті забезпечення реалізації права на знання особою своїх прав та обов'язків. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. № 1. С. 60–65.

5. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посібник. К.: Правова єдність, 2011. 695 с.

6. Коломоєць Т., Лютіков П. Акти тлумачення адміністративного законодавства: теоретичні аспекти класифікації та формулювання дефініції. *Юридична Україна*. 2011. № 6. С. 28–33.

7. Коломоєць Т., Лютіков П. Актуальні проблеми тлумачення адміністративного законодавства та шляхи їх вирішення як складові вітчизняного нормотворчого процесу. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 6. С. 3–6.

8. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

9. Костенко О. І. Проблеми тлумачення оцінних понять в адміністративному законодавстві України. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. № 1. С. 187–193.

10. Лазур Я. Загальні проблеми дослідження правовідносин у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод людини. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 33–39.

11. Мацелик Т. О. Функції органів публічної адміністрації – провідних суб'єктів адміністративного права. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1 (I). С. 205–210.

12. Петров Є. В. Право Європейського Союзу як джерело адміністративно-господарського права. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1 (3). С. 44–50.

13. Пушняк О. В. Визнання нормативно-правового акту нечинним як підстава припинення його чинності. *Форум права*. 2011. № 1. С. 834–841.

14. Рябченко Я. С. Особливості порушення та розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 1. С. 82–87.

15. Шевченко Е. О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). *Форум права*. 2011. № 1. С. 1116–1122. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11seopac.pdf>

16. Шопіна І. М. Щодо актів тлумачення норм адміністративного права. *Публічне право*. 2012. № 2 (6). С. 70–76.

Розділ 4

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

4.1. Президент України і виконавча влада

Повноваження глави держави у сфері публічного управління залежить від форми правління держави. Під формою державного правління традиційно розуміють організацію здійснення державної влади, яка визначає порядок формування, систему та правовий статус державних політичних інститутів а також їх взаємовідносини з населенням держави. Формами державного правління є монархія та республіка.

Монархія – це така форма правління, за якої найвища державна влада зосереджена в руках одноособового глави держави – монарха (король, принц, шейх). Особливістю монархії є те, що влада переходить у спадок в межах правлячої сім'ї. Сьогодні у світі існує більше 30 монархій, серед яких розрізняють: абсолютні, в яких законодавча та виконавча влада належить монарху (Оман, Об'єднані Арабські Емірати та ін.); конституційні, в яких верховна влада монарха обмежена конституцією, правом чи традиціями (Велика Британія, Канада, Іспанія, Монако, Японія та ін.); теократичні, в яких глава церкви водночас є главою держави (Ватикан).

Проте найбільш поширеною у світі є республіканська форма правління при якій джерелом влади є народ, а всі вищі органи державної влади обираються населенням чи формуються загальнонаціональним представницьким органом влади на певний строк. Традиційно розрізняють президентські, парламентські та напівпрези-

дентські (президентсько-парламентські і парламентсько-президентські) республіки.

Найменший вплив на організацію та діяльність органів публічної влади мають глави держав у парламентських монархіях (Швеція). Найбільший – у президентських республіках. Зокрема у США уся система виконавчої влади підпорядкована президентам.

Повноваження глав держав у сфері публічного адміністрування можна поділити на:

1. Кадрові – глави держав призначають уряд та державних службовців вищих рангів (але навіть у президентських республіках за участю парламенту);

2. Організаційні – за загальним правилом у світі президент не має права визначати систему та створювати органи публічної влади (це право парламенту). Хоча в Україні Президент утворює деякі центральні органи виконавчої влади (Наприклад, Національне антикорупційне бюро). Разом з тим глави держав можуть впливати на організацію діяльності публічної адміністрації. Наприклад головувати на засіданнях уряду (Франція); Рада національної безпеки і оборони (РНБО) – Україна.

3. Правотворчі – глави держав можуть приймати нормативно-правові акти у галузях і сферах державного управління. У парламентських і змішаних (напівпрезидентських) республіках ці акти додатково скріплюються відповідним представником уряду або главою уряду (дане явище отримало назву контрасигнація).

Згідно зі статтями 5, 6 Конституції України, Україна є республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Державна влада здійснюється на засадах її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Повноваження відповідних органів державної влади визначаються Конституцією та іншими законодавчими актами України, зміст яких дозволяє визначити Україну як змішану, парламентсько-президентську республіку.

На основі аналізу Конституції та законодавства України можна зробити висновок, що Президент України займає особливе місце в системі органів державної влади і не очолює жодну з гілок державної влади, про які йдеться у ст. 6 Конституції.

Він отримує свої повноваження безпосередньо від народу, оскільки обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Інститут президентства в Україні було введено Законом України від 05.07.1991 року «Про заснування поста Президента України і внесення змін і доповнень до Конституції України».

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

Президентом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років. Одна й та сама особа не може бути Президентом України більш як два строки підряд. Особа, яка двічі підряд обиралася на пост Президента України, не може бути висунута кандидатом на цей пост.

Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в громадських об'єднаннях, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Повноваження президента України закріплюються ч. 1 ст. 106. Конституції України. Важливо зазначити, що перелік цих повноважень є вичерпним і не може бути розширений законом.

Загалом із цих повноважень впливає, що Президент відіграє ключову роль у представленні України на міжнародній арені (зовнішніх відносинах), а також у питаннях оборони.

Отже, у зовнішніх відносинах Президент:

1. забезпечує державну незалежність, національну безпеку та правонаступництво держави;
2. представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;
3. приймає рішення про визнання іноземних держав;

4. призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі та відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;

У сфері національної безпеки та оборони Президент:

- є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;

- очолює Раду національної безпеки і оборони України;

- вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;

- 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, оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

Не менш важливими є кадрові повноваження Президента України, які віддзеркалюють його політичний вплив, адже чим більше органів чи посадових осіб є залежними від Президента, тим більшим є реальний обсяг його влади.

Отже згідно ст. 106 Конституції України Президент має такі кадрові повноваження:

- 1) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;

- 2) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;

3) вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;

4) призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора;

5) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;

6) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

7) призначає на посади третину складу Конституційного Суду України.

Окрім кадрових призначень Президент у сфері виконавчої влади:

1) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

2) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Інші повноваження Президента України:

1) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання;

2) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;

3) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;

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

5) здійснює помилування;

6) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;

7) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

Отже, виходячи з обсягу повноважень Президента, закріплених Конституцією, необхідно зазначити, що він має можливість

суттєво впливати на діяльність виконавчої гілки влади, що дає підстави погодитися з пропонованим в юридичній літературі визначенням ролі Президента як носія виконавчої влади (щоправда, з єдиним уточненням: йдеться про носія не взагалі влади, а повноважень відповідної гілки влади) на протигагу безпідставному визначенню його деякими фахівцями як власне органу виконавчої влади.

Важливо наголосити, що мова йде про повноваження Президента України як глави держави, а не про повноваження апарату, що забезпечує діяльність Президента, тобто Офісу. Це потребує спеціального наголосу, оскільки деякі правознавці вважають, що Кабінет Міністрів нібито підпорядковується Президенту та його Офісу.

Помилковість подібного погляду очевидна, адже жодних легальних підстав керування з боку Офісу Президента власне урядом як вищим колегіальним органом виконавчої влади немає.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Укази та розпорядження Президента України мають підзаконний характер видаються на основі Конституції та законів України.

Указ – це правовий акт глави держави, який видається з важливих питань, віднесених до його компетенції. Укази можуть мати нормативний і ненормативний (правозастосовний характер).

Нормативні укази стосуються до невизначеного кола фізичних та юридичних осіб і мають довгострокову дію. Прикладом указів нормативного характеру є: Указ Президента № 30/2021 Про деякі заходи щодо забезпечення права громадян на якісні та безпечні соціальні послуги, Указ Президента № 27/2021 Про стипендії, премії та гранти Президента України у сфері освіти, Указ Президента № 22/2021 Про зміну у складі Ради національної безпеки і оборони України.

Ненормативні укази мають індивідуальне значення. Прикладом указів ненормативного характеру є Указ Президента № 605/2020 Про призначення суді, Указ Президента № 600/200 Про присвоєння звання герой України.

Розпорядження – ненормативний акт глави держави, який має індивідуальний організаційний характер.

У Положенні про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженому Указом Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970/2006 визначаються вимоги щодо порядку підготовки та внесення на розгляд глави держави проектів актів Президента України – указів і розпоряджень.

Проекти указів і розпоряджень Президента України готують і вносять Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади в межах компетенції, центральні органи громадських об'єднань України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Керівник Офісу Президента України, радники Президента України, структурні підрозділи Офісу Президента України.

Укази та розпорядження на підпис Президентів України подає Керівник Офісу Президента України.

Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 статті 106 Конституції України, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Це зокрема акти, щодо:

- 1) призначення та звільнення глав дипломатичних представництв;
- 2) керівництва у сфері національної безпеки та оборони, призначення та звільнення військових керівників;
- 3) рішення про введення надзвичайного стану;
- 4) утворення судів у визначеному порядку.

Отже, з погляду адміністративного права Президент України є провідним суб'єктом публічної адміністрації, який здійснює адміністративно-правове регулювання (адміністрування) у сфері оборони країни, міжнародних відносин, призначення та контролю за діяльністю голів державних місцевих адміністрацій та ін.

Інакше кажучи, пост (посада) Президента України належить до системи органів виконавчої влади суто функціонально, а точніше – компетенційно, тобто через певний обсяг повноважень (компетенції). Але пост Президента не віднесений до виконавчої влади структурно, тобто як самостійний складовий елемент системи органів виконавчої влади. Тому в Конституції України відсутнє визначення Президента як глави виконавчої влади.

4.2. Офіс Президента України та інші дорадчі органи при Президентіві України

Офіс Президента України (далі – Офіс Президента) є постійно діючим допоміжним органом, основним завданням якого є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень. Офіс Президента утворено Указом Президента України від 20 червня 2019 року відповідно до пункту 28 статті 106 Конституції України для:

- забезпечення ефективного здійснення Президентом України своїх конституційних повноважень,
- реалізації главою держави консолідуючої ролі з об'єднання усіх конструктивних сил в суспільстві,
- прискореного вирішення нагальних соціальних, економічних та інших проблем,
- скорочення видатків Державного бюджету.

Офіс Президента відповідно до покладених завдань:

1) здійснює експертний аналіз політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів, що відбуваються в Україні і світі, готує за його результатами для подання на розгляд Президентіві України пропозиції з питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави, спрямованої на забезпечення додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, державного суверенітету, територіальної цілісності України;

2) забезпечує підготовку пропозицій щодо здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави та вносить їх на розгляд Президентіві України;

3) бере участь в опрацюванні пропозицій щодо здійснення Президентом України керівництва у сферах національної безпеки та оборони України, виконання ним повноважень Голови Ради національної безпеки і оборони України, здійснення контролю за сектором безпеки і оборони;

4) здійснює в установленому порядку експертизу прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Прези-

дентові України, готує пропозиції щодо підписання законів або застосування щодо них права вето;

5) опрацьовує і подає на підпис Президентові України проекти указів, розпоряджень Президента України, інших документів;

6) забезпечує підготовку проектів законів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи; готує пропозиції щодо визначення Президентом України законопроектів як невідкладних для позачергового розгляду Верховною Радою України;

7) забезпечує підготовку проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, оприлюднює такі послання;

8) забезпечує в установленому порядку взаємодію Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян (у тому числі політичними партіями, професійними спілками), підприємствами, установами, організаціями, сприяє підвищенню ефективності такої взаємодії;

9) забезпечує офіційне оприлюднення підписаних Президентом України законів України, а також указів і розпоряджень Президента України;

10) здійснює підготовку проектів указів Президента України про призначення на посаду судді, а також проектів законів щодо утворення, реорганізації і ліквідації судів;

11) здійснює підготовку проектів конституційних подань, звернень Президента України до Конституційного Суду України та пропозицій щодо позиції Президента України у справах, які розглядаються Конституційним Судом України;

11¹) здійснює представництво в судах України інтересів Президента України та створених ним для виконання своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб;

11²) здійснює самопредставництво Президента України, створених ним консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, їх посадових і службових осіб у судах України

на усіх стадіях судового процесу через Головне управління представництва інтересів Президента України в судах Директорату з питань правової політики Офісу, працівники якого без окремого доручення беруть участь у справах з усіма правами, що надані законодавством про адміністративне, господарське, цивільне судочинство, кримінальним процесуальним законодавством України, Законом України «Про виконавче провадження» позивачу, відповідачу, третій особі, учаснику судового провадження, учаснику виконавчого провадження.

12) опрацьовує внесені в установленому порядку пропозиції з кадрових питань, що належать до повноважень Президента України;

13) забезпечує опрацювання та подання в установленому порядку на розгляд Президента України пропозицій щодо присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів, нагородження державними нагородами, встановлення президентських відзнак та нагородження ними;

14) здійснює аналіз актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій та за наявності підстав вносить Президентові України пропозиції щодо забезпечення приведення їх у відповідність із Конституцією та законами України, актами Президента України або зупинення їх дії, скасування;

15) забезпечує контроль за виконанням указів, розпоряджень Президента України;

16) здійснює моніторинг інформаційного простору України, створює умови для доступу громадськості до інформації про діяльність Президента України, Офісу, забезпечує оперативне надання інформації про діяльність Президента України, Офісу засобам масової інформації, забезпечує роботу Офіційного Інтернет-представництва Президента України, розміщує на його вебсайті укази і розпорядження Президента України, а також іншу інформацію про діяльність Президента України, Офісу;

17) забезпечує розгляд в установленому порядку запитів народних депутатів України, груп народних депутатів України, комітетів Верховної Ради України до Президента України;

18) забезпечує опрацювання та подання в установленому порядку на розгляд Президентів України пропозицій щодо прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні, здійснення помилування;

19) забезпечує планування діяльності Президента України;

20) забезпечує організацію та проведення протокольних та церемоніальних заходів за участю Президента України, зарубіжних візитів та робочих поїздок Глави держави;

21) забезпечує в установленому порядку доступ до публічної інформації, розгляд, опрацювання, облік, систематизацію, аналізування та надання відповідей на запити на інформацію, що надходять до Президента України та Офісу, консультацій під час оформлення запитів;

22) організовує прийом громадян, які звертаються до Президента України, розгляд звернень громадян, а також звернень органів місцевого самоврядування, політичних партій та громадських об'єднань (у тому числі професійних спілок), підприємств, установ, організацій, здійснює облік і аналіз таких звернень, на основі аналізу звернень розробляє та подає Президентів України пропозиції щодо розв'язання порушених у них проблем;

23) здійснює організаційно-технічне забезпечення діяльності створених Президентом України консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб;

24) забезпечує в межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці;

25) виконує інші функції для забезпечення здійснення Президентом України своїх повноважень.

Офіс Президента для виконання покладених завдань має право в установленому порядку:

- одержувати інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб;

- користуватися інформаційними базами даних державних органів, державними, в тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

- залучати до виконання окремих робіт і завдань, до участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, у тому числі на дого-

вірній основі, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади;

- скликати наради, створювати робочі групи;
- порушувати питання щодо проведення науково-дослідних та інших робіт з питань, що належать до повноважень Президента України та Офісу.

Офіс Президента у процесі виконання покладених завдань взаємодіє в установленому порядку з органами Верховної Ради України та її Апаратом, Кабінетом Міністрів України та його Секретаріатом, Апаратом Ради національної безпеки і оборони України, центральними та місцевими органами виконавчої влади, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, науковими та іншими установами, організаціями, із відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій.

До складу Офісу входять:

1. Керівник Офісу Президента України;
2. заступники Керівника Офісу Президента України;
3. Керівник Апарату Офісу Президента України;
4. Перший помічник Президента України;
5. радники Президента;
6. Прес-секретар Президента України;
7. уповноважені Президента України;
8. представники Президента України;
9. Кабінет Президента України;
10. Кабінет Керівника Офісу Президента України;
11. Служби;
12. Директорати (директорат з питань правової політики; директорат з питань зовнішньої політики; директорат з питань національної безпеки та оборони; директорат з питань юстиції та правоохоронної діяльності; директорат з питань регіональної політики та децентралізації; директорат з питань економічної політики; директорат з питань внутрішньої та гуманітарної політики; директорат з питань інформаційної політики);
13. Департаменти (департамент документального забезпечення; департамент з питань Державного Протоколу та Церемоніалу; департамент з питань громадянства, помилування, державних

нагород; департамент з питань звернень громадян; департамент доступу до публічної інформації; департамент управління персоналом; департамент інформаційних технологій; департамент забезпечення зв'язків із Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України; департамент забезпечення діяльності уповноважених, представників та роботи Офісу Президента України; режимно-секретний департамент).

Директорати Офісу Президента України виконують завдання, пов'язані зі здійсненням експертного аналізу політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів, що відбуваються в Україні і світі, та підготовкою за його результатами пропозицій для Президента України з питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави.

Керівник Офісу Президента України, Перший помічник Президента України, Керівник Кабінету Президента України, радники Президента України підпорядковуються безпосередньо Президенту України.

Керівник Офісу Президента України, його заступники, Перший помічник Президента України, радники Президента України, Прес-секретар Президента України, представники Президента України, уповноважені Президента України призначаються на посади на строк повноважень Президента України і звільняються з посад Президентом України.

Державні службовці та інші працівники Офісу призначаються на посади і звільняються з посад Керівником Апарату Офісу Президента України.

Керівник Офісу Президента України:

1) здійснює загальне керівництво Офісом, спрямовує його діяльність на ефективне забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень, представляє Офіс у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями;

2) подає на підпис Президенту України проекти указів, розпоряджень Президента України, закони України, що надійшли на підпис, проекти пропозицій Президента України до законів для застосування щодо них права вето, конституційних подань, звернень Президента України до Конституційного Суду України, листів

та інших документів, підписує додатки до актів Президента України;

3) вносить Президентові України пропозиції щодо призначення на посади, звільнення з посад заступників Керівника Офісу Президента України, Керівника Апарату Офісу Президента України, Прес-секретаря Президента України, представників Президента України, уповноважених Президента України;

4) координує діяльність заступників Керівника Офісу Президента України, Керівника Апарату Офісу Президента України, Прес-секретаря Президента України, представників Президента України, уповноважених Президента України, забезпечує координацію роботи структурних підрозділів Офісу;

5) забезпечує координацію роботи консультативних, дорадчих та інших утворених Президентом України допоміжних органів і служб, їх взаємодію зі структурними підрозділами Офісу;

6) організовує контроль за виконанням указів, розпоряджень Президента України;

7) визначає порядок відвідування громадянами та охорони адміністративних будинків і службових приміщень Офісу;

8) реалізовує в межах повноважень, визначених законодавством, державну політику у сфері охорони державної таємниці;

9) здійснює інші повноваження відповідно до законодавства.

Керівник Офісу Президента України в межах своєї компетенції видає розпорядження.

Керівник Офісу Президента України несе персональну відповідальність за виконання покладених на Офіс завдань. У разі тимчасової відсутності Керівника Офісу Президента України його повноваження виконує один із заступників Керівника Офісу Президента України, на якого тимчасове виконання повноважень покладено відповідним рішенням Керівника Офісу Президента України. Керівник Апарату Офісу Президента України здійснює повноваження з питань державної служби та організації роботи державних службовців та інших працівників в Офісі.

Керівник Апарату Офісу Президента України:

1) організовує планування роботи з персоналом в Офісі, в тому числі організовує відповідно до законодавства проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби;

- 2) затверджує штатний розпис Офісу та структуру його самостійних структурних підрозділів;
 - 3) призначає на посади та звільняє з посад державних службовців Офісу, вирішує відповідно до законодавства інші питання проходження ними державної служби в Офісі;
 - 4) присвоює ранги державним службовцям Офісу, які займають посади державної служби відповідної категорії;
 - 5) забезпечує підвищення кваліфікації державних службовців Офісу;
 - 6) вирішує питання щодо заохочення державних службовців Офісу, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності;
 - 7) здійснює контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в Офісі;
 - 8) виконує функції роботодавця стосовно працівників Офісу, які не є державними службовцями;
 - 9) створює належні умови для роботи працівників Офісу та їх матеріально-технічне забезпечення;
 - 10) забезпечує єдиний порядок проходження та опрацювання документів в Офісі;
 - 11) затверджує положення про структурні підрозділи Офісу, а також посадові інструкції державних службовців та працівників Офісу;
 - 12) здійснює інші повноваження відповідно до законодавства.
- Керівник Апарату Офісу Президента України у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази.

Прес-секретар Президента України:

1. висвітлення діяльності Президента України, представляє офіційну позицію Президента України засобом масової інформації;
2. проведення за участю Президента України прес-конференцій, брифінгів, інших заходів для представників засобів масової інформації;
3. аналіз висвітлення діяльності Президента України в засобах масової інформації та інформує Президента України, Керівника Офісу Президента України з цього питання. забезпечує висвітлення діяльності Президента України, представляє офіційну позицію Президента України засобом масової інформації;

Керівники самостійних структурних підрозділів Офісу:

- здійснюють керівництво відповідними структурними підрозділами Офісу, забезпечують належне виконання доручень Керівника Офісу Президента України, його заступників, Керівника Апарату Офісу Президента України;

- забезпечують розроблення та вносять Керівнику Офісу Президента України через його заступників для подання Президентіві України пропозиції з питань, віднесених до їх компетенції;

- готують та вносять у встановленому порядку Керівнику Апарату Офісу Президента України пропозиції щодо структури і штатного розпису відповідних структурних підрозділів;

- виконують інші функції, передбачені положеннями про відповідні структурні підрозділи.

Положення про Офіс та його структуру затверджує Президент України за поданням Керівника Офісу Президента України.

Відповідно до п.28 ст.106 Конституції, глава української держави «створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби» Ці органи є одним із дієвих інструментів у допомозі главі держави здійснювати керівництво країною, відповідно до вимог часу, умов суспільного, політичного, економічного розвитку країни, завдань, що постають перед главою держави. Такими органами сьогодні є: Комісія з питань правової реформи (утворена Указом Президента України від 21 червня 2019 року № 421/2019); Національна інвестиційна рада (утворена Указом Президента України від 29 серпня 2016 року № 356); Рада розвитку громад та територій (утворена указом Президента України від 18 грудня 2019 року № 909) та інші.

Спеціальним консультативно-дорадчим органом при Президентіві України з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної політики реформ та їх реалізації є Національна рада реформ.

Метою діяльності Національної ради реформ є забезпечення впровадження єдиної, узгодженої державної політики реформ в Україні, налагодження ефективного механізму взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ із залученням до співпраці з цих питань

міжнародної спільноти, впровадження системного підходу до стратегічного планування, узгодження позицій та моніторингу реалізації реформ щодо забезпечення сталого розвитку України як передумови зростання добробуту її населення, досягнення європейських стандартів забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина.

Для здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо додержання конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері 11 серпня 2011 року було запроваджено Посаду Уповноваженого Президента України з прав дитини (Указ Президента України № 811/2011).

Уповноважений керується у своїй діяльності Конституцією України, законами України, актами та дорученнями Президента України, а також Положенням про Уповноваженого Президента з прав дитини.

Основними завданнями Уповноваженого є:

- постійний моніторинг додержання в Україні конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері та внесення в установленому порядку Президентові України пропозицій щодо припинення і запобігання повторенню порушень прав і законних інтересів дитини;
- внесення Президентові України пропозицій щодо підготовки проектів законів, актів Президента України з питань прав та законних інтересів дитини;
- здійснення заходів, спрямованих на інформування населення про права та законні інтереси дитини;
- здійснення заходів щодо налагодження взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань захисту прав та законних інтересів дитини.

Уповноважений відповідно до покладених на нього завдань має право:

- аналізувати та узагальнювати практику застосування законодавства з питань забезпечення та захисту прав і законних інтересів дитини, брати у встановленому порядку участь в опрацюванні проектів законів, актів Президента України з цих питань;
- аналізувати становище дітей в Україні, дотримання їх конституційних прав, вносити центральним та місцевим органам

виконавчої влади, іншим державним органам, органам місцевого самоврядування пропозиції щодо формування та реалізації державної політики у сфері захисту прав і законних інтересів дитини;

- відвідувати в установленому порядку спеціальні установи для дітей, заклади соціального захисту дітей та інші заклади, в яких перебувають діти, у тому числі місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи виконання покарань, психіатричні заклади, спеціальні навчально-виховні установи, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію про умови їх тримання;

- звертатися до державних органів щодо сприяння вирішенню питань, віднесених до компетенції Уповноваженого;

- запитувати та одержувати в установленому порядку від структурних підрозділів Адміністрації Президента України, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій необхідні інформацію, документи і матеріали, у тому числі з обмеженим доступом, з питань, що належать до компетенції Уповноваженого;

- залучати в разі потреби в установленому порядку до опрацювання окремих питань представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, експертів, учених та фахівців, у тому числі на договірній основі;

- брати в установленому порядку участь у засіданнях державних органів з питань, що належать до компетенції Уповноваженого;

- звертатися до державних органів, у тому числі правоохоронних, щодо виявлених фактів порушень прав та законних інтересів дитини;

- вивчати в установленому порядку стан роботи із соціально-правового захисту дітей у закладах для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, спеціальних установах для дітей і закладах соціального захисту дітей, стан виховної роботи з дітьми у навчальних закладах;

- взаємодіяти з організаціями, у тому числі міжнародними, з питань захисту прав та законних інтересів дитини.

Для опрацювання проблем зовнішньополітичного та внутрішньополітичного міжгалузевого характеру й забезпечення їх комплексного вирішення при Президентіві України можуть створюватися також міжвідомчі комісії, наукові ради, науково-дослідні інститути та інші органи на чолі з особами, уповноваженими Президентом.

4.3. Рада національної безпеки і оборони України

Основи національної безпеки в Україні регулюються законами України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року, та «Про раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року.

Окремі питання національної безпеки визначають такі нормативно-правові акти: Конституція України, Закон України «Про оборону України», Закон України «Про правовий режим воєнного стану», Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», Закон України «Про боротьбу з тероризмом», Кодекс цивільного захисту України, Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», Закон України «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України», Закон України «Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав», Закон України «Про участь у міжнародних миротворчих операціях», Закон України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання», Закон України «Про розвідку», Закон України «Про Службу безпеки України», Закон України «Про державну прикордонну службу України», Стратегія національної безпеки України, тощо.

Національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз.

Загрози національній безпеці України – явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України. Загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах з питань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України і затверджуються указами Президента України.

Об'єктами національної безпеки є:

- людина і громадянин – їхні конституційні права та свободи безпечні умови життєдіяльності;
- суспільство – його демократичні цінності, добробут та умови для сталого розвитку;
- держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність та її територія, навколишнє природне середовище.

Керівництво у сферах національної безпеки і оборони відповідно до Конституції України здійснює Президент України, який:

- 1) забезпечує державну незалежність та національну безпеку;
- 2) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, як Верховний Головнокомандувач видає накази і директиви з питань оборони;
- 3) очолює Раду національної безпеки і оборони України, вводить у встановленому порядку в дію її рішення;
- 4) призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України за поданням Міністра оборони України, а також вище командування інших військових формувань за поданням керівників органів центральної виконавчої влади, яким підпорядковуються відповідні військові формування;
- 5) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про застосування Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;

б) 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;

7) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України та ЗУ «Про національну безпеку України».

При Президентові України діє Рада національної безпеки і оборони України, яка здійснює координацію у сферах національної безпеки і оборони відповідно до статті 107 Конституції України та Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України».

Президент України є Головою Ради національної безпеки і оборони України і формує її персональний склад.

До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять:

1. Прем'єр-міністр України,
2. Міністр оборони України,
3. Голова Служби безпеки України,
4. Міністр внутрішніх справ України,
5. Міністр закордонних справ України.

Членами Ради національної безпеки і оборони України можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади, інші особи, визначені Президентом України.

Основною організаційною формою діяльності Ради національної безпеки і оборони України є її засідання. 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.

Рішення Ради національної безпеки і оборони України приймаються не менш як двома третинами голосів її членів. Голова Верховної Ради України може висловлювати думку щодо прийнятих рішень, яка протоколюється. Прийняті рішення вводяться в дію указами Президента України. Рішення Ради національної безпеки і оборони України, введені в дію указами Президента України, є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади.

Функціями Ради національної безпеки і оборони України є:

- внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;

- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;

- 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 цих функцій, Рада національної безпеки і оборони України:

1) розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Стратегії національної безпеки України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України, приймає рішення щодо:

1.1. 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;

1.2. 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;

1.3. удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері;

1.4. проекту Закону України про Державний бюджет України та пропозицій до Бюджетної декларації по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України;

1.5. матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів з питань національної безпеки і оборони;

1.6. заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України;

1.7. доручень, пов'язаних з вивченням конкретних питань та здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки і оборони, органам виконавчої влади та науковим закладам України;

1.8. 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 в дію указами Президента України;

1.9. 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;

1.10. 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;

1.11. невідкладних заходів із розв'язання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

2) координує виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених в дію указами Президента України, і 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 розроблення 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, 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;

8) координує і контролює діяльність органів виконавчої влади з протидії корупції, забезпечення громадської безпеки та боротьби із злочинністю з питань національної безпеки і оборони.

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».

Секретар Ради національної безпеки і оборони України забезпечує організацію роботи і виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України. Секретар Ради національної безпеки і оборони України 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.

Контрольні питання

1. Якими повноваженнями наділений Президент України як глава держави?
2. В чому полягають взаємовідносини Президента України з виконавчою гілкою влади?

3. Проаналізуйте установчі, представницькі та кадрові повноваження Президента України.
4. Які консультативно – дорадчі органи діють при Президентові України.
5. Які основні завдання Офісу Президента України?
6. Як Офіс Президента України взаємодіє з іншими органами державної влади?
7. Що таке національна безпека України?
8. Назвіть основні функції Ради національної безпеки і оборони?

**Рекомендовані нормативно-правові акти
та література для підготовки
до семінарського заняття, написання реферат**

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Про заснування поста Президента України і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) УРСР: Закон України від 05.07.1991. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 33. Ст. 445.
3. Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15.11.2006 №970/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970/2006#Text>.
4. Положення про постійного представника Президента України у ВРУ: Указ Президента України від 15.02.2008 № 133/2008. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/133/2008>.
5. Положення про Представника Президента України в Кабінеті міністрів України: Указ Президента України від 15.02.2008 № 132/2008. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/132/2008>.
6. Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 № 436/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text>.
7. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини: Указ Президента України від 11.08.2011 № 811/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/811/2011#Text>.
8. Про національну безпеку: Закон України від 21.06.2018 №2469-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

9. Про Раду національної безпеки і оборони: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>

Додаткова література

1. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Х.: Золота миля, 2011. 584 с.
2. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін, О. О. Онищук та ін.; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон: Херсонська міська друкарня, 2010. 378 с.
3. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посібник. К.: Правова єдність, 2011. 695 с.
4. Лазур Я. Загальні проблеми дослідження правовідносин у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод людини. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 33–39.
5. Мартинюк Р. Конституційні повноваження президента змішаної республіки та доктрина «прихованих» президентських повноважень. *Право України*. 2012. № 7. С. 141–150.
6. Михеєнко Р. Виконавча влада і конституційні статуси Президента України та Кабінету Міністрів України. *Право України*. 2011. № 8. С. 24–28.
7. Сало І. Шляхи забезпечення балансу влад в Україні у межах чинної конституційної моделі. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 1. С. 60–65.
8. Толстенко В. Форма держави в системі основ конституційного ладу: проблеми теорії і практики. *Право України*. 2014. № 2. С. 34–46.

Розділ 5

ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ТА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

5.1. Поняття, ознаки, види та система органів виконавчої влади в Україні

Саме органи виконавчої влади виступають основним суб'єктом адміністративного права. Це пояснюється тим, що першочерговим їх завданням є реалізація норм законів щодо здійснення державного управління економічною, адміністративно-політичною та соціально-культурною сферами життя. Систему органів виконавчої влади, форми та методи їх діяльності визначають Конституція та закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та ін.

Діяльність цих органів має владний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, оскільки вони здійснюють свої функції на підставі й на виконання закону. В процесі виконавчої та розпорядчої діяльності органи управління діють юридично-владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, оперативного-виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру. Реалізуючи свою компетенцію, виконуючи положення законів і правових актів інших державних органів, органи виконавчої влади мають повноваження розпоряджатися з конкретних питань і приймати підзаконні нормативні акти. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний і політичний стан країни.

В адміністративно-правовій науці під органом виконавчої влади визнають частину державного апарату (організацію), яка має власну структуру та штат службовців і в межах установленої компетенції здійснює від імені й за дорученням держави функції управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя.

На думку В. Б. Авер'янова орган виконавчої влади є організаційно самостійним елементом державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади.

Ці поняття мають найвагоміші ознаки органів виконавчої влади. Такі органи є державними й разом з органами законодавчої та судової влади складають єдиний державний апарат. Тому органи виконавчої влади мають усі найважливіші ознаки державних органів, але, крім того, вони мають і власні специфічні риси, обумовлені завданнями та особливим характером державного управління:

1. органи виконавчої влади створюють і свій власний апарат – апарат державного управління, який належить до числа складних самоврядних систем. Він становить собою цілісне утворення, яке складається з великої кількості різноманітних частин – окремих органів та їх структурних підрозділів. Будучи частиною державного апарату, органи виконавчої влади мають власну внутрішню структуру й штат службовців. Організаційна структура державного апарату – це поділ цілого на організаційно відокремлені одиниці та мережа управлінських зв'язків у ньому, особлива форма поділу й кооперації управлінської діяльності, стійка схема розподілу його завдань і функцій;

2. органи виконавчої влади реалізують функції держави, виконуючи положення Конституції і законів України, актів Президента України, а також нормативні акти органів державного управління вищого рівня;

3. кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація

яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності;

4. органи виконавчої влади наділено необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу.

Компетенція – це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності (коло питань, що розв'язує міністерство, визначається в положенні про відповідне міністерство; компетенція місцевих державних адміністрацій (обласних чи районних) закріплюється в Законі України «Про місцеві державні адміністрації»);

5. кожен орган виконавчої влади має офіційне найменування та повноваження використовувати різні атрибути з державною символікою (штамп, бланки з офіційними найменуваннями тощо).

Органи виконавчої влади багато в чому відрізняються від органів законодавчої та судової влади:

1. своїм цільовим призначенням;
2. функціями, характером діяльності;
3. порядком утворення окремих органів і взаємовідносинами між різними органами;
4. складом службовців та порядком заміщення ними посад;
5. формами й методами здійснення своїх юридично-владних повноважень.

Повноваження, якими наділені органи виконавчої влади, в значній мірі закріплені в законодавчих актах. Ці акти не лише уповноважують органи влади на вчинення певних дій, а також закріплюють певні принципи і процедури, які визначають порядок здійснення наданих повноважень.

Йдеться про загальні соціальні цінності, які обумовлюють способи здійснення державного адміністрування, про заходи, на яких будуються взаємовідносини різних державних інститутів і громадян. Власне ті цінності, які формуються на основі політичної і соціальної моралі суспільства, знаходять своє закріплення в Конституції України, в законах, кодексах (особливо в процесуальних).

Здійснюючи свою діяльність на основі цих принципів, органи виконавчої влади послуговуються тими формами, які визначає законодавець. Однак не завжди наперед можна обумовити всі форми діяльності, особливо коли ситуація стосується виконання та застосування норм права.

Власне свободу органу виконавчої влади при виконанні чи застосуванні норм права в державознавстві прийнято називати дискреційними повноваженнями.

В. Г. Лебединський називав «дискреційним правом» органів управління їх повноваження вчиняти оперативні дії, необхідні для правильного функціонування даної установи чи підприємства.

Французький вчений Г. Бребан вважав, що дискреційні повноваження, які означають свободу адміністрації оцінювати ситуації і приймати по них рішення, надають адміністрації простір у здійсненні вибору між вільними рішеннями.

Сьогодні дискреційні повноваження можуть стосуватися багатьох сфер, зокрема питань політичного, дипломатичного чи воєнного характеру. У сфері управління вони проявляються у виборі назви вулиці чи комуни, чи у виборі висоти будівель у плані містобудування. Дискреційні повноваження широко застосовуються при просуванні по службі тієї чи іншої посадової особи чи при встановленні роздрібних цін у межах загальної регламентації ціноутворення. Проте, навіть при формальному існуванні дискреційного права свобода адміністрації обмежена, вона здійснюється в рамках законності і тому не є ні повною, ні безконтрольною.

Сучасна зарубіжна і вітчизняна практика підтверджує, що дискреція є законним елементом публічного адміністрування. Вона сумісна з адмініструванням у рамках закону.

Адміністративне законодавство щораз більше розширює обсяг дискреційних повноважень органів виконавчої влади, а різноманітна практика їх виконання нерідко породжує складні ситуації.

Водночас постає проблема встановлення механізмів контролю за реалізацією дискреційних повноважень, особливо, коли вони стосуються сфери охоронюваних Конституцією прав і свобод громадян. Сьогодні дискреційні повноваження органічно впливаються в усі акти загальнообов'язкового права, на підставі яких органи виконавчої влади конкретизують особисті, політичні та економічні

права і свободи громадян, юридичних осіб, а також покладають на них певні обов'язки.

Наприклад, дискреційні повноваження мають місце при ліцензуванні певного виду діяльності, при реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, при легалізації громадської або релігійної організації, коли органи влади підтверджують їх право або відмовляють у наданні такого права. На підставі дискреційних повноважень орган влади обумовлює відмову у видачі громадянину закордонного паспорта або візи іноземному громадянину.

Практика свідчить, що інколи навіть організаційні дії, які випливають з дискреційних повноважень, можуть не те що обмежити конституційне право громадянина, а навіть звести його нанівець. Наприклад, неналежне забезпечення умов для голосування може перешкодити багатьом виборцям реалізувати своє конституційне право голосу. Хоча на загал дискреційні повноваження органів виконавчої влади не можуть ані звужувати, ані розширяти окремі конституційні права і свободи громадян. Вони охороняються Основним Законом держави.

Дискреційні повноваження, як встановлене право вибору варіанта поведінки (рішення) або наслідку правової норми, найбільш яскраво проявляються через так званий вільний, або адміністративний розсуд, що має місце при застосуванні органами виконавчої влади норм права.

Орган (посадова особа) виконавчої влади не завжди отримує з припису правової норми конкретну відповідь на питання, як вирішити певну справу в тому чи іншому випадку, щоб рішення було найоптимальнішим, найкорисливішим і доцільним як з точки зору особи, так і з точки зору органу. Орган повинен мати власне розуміння суспільного інтересу, актуальної державної політики і на підставі приписів приймати найкращі рішення. Наприклад, маючи ряд проблем у місті, мерія вирішує які з них будуть вирішуватися першочергово.

Зарубіжний дослідник А. Барак з цього приводу писав, що вільний розсуд – це повноваження, надані особі, яка наділена владою, вибирати між двома або більше альтернативами, коли кожна альтернатива законна. Отже, це вибір лише із законних альтернатив і не має нічого спільного зі свавіллям як дією на свідоме порушен-

ня законодавства. Суть розсуду полягає у вольовому співвіднесенні доцільності і законності.

Там, де немає законодавчого обмеження, адміністрація має свободу дії як особа. Однак орган адміністрації повинен діяти, як велить йому службовий обов'язок, згідно з публічним інтересом.

Оскільки адміністративний розсуд нерозривно пов'язаний з виконанням органами виконавчої влади покладених на них завдань і повноважень, то завдяки їх розмаїттю, а також різновидам адміністративної діяльності існують кілька видів адміністративного розсуду.

1) Перший вид пов'язаний із ситуацією, коли норма матеріального права, встановлюючи можливі варіанти рішень, залишає на розсуд органу (посадової особи) вибір одного з цих варіантів. Наприклад, вибір одного з передбачених санкцією правової норми заходів впливу на особу, яка вчинила адміністративне правопорушення. В цьому випадку розсуд може проявлятися як в оцінці юридичного факту, так і у виборі одного з видів стягнень.

2) Другий вид адміністративного розсуду має місце тоді, коли норма права уповноважує орган або посадову особу діяти на свій розсуд при реалізації своїх власних повноважень. Наприклад, коли йдеться про повноваження органів з надання громадянам певних суб'єктивних прав. Так, законодавець у п. 9 «б» ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» уповноважує виконавчі комітети місцевих рад (сільських, селищних, міських) на надання неповнолітнім, учням, студентам, пенсіонерам та особам з інвалідністю права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури, фізкультури і спорту. Вони також мають право встановлювати громадянам пільги при платі за утримання дітей у школах-інтернатах, за харчування дітей-сиріт у школах, надавати допомогу певним категоріям громадян. У перелічених ситуаціях настання вказаних правових наслідків не пов'язується з конкретними умовами, чітко визначеними правовою нормою. Остаточне рішення залежить від органу самоврядування, хоча воно також не повинно виходити за межі його компетенції та повноважень.

3) Третій вид адміністративного розсуду пов'язаний з оцінкою публічного інтересу та адміністративною інтерпретацією оціночних понять, таких, як наприклад, «доцільність», «необхідність», «з важливих підстав».

У принципі кожен припис містить у собі якусь частку вільного розсуду. Використання в законі виразів «орган може», «дбає», «забезпечує», «веде діяльність», «запобігає» є досить частим.

Ще один вид адміністративного розсуду впливає з матеріальних норм права, що їх органи виконавчої влади (адміністрації) конкретизують не в формі адміністративного рішення, а в формі організаційної чи матеріально-технічної діяльності. Така діяльність врегульована правом лише в своїй основі. Цей вид діяльності пов'язаний з найширшим застосуванням адміністративного розсуду.

Виникає логічне запитання: як здійснюється захист прав та свобод громадян, порушених актами, прийнятими на основі адміністративного розсуду при реалізації дискреційних повноважень?

В Україні ця категорія справ підвідомча адміністративним судам, що розглядаючи справу, повинні перевірити, чи не вийшов орган влади за межі вільного розсуду. При цьому звертати увагу на те, що орган, який приймав рішення, мав цілі інші, ніж закладені в загальнообов'язковому праві, що обійшов засади, закріплені в Конституції, що зміст рішення базується на інших цінностях, ніж в ній закріплені.

Важливо також звертати увагу на те, чи не інтерпретує орган, який прийняв рішення адміністративного розсуду під кутом зору поточної політики, економічних поглядів (наприклад, наслідків для бюджету держави), певних суспільних груп, ідеології або світогляду.

Органи виконавчої влади є численними та різноманітними, що обумовлено безпосередньою спрямованістю виконавчо-розпорядчої діяльності. Для кращого вивчення особливостей організації і діяльності органів державного управління, а також виявлення закономірностей у взаємозв'язках окремих органів здійснюють їх класифікацію, в основу якої кладуть різні критерії.

Найважливішими з них є територіальний масштаб діяльності, обсяг і характер компетенції, порядок розв'язання підвідомчих питань, предмет спрямованості компетенції, становище та місце в системі органів.

Залежно від територіального масштабу діяльності, органи виконавчої влади поділяють на чотири групи:

- вищій та центральні;

- органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим (далі – АРК);
- міжтериторіальні;
- місцеві.

Діяльність вищого та центральних органів виконавчої влади поширюється на всю територію України. Такі органи реалізують державну політику, здійснюють загальне або галузеве управління, спеціальний (функціональний) вплив на об'єкти, незалежно від їх місцезнаходження на території України. До них належать: Кабінет Міністрів України, міністерства, державні служби, агентства, інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

До органів виконавчої влади АРК належать: Рада міністрів АРК, міністерства, республіканські служби та інші органи виконавчої влади АРК. Вони здійснюють загальне або галузеве управління чи виконують спеціальні функції державного управління об'єктами, які розташовані на території АРК, у межах компетенції, визначеної Конституцією та законами України, Конституцією АРК.

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

До місцевих органів виконавчої влади належать ті, повноваження яких поширюються на територію певної адміністративно-територіальної одиниці (області, міста (Київ, Севастополь), району). Вони виконують завдання загального управління й координації чи функції відповідних центральних органів виконавчої влади на території певної області, району, міста. Це місцеві державні адміністрації, місцеві органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Від того, який обсяг і характер компетенції мають органи виконавчої влади, їх поділяють на:

- органи загальної компетенції;
- органи галузевої компетенції;

- органи спеціальної (функціональної) компетенції;
- органи програмно-цільової компетенції;
- органи предметної компетенції.

Органи загальної компетенції – це органи, які здійснюють загальне керівництво й координацію діяльності органів галузевої і функціональної компетенції, підприємств, установ, організацій та інших об'єктів на всій території України, території АРК, області, району, міста. Їхня особливість полягає в тому, що вони проводять діяльність щодо найбільш повного кола суб'єктів та об'єктів державного управління. До органів загальної компетенції належать: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації.

Органи галузевої компетенції реалізують державну політику у відповідній галузі суспільного життя. Галузь – це поєднання об'єктів управління під керівництвом відповідного органу виконавчої влади за ознаками виробничої єдності незалежно від їх географічного розташування. Органами галузевої компетенції є: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші структури й тим самим керують певною галуззю (Міністерство оборони, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство енергетики та вугільної промисловості, Міністерство освіти і науки, Міністерство інфраструктури, Державне космічне агентство тощо), а також місцеві органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Органи спеціальної (функціональної) компетенції забезпечують реалізацію державної політики в певній сфері, здійснюють керівництво з питань, які мають загальний характер для всіх чи багатьох галузей господарства, соціально-культурного будівництва. За таких умов робота органу спрямована на виконання однієї чи кількох функцій державного управління: Міністерство фінансів, Міністерство соціальної політики, Антимонопольний комітет, Пенсійний фонд і ін.

Адміністративну реформу спрямовано на зміни в побудові системи міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади. Вона передбачає перехід до використання функціонального принципу утворення міністерств у поєднанні з галузевим принципом у тому разі, коли це обумовлено специфікою відповід-

них секторів державного управління та поточним станом соціально-економічного розвитку держави. Окремі міністерства можуть бути багатогалузевими або над галузевими (наприклад, охоплювати такі галузі, як промисловість, сільське господарство, транспорт, зв'язок, енергетику).

Органи програмно-цільової компетенції – є органи, які створюються для цілеспрямованого вирішення конкретної проблеми (програми) вагомого суспільного значення: Фонд державного майна (для здійснення програми приватизації), органи, що створювались для ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, проведення Євро чемпіонату з футболу 2012.

Органами предметної компетенції є адміністрації державних підприємств, установ, які керують діяльністю відповідних підприємств, установ.

Залежно від порядку прийняття управлінських рішень, органи виконавчої влади поділяють на єдиноначальні та колегіальні. На чолі єдиноначального органу стоїть одна особа – керівник, який має право особисто приймати рішення з усіх основних питань компетенції цього органу. Єдиноначальність забезпечує оперативність керівництва, використання індивідуальних здібностей та досвіду керівників і водночас підвищує їх персональну відповідальність, оскільки на особу керівника лягає відповідальність за діяльність усього органу державного управління.

До єдиноначальних належить більшість органів виконавчої влади: міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади. Проте і в єдиноначальних органах для вирішення найважливіших питань створюють колегіальні органи. Вони виконують допоміжні, консультативні функції, оскільки їх рішення затверджуються рішенням керівника або втілюються в життя через рішення керівника.

На чолі колегіального органу стоїть група осіб, які входять до складу цього органу, тобто є організаційно та юридично оформленими. Основні питання, які віднесено до компетенції такого органу, обговорюють і розв'язують на засіданнях колективно. Для винесення рішення з обговорюваного питання необхідно мати кворум. Рішення в колегіальних органах найчастіше приймаються абсолютною більшістю голосів, тобто коли за дане рішення прого-

лосувало більше половини присутніх членів органу. Як правило, це пов'язано з великим обсягом їх компетенції та широкими завданнями керівництва, які стосуються багатьох галузей і функцій державного управління. Колегіальність дозволяє правильно вирішувати найскладніші питання керівництва за участю фахівців, із використанням їх досвіду.

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

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

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

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

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

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

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

а) вищі;

б) нижчі.

Так, обласна державна адміністрація буде нижчою відносно Кабінету Міністрів України, але вищою відносно районної державної адміністрації. Звідси – підпорядкованість, підконтрольність, підзвітність нижчих органів перед вищими, обов'язковість рішень вищих органів до виконання нижчими.

Численні та різноманітні органи виконавчої влади утворюють відповідну систему, ефективність діяльності якої залежить від

ступеня впорядкованості, організованості, злагодженості в усіх ланках. У єдину систему їх об'єднує зміст діяльності – виконавчо-розпорядчий і спільна основа заснування (утворення) – державна власність. Кожний орган виконавчої влади – від центрального до місцевого – виступає суб'єктом права державної власності, наділяється статусом юридичної особи й водночас розв'язує різні питання оперативного управління та охорони цієї власності.

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

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

Побудова цієї системи ґрунтується на засадах: 1) єдності й цілісності державної території, 2) поєднання принципів централізації та децентралізації, 3) збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів залежно від адміністративно-територіального устрою країни.

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

Важливою особливістю побудови та функціонування органів виконавчої влади є організаційні зв'язки структурних одиниць системи, що виявляються в підвідомчості, підпорядкованості, розпорядництві, підпорядкованості, підконтрольності, підзвітності та координації.

Підвідомчість органів виконавчої влади – це найбільш загальне визначення усіх можливих станів управлінських відносин, які існують між органами виконавчої влади. Підвідомчість може бути вертикальною або горизонтальною.

Вертикальна підвідомчість властива взаємозв'язкам органів різних – вищого і нижчого – рівнів: наприклад, усі органи виконавчої влади так чи інакше підвідомчі Кабінету Міністрів України.

Горизонтальна підвідомчість має місце у стосунках між органами одного і того ж рівня: наприклад, будь-який центральний орган виконавчої влади є підвідомчим Міністерству юстиції України в частині дотримання порядку підготовки і реєстрації нормативно-правових актів, що видаються даним центральним органом.

Підпорядкованість (підлеглість) характеризує найвищий ступінь залежності між органами, що передбачає обов'язковість виконання підпорядкованим органом адресованих йому владних рішень іншого органу. Слід розрізняти організаційну і функціональну, а також пряму і опосередковану підпорядкованість.

Організаційна (або адміністративна) підпорядкованість свідчить про залежність підпорядкованого органу по всіх (або по більшості) питаннях його діяльності.

Натомість функціональна (яку ще називають функціонально-методичною) підпорядкованість існує в межах лише якоїсь однієї (чи кількох) з функцій управління: наприклад, будь-який орган виконавчої влади в частині організації і проведення своєї фінансової діяльності є функціонально підлеглим Міністерству фінансів України.

Пряма підпорядкованість існує у стосунках між органами, що безпосередньо підпорядковані один одному, а опосередкована – коли між ними є якась проміжна структурна ланка. Наприклад, районна державна адміністрація підпорядкована і урядові, й обласній державній адміністрації, але останній вона підпорядкована прямо, а урядові – опосередковано, тобто через обласну державну адміністрацію.

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

Підконтрольність означає таку залежність органу, коли його діяльність підлягає перевірці з боку іншого (інших) органу, який уповноважений здійснювати такий контроль. При цьому підконтрольний орган зобов'язаний як надавати необхідні можливості для подібних перевірок, так і звітувати про свою діяльність. Це є власне підзвітність.

Підзвітність виражається в обов'язку органу інформувати про свою роботу вищий орган, який, керуючись даними звітів, оцінює діяльність підзвітного в цілому чи за окремими напрямками. Так, місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Відповідальність органів виконавчої влади в управлінських відносинах – це, за загальним правилом, службова (дисциплінарна) відповідальність керівників відповідних органів (а іноді їх заступників) перед органами або посадовими особами вищого рівня.

Специфічне місце в інституті відповідальності органів виконавчої влади відведено так званій політичній (яку ще називають конституційно-правовою) відповідальності Кабінету Міністрів України. Вона полягає у конституційно встановленому обов'язку уряду скласти свої повноваження за умов, коли Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. (частина перша ст. 87 Конституції України).

Між органами виконавчої влади взаємозв'язки будуються на засадах субординації, яка означає співпідпорядкованість між органами вищого і нижчого рівнів, наприклад: Кабінет Міністрів і міністерства або місцеві державні адміністрації; обласна і районна державні адміністрації і т. ін.

Водночас основу відносин між органами одного організаційно-правового рівня становить принцип координації. Вона виявляється в узгодженні дій і рішень, взаємних консультаціях, обговореннях, проведенні спільних заходів і виданні спільних актів, укладанні адміністративних договорів (угод) тощо між зазначеними

органами, наприклад: між кількома міністерствами або службами; між кількома обласними (чи районними) державними адміністраціями тощо.

Ієрархічну вертикаль виконавчої влади утворюють органи вже згадуваних раніше трьох організаційно-правових рівнів.

Кожний з цих рівнів представлений наступними органами:

1) рівень вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України (урядом);

2) рівень центральних органів виконавчої влади – міністерствами, державними службами, агенціями, інспекціями та центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом;

3) рівень місцевих органів виконавчої влади – а) місцевими органами загальної компетенції: Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські, районні державні адміністрації; б) місцевими органами спеціальної (галузевої, функціональної, змішаної) компетенції, котрі як безпосередньо підпорядковані відповідним центральним органам виконавчої влади, так і перебувають у підпорядкуванні місцевим державним адміністраціям.

5.2. Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина перша ст. 113 Конституції України). Це положення означає, що Кабінет Міністрів – як Уряд України – очолює систему органів виконавчої влади. Відтак усі інші органи виконавчої влади підпорядковані, підконтрольні й підзвітні Кабінету Міністрів. В свою чергу Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією.

Статус Кабінету Міністрів України як вищого серед органів виконавчої влади підтверджується також п. 9 частини першої ст. 116 Конституції, згідно з яким Кабінет Міністрів України спря-

мовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, а також утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

До складу Кабінету Міністрів входять:

- 1) Прем'єр-міністр України;
- 2) Перший віце-прем'єр-міністр
- 3) віце-прем'єр-міністри
- 4) міністри.

Згідно Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р., посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Членами Кабінету Міністрів України можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою. Не може бути призначена на посаду члена Кабінету Міністрів України особа, яка має судимість, не погашену або не зняту в установленому законом порядку, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, або особа, яка має заборгованість зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

Члени Кабінету Міністрів України не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності посади члена Кабінету Міністрів України з іншими видами діяльності, такий член Кабінету Міністрів України у 20-денний строк з дня виникнення цих обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про відставку.

У разі внесення на розгляд ВРУ подання щодо призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України особи, яка є народним депутатом України, до подання додається особиста заява народного

депутата України про дострокове припинення ним депутатських повноважень у разі призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України. Питання про дострокове припинення повноважень народного депутата України розглядається невідкладно Верховною Радою України на тому ж пленарному засіданні після призначення його членом Кабінету Міністрів України.

Члени Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України і Міністра закордонних справ України, призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Згідно з ст.116 Конституції України Кабінет Міністрів України:

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

1-1) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;

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) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

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

9-1) утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

9-2) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України;

10) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Серед функцій уряду слід розрізняти наступні групи функцій.

1. Функції Кабінету Міністрів як колегіального органу, що реалізуються шляхом проведення засідань уряду: розробка, прийняття та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку країни; вироблення та здійснення політики уряду; прийняття актів (постанов, розпоряджень) Кабінету Міністрів; реалізація права законодавчої ініціативи; обговорення найважливіших питань життя держави та суспільства, а також діяльності самого уряду; заслуховування звітів членів Кабінету Міністрів та керівників інших органів виконавчої влади. Періодичність проведення засідань визначається Прем'єр-міністром України з урахуванням пропозицій інших членів Кабінету Міністрів України (дискреційні повноваження). На засіданні Кабінету Міністрів може бути розглянуто будь-яке питання повноважень уряду. Головує на засіданні Кабінету Міністрів Прем'єр-міністр України.

2. Окремі функції Кабінету Міністрів виконуються також Першим віце-прем'єр-міністром і віце-прем'єр-міністрами. Існує певний розподіл обов'язків між віце-прем'єр-міністрами, в якому визначено, чим конкретно займається кожний з них. Зокрема, визначені ступінь їх координації між собою і ступінь безпосереднього впливу на ті чи інші органи виконавчої влади.

3. Функції Кабінету Міністрів, що виконуються кожним членом уряду відповідно до вимог закону або конкретного доручення

Кабінету Міністрів. До цих функцій належать: керівництво з боку Прем'єр-міністра роботою Кабінету Міністрів та його апарату; спрямування, координація та контроль діяльності міністерств та інших підвідомчих Кабінету Міністрів органів виконавчої влади; ведення переговорів і підписання міжнародних договорів від імені уряду.

Організаційною формою роботи членів Кабінету Міністрів є урядові комітети. Урядовий комітет є робочим колегіальним органом Кабінету Міністрів, який утворюється для забезпечення ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів, координації дій органів виконавчої влади шляхом вироблення узгодженої позиції щодо проектів нормативно-правових актів, концепцій реалізації державної політики, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів.

З часу заснування даних дорадчих органів при уряді неодноразово поставало питання про їх ліквідацію, реорганізацію та взагалі ліквідацію. Проте, згідно з постановою КМУ від 05.10.2020 р. № 921 «Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу» в Україні діють такі урядові комітети:

- 1) урядовий комітет з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва, культури, молоді, спорту та інформаційної політики;
- 2) урядовий комітет з питань національної безпеки і оборони, стратегічних галузей промисловості, паливно-енергетичного комплексу та інфраструктури;
- 3) урядовий комітет з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій та соціальної політики;
- 4) урядовий комітет з питань цифрової трансформації, розвитку громад і територій, освіти, науки та інновацій, охорони здоров'я, захисту довкілля, економічної, фінансової, правової політики та правоохоронної діяльності.

До складу урядового комітету входять члени Кабінету Міністрів відповідно до компетенції, можуть входити заступники міністрів, керівники державних колегіальних органів, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через відповідних міністрів, та центральних органів виконавчої влади, що не належать до сфери спрямування і координації міністрів.

Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України видає у межах своєї компетенції акти – постанови і розпорядження, обов'язкові для виконання. Акти нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів. З організаційно-розпорядчих та інших поточних питань акти видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів. Наприклад:

1) Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 р. № 1127 «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»;

2) Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 р. № 720-р «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Одеської області».

Кабінет Міністрів України організовує виконання та контролює виконання своїх актів безпосередньо або через центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та інші підвідомчі йому органи.

Акти Кабінету Міністрів можуть бути зупинені Президентом України. Зупинення дії акта Кабінету Міністрів України Президентом України на підставі пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України має наслідком зупинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання зупиненого акта Кабінету Міністрів України, здійснення повноважень, визначених цим актом.

Внесення Конституційним Судом України ухвали про відмову у відкритті провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України акта Кабінету Міністрів України, ухвали про припинення конституційного провадження у справі або визнання акта Кабінету Міністрів України таким, що відповідає Конституції України, відновлює дію цього акта. Дія такого акта Кабінету Міністрів України не може бути повторно зупинена Президентом України на підставі пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України, крім випадків, якщо:

1) акт Кабінету Міністрів України, визнаний Конституційним Судом України таким, що відповідає Конституції України, внаслідок внесення змін до Конституції України стає неконституційним;

2) до відповідного акта Кабінету Міністрів України, щодо якого Конституційним Судом України було винесено ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі або прийнято рішення про визнання його таким, що відповідає Конституції України, внесені зміни, що суперечать Конституції України.

Акт Кабінету Міністрів України може бути оскаржений до суду в порядку та у випадках, установлених законом.

Рішення у формі постанов та розпоряджень уряду приймаються шляхом голосування на засіданнях Кабінету Міністрів більшістю голосів від загальної чисельності членів Кабінету Міністрів. У разі не підтримки проекту рішення Прем'єр-міністром або кимось з міністрів воно не може бути прийнято.

Постанови уряду, підписані Прем'єр-міністром, надсилаються Міністерству юстиції України для включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів і офіційно оприлюднюються в газеті «Урядовий кур'єр» та Офіційному віснику України, а також в інших офіційних друкованих виданнях і друкованих засобах масової інформації, визначених законом. Крім того, акти Кабінету Міністрів України оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України.

Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності уряду покладено на його апарат – Секретаріат Кабінету Міністрів.

Секретаріат Кабінету Міністрів України забезпечує підготовку та проведення засідань Кабінету Міністрів України та діяльність Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів України, які не очолюють міністерства. Секретаріат здійснює контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, проектів актів Кабінету Міністрів України, інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України.

Секретаріат Кабінету Міністрів України забезпечує розгляд та надання відповідей на запити, що надходять до Кабінету Міністрів України.

Припинення повноважень Кабінету Міністрів України не є підставою для звільнення з посад державних службовців, інших працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України, крім праців-

ників апарату Прем'єр-міністра України, патронатних служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство.

Секретаріатом Кабінету Міністрів України керує Державний секретар Кабінету Міністрів України, який призначається на посаду Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу строком на п'ять років з правом повторного призначення.

Центральні органи виконавчої влади.

Центральними органами виконавчої влади є такі органи, які безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів України.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Члени Кабінету Міністрів України можуть вносити Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо утворення, реорганізації або ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень.

Міністерство очолює міністр України, який є членом Кабінету Міністрів України. Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією.

Міністри особисто відповідають за розробку і впровадження Програми Кабінету Міністрів з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначених сферах державного управління. Вони здійснюють управління в цих сферах, спрямовують і координують діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до їх відання.

Міністерства є єдиноначальними органами, тобто адміністративно-правовий статус міністерства уособлюється посадою міністра. Водночас міністр доручає здійснення частини своїх повно-

важень заступникам, які можуть виконувати їх від імені міністерства відповідно до затвердженого міністром розподілу службових обов'язків між заступниками.

Міністр як керівник міністерства:

1) очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю;
2) визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи міністерства, звіти про їх виконання;

3) в межах компетенції організовує та контролює виконання міністерством Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України;

4) забезпечує виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України;

5) вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо призначення на посади першого заступника міністра, заступника міністра;

6) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства;

7) вносить Кабінету Міністрів України подання про утворення в межах граничної чисельності державних службовців та працівників апарату міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідацію, реорганізацію територіальних органів міністерства як юридичних осіб публічного права, затверджує положення про них;

8) затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів;

9) утворює, ліквідує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України територіальні органи міністерства як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи;

10) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції у разі вмотивованої відмови Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласної державної адміністрації (підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації) погодити призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу

виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром, керівника підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління цього міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується міністром, про надання Кабінетом Міністрів України згоди на призначення такого керівника;

11) утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління цього міністерства, затверджує їхні положення (статути), здійснює у межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності;

12) скасовує повністю чи в окремі частині акти територіальних органів міністерства;

12-1) призначає на посаду та звільняє з посади керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління міністерства, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності;

13) порушує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника, заступників міністра та державного секретаря міністерства;

14) порушує в установленому порядку питання щодо присвоєння рангу державного службовця державному секретарю міністерства;

15) представляє міністерство у публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

16) визначає обов'язки першого заступника міністра, заступників міністра, розподіл повноважень міністра між першим заступником міністра та заступниками міністра, які вони здійснюють у разі його відсутності;

17) залучає державних службовців та працівників територіальних органів міністерства, а за згодою керівників – державних службовців та працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій до розгляду питань, що належать до компетенції міністерства;

- 18) приймає рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство;
- 19) утворює комісії, робочі та експертні групи;
- 20) скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції;
- 21) підписує накази міністерства;
- 22) дає обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення;
- 23) спрямовує та координує діяльність розвідувального органу України, який підпорядкований міністерству, в порядку, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Законом України «Про розвідку» та положенням про відповідний розвідувальний орган, затвердженим Президентом України, а також створює необхідні умови для його функціонування;
- 24) здійснює інші повноваження відповідно до Конституції України та інших законів.

Міністр має право на формування патронатної служби міністра у межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і витрат, передбачених на утримання міністерства. Чисельність патронатної служби міністра становить не більше десяти осіб. Патронатна служба міністра здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра. Міністр самостійно визначає персональний склад патронатної служби міністра. Працівники патронатної служби міністра призначаються на посаду та звільняються з посади державним секретарем міністерства за поданням міністра, а також у зв'язку із звільненням міністра. Працівники патронатної служби міністра не мають права давати доручення державним службовцям та працівникам міністерства. На працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю з особливостями, встановленими законом.

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є:

- 1) забезпечення нормативно-правового регулювання;
- 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;
- 4⁻¹) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» дає чітку характеристику лише міністерству, і лише в загальних рисах окреслює інші центральні органи виконавчої влади.

Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики, і згідно закону «Про центральні органи виконавчої влади в Україні» називаються служби, агентства, інспекції.

Згідно ч. 1 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України.

Центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька визначених частиною першою цієї статті завдань.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної

власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність центральних органів виконавчої влади через міністра у порядку, визначеному законом та актами Кабінету Міністрів України.

Державні служби та інші центральні органи виконавчої влади – це органи, які на відміну від міністерств, безпосередньо не формуючи урядову політику, покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи функціонального характеру.

Керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду звільняється з посади Кабінетом Міністрів України.

Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатур (загальною кількістю не більше п'яти осіб) для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу.

Керівник центрального органу виконавчої влади звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України або міністра, який спрямовує та координує діяльність такого органу.

Керівник центрального органу виконавчої влади може мати заступників, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України з-поміж кандидатур (загальною кількістю не більше п'яти осіб), внесених на підставі пропозицій Комісії з питань вищого корпусу державної служби за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу. Заступники керівника центрального органу виконавчої влади звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу ви-

конавчої влади, або керівника центрального органу виконавчої влади.

Керівник центрального органу виконавчої влади та його заступники є державними службовцями. Державні служби – органи єдиноначальні.

Керівник центрального органу виконавчої влади:

1) очолює центральний орган виконавчої влади, здійснює керівництво його діяльністю;

2) у межах компетенції організовує та контролює виконання в апараті центрального органу виконавчої влади та його територіальних органах Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств;

3) вносить на розгляд міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у відповідній сфері, зокрема, розроблені центральним органом виконавчої влади проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів відповідного міністерства, а також позицію щодо проектів, розробниками яких є інші міністерства;

4) подає на затвердження міністрові, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, плани роботи центрального органу виконавчої влади;

5) затверджує за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, структуру апарату центрального органу виконавчої влади;

6) забезпечує виконання центральним органом виконавчої влади наказів та доручень міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, з питань, що належать до сфери діяльності центрального органу виконавчої влади;

7) забезпечує взаємодію центрального органу виконавчої влади із структурним підрозділом міністерства, визначеним міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, відповідальним за взаємодію з центральним органом виконавчої влади;

8) забезпечує дотримання встановленого міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої

влади, порядку обміну інформацією між міністерством і центральним органом виконавчої влади та вчасність її подання;

9) звітує перед міністром про виконання планів роботи центрального органу виконавчої влади та покладених на нього завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях;

10) розподіляє обов'язки між своїми заступниками;

11) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату центрального органу виконавчої влади;

12) призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату центрального органу виконавчої влади (якщо інше не передбачено законом), укладає та розриває з ними контракти про проходження державної служби у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України;

13) приймає на роботу та звільняє з роботи в порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників центрального органу виконавчої влади;

14) вносить міністрові пропозиції щодо утворення в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, а також щодо ліквідації, реорганізації Кабінетом Міністрів України територіальних органів центрального органу виконавчої влади, які є юридичними особами публічного права;

15) утворює в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на утримання центрального органу виконавчої влади, ліквідовує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України та міністром територіальні органи центрального органу виконавчої влади як структурні підрозділи апарату цього органу;

16) призначає на посади за погодженням із відповідним міністром та головами відповідних місцевих державних адміністрацій, звільняє з посад керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади;

17) призначає на посади за погодженням з міністром, звільняє з посад заступників керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади;

18) утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи, організації, затверджує їхні положення (статuti), в установленому порядку призначає на посади та звільняє з посад їх керівників, здійснює в межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;

19) скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів центрального органу виконавчої влади;

20) забезпечує реалізацію державної політики щодо державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті центрального органу виконавчої влади;

21) забезпечує формування в установленому порядку кадрового резерву центрального органу виконавчої влади, організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників центрального органу виконавчої влади та осіб, включених до кадрового резерву;

22) вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців та працівників апарату центрального органу виконавчої влади, керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади, присвоює їм ранги державних службовців (якщо інше не передбачено законом);

23) у встановленому порядку вносить подання щодо представлення державних службовців та працівників апарату центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів до відзначення державними нагородами України;

24) представляє в установленому порядку центральний орган виконавчої влади у відносинах з іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами;

25) залучає державних службовців та працівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади, а за домовленістю з керівниками – державних службовців та працівників

міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій до розгляду питань, що належать до компетенції центрального органу виконавчої влади;

26) представляє центральний орган виконавчої влади у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами;

27) утворює комісії, робочі та експертні групи;

28) скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції;

29) підписує накази центрального органу виконавчої влади;

30) у межах повноважень дає обов'язкові для виконання державними службовцями і працівниками апарату центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів доручення;

31) за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, затверджує штатний розпис та кошторис апарату центрального органу виконавчої влади;

32) приймає в установленому порядку рішення про розподіл бюджетних коштів, розпорядником яких є центральний орган виконавчої влади;

33) здійснює інші повноваження відповідно до цього та інших законів.

Заступники керівника центрального органу виконавчої влади здійснюють повноваження відповідно до затвердженого керівником центрального органу виконавчої влади розподілу обов'язків, якщо інше не передбачено законом. У разі відсутності керівника центрального органу виконавчої влади чи неможливості здійснювати ним свої повноваження з інших причин його обов'язки виконує один із заступників відповідно до встановленого керівником центрального органу виконавчої влади розподілу обов'язків.

У разі виникнення у керівника центрального органу виконавчої влади реального чи потенційного конфлікту інтересів він зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня письмово поінформувати про це міністра, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, крім керівника центрального

органу виконавчої влади із спеціальним статусом, який зобов'язаний поінформувати у вказаному випадку Кабінет Міністрів України. За результатами розгляду зазначеної інформації міністр, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, а у випадках виникнення конфлікту інтересів у керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом – Кабінет Міністрів України приймає рішення про здійснення заходів із врегулювання конфлікту інтересів відповідного керівника центрального органу виконавчої влади та здійснює контроль за їх реалізацією.

Перелік інших центральних органів виконавчої влади (станом на травень 2021 року):

Служби:

- Державна служба з етнополітики та свободи совісті;
- Національна служба здоров'я України;
- Державна митна служба України;
- Державна податкова служба України;
- Національна соціальна сервісна служба України;
- Державна служба охорони культурної спадщини України;
- Державна аудиторська служба України;
- Державна авіаційна служба України;
- Державна архівна служба України;
- Державна казначейська служба України;
- Державна міграційна служба України;
- Державна служба морського та річкового транспорту України;
- Державна служба України з безпеки на транспорті;
- Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів;
- Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру;
- Державна служба геології та надр України;
- Державна служба України з питань праці;
- Державна служба статистики України;
- Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками;
- Державна служба України з надзвичайних ситуацій;

- Державна служба фінансового моніторингу України;
- Державна служба експортного контролю України;
- Державна регуляторна служба України;
- Державна фіскальна служба України;
- Державна служба якості освіти України;

Агентства:

1. Державне агентство розвитку туризму України;
2. Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України;
3. Державне агентство України з питань мистецтв та мистецької освіти;
4. Агентство з управління державним боргом України;
5. Державне агентство автомобільних доріг України;
6. Державне агентство водних ресурсів України;
7. Державне агентство лісових ресурсів України;
8. Державне агентство резерву України;
9. Державне агентство рибного господарства України;
10. Державне агентство України з питань кіно;
11. Державне агентство України з управління зоною відчуження;
12. Державне космічне агентство України;
13. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;
14. Державне агентство інфраструктурних проєктів України;
15. Національне агентство України з питань державної служби;
16. Національне агентство з питань запобігання корупції.

Інспекції:

1. Державна інспекція культурної спадщини України;
2. Державна інспекція архітектури та містобудування;
3. Державна екологічна інспекція України;
4. Державна інспекція ядерного регулювання України;
5. Державна інспекція енергетичного нагляду України.

Інші центральні органи виконавчої влади:

1. Український інститут національної пам'яті;

2. Пенсійний фонд України.

Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом. Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України. Станом на травень 2021 року діють ще такі органи зі спеціальним статусом як: Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, Національна комісія зі стандартів державної мови, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Верховною Радою України. Питання діяльності Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України та інших органів зі спеціальним статусом у Кабінеті Міністрів України представляє Прем'єр-міністр України.

Місцеві органи виконавчої влади.

Виконавчу владу на місцевому територіальному рівні, тобто в областях, районах, Автономній Республіці Крим, у містах Києві та Севастополі, здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а також місцеві (територіальні) органи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). Правовою основою організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади є Конституція України, Закон України «Про місцеві державні адміністрації», деякі інші нормативно-правові акти.

Місцеві державні адміністрації є єдиначальними органами виконавчої влади загальної компетенції.

До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань:

- 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- 3) бюджету, фінансів та обліку;
- 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;
- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей;
- 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- 8) зовнішньоекономічної діяльності;
- 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожну посаду вноситься одна кандидатура. Президент України може порушити перед Кабінетом Міністрів України питання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури. Голови місцевих державних адміністрацій набувають повноважень з моменту призначення.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються Президентом України у разі:

- 1) порушення ними Конституції України і законів України;
- 2) втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства;
- 3) визнання судом недієздатним;
- 4) виїзду на проживання в іншу країну;
- 5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду;
- 6) порушення вимог несумісності;

7) висловлення недовіри двома третинами від складу відповідної ради;

8) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій можуть бути припинені Президентом України у разі:

1) прийняття відставки голови відповідної обласної державної адміністрації;

2) подання Прем'єр-міністра України;

3) висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради;

4) з інших підстав, передбачених цим та іншими законами України;

5) з ініціативи Президента України;

6) реорганізації відповідної районної державної адміністрації.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються також у разі їх смерті. У разі обрання нового Президента України голови місцевих державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до призначення в установленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій.

Місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України. Місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Кабінетом Міністрів України та підзвітні і підконтрольні йому.

Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента України і Кабінет Міністрів України та щорічно звітують перед ними про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. З питань здійснення повноважень

місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій.

У разі визнання міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади незадовільною роботи відповідного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників міністр чи керівник іншого центрального органу виконавчої влади звертається з відповідним вмотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації. Голова місцевої державної адміністрації зобов'язаний розглянути це подання і не пізніше ніж у місячний термін прийняти рішення та дати обгрунтовану відповідь.

Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідність займаній посаді керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган виконавчої влади повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обгрунтовану відповідь.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обгрунтовану 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.

На виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь відділів та інших структурних підрозділів – накази.

Місцева державна адміністрація є органом виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, який виконує повноваження державної влади, делеговані йому виконавчі функції відповідних рад через створювані управління, відділи та інші структурні підрозділи й діє під керівництвом голови місцевої державної адміністрації.

Саме через місцеві державні адміністрації здійснюється принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, покладений в основу територіального устрою України. Такий підхід повною мірою відповідає змісту управління місцевими справами, якого додержується більшість країн світу.

Важливою особливістю адміністративно-правового статусу місцевих органів є те, що в ньому певним чином поєднуються повноваження загальної та спеціальної компетенції. Зокрема, повноваження спеціальної компетенції здійснюють структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, до відання яких віднесені питання функціонального чи галузевого управління. З огляду на це серед місцевих органів ЦОВВ виділяються органи двох типів:

1) органи, що підпорядковані центральним органам виконавчої влади, хоч і мають певні зв'язки з місцевими державними адміністраціями;

2) органи, що підпорядковані головам відповідних місцевих державних адміністрацій, хоч і мають враховувати вимоги реалізації завдань відповідних центральних органів виконавчої влади.

Основними завданнями місцевих державних адміністрацій в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці є: виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 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; підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

В управлінні відповідних місцевих адміністрацій перебувають об'єкти державної власності. До них належать заклади освіти, культури, охорони здоров'я, масової інформації, інвестиційні фонди, засновниками яких є відповідні місцеві державні адміністрації, об'єкти, які забезпечують діяльність державних організацій,

установ та служб, що перебувають на відповідному обласному та районному бюджеті, інші об'єкти відповідно до чинного законодавства.

У разі делегування повноважень районними чи обласними радами в управлінні державних адміністрацій перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад. Для управління цими об'єктами місцеві державні адміністрації наділені відповідними повноваженнями, які бувають двох видів:

- 1) права і обов'язки, зміст яких безпосередньо впливає з належності цих органів до системи саме виконавчої влади;
- 2) повноваження, якими наділяються місцеві адміністрації іншими органами.

Зокрема, місцеві адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм радами відповідного рівня.

Додаткові повноваження органів виконавчої влади вищого рівня можуть передаватися місцевим державним адміністраціям Кабінетом Міністрів за погодженням з Президентом України в межах, визначених Конституцією і законами України. При цьому передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів має супроводжуватися передачею відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Водночас у діяльності обласних державних адміністрацій має бути підвищена ефективність контрольно-наглядових функцій за додержанням Конституції і законів, а також щодо здійснення державного управління і місцевого самоврядування з подальшим посиленням у діяльності районних державних адміністрацій розпорядчо-виконавчих функцій. До сфери контрольно-наглядової діяльності державних адміністрацій доцільно, зокрема, віднести: збереження і раціональне використання державного майна; додержання фінансової дисципліни; використання та охорону земель, лісів, надр; виконання правил торгівлі тощо.

Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів головою відповідної місцевої державної утворюється апарат місцевої державної адміністрації у межах виділених бюджетом коштів.

5.3. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування в Україні конституційно визначено як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, котре здійснюється нею як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140 Конституції України).

Право та здатність територіальної громади (далі – громади) щодо вирішення цих питань, що вперше встановлено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. (далі – Закон про місцеве самоврядування), означають:

- по-перше, конституційне визнання та гарантування місцевого самоврядування в країні;
- по-друге, гарантовану державою здатність місцевого самоврядування в результаті власних дій одержувати права та нести обов'язки;
- по-третє, самостійно вирішувати, які права та обов'язки здійснювати громадою або її органами (тобто органами місцевого самоврядування), а які – доручити або делегувати іншим органам, організаціям, установам.

Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту, органи самоорганізації населення.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження

місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.

Правове становище органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права характеризується їх адміністративно-правовим статусом. Це означає, що органи місцевого самоврядування мають визначену нормами адміністративного права компетенцію – предмети відання, права і обов'язки (повноваження),

несуть відповідальність за дії або бездіяльність в межах власної чи делегованої компетенції, виконують публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвольно-реєстраційні, контрольні функції, беруть участь в адміністративних правовідносинах регулятивного чи охоронного характеру.

Згідно з Законом про місцеве самоврядування, предметами відання органів місцевого самоврядування є питання місцевого значення.

Передусім адміністративна правосуб'єктність виявляється у органів місцевого самоврядування при здійсненні функцій, які виконуються на підставі делегованих їм повноважень. Про це йдеться в п. 5 ст. 4 Всесвітньої декларації місцевого самоврядування та має відображення в Конституції України, законах України про місцеве самоврядування та про місцеві державні адміністрації.

Конституція України передбачає можливість надання органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади (ч. 3 ст. 143) та делегування повноважень районних і обласних рад місцевим державним адміністраціям (ч. 6 ст. 118).

Отже, окремою групою повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права є їх власні повноваження, завдяки яким ці органи виконують свої завдання і функції. Серед цих повноважень виокремлюються наступні:

А) Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку. Наприклад: 1) 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; 2) забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; 2-¹) забезпечення популяризації та ефективного використання територій та об'єктів для потреб кінематографії, розроблення місцевих програм фінансової підтримки кінематографії та місцевих програм використання потенціалу місцевої сервісної індустрії в галузі кінематографії, проведення заходів кінокомісій, спрямованих на просування (промоцію) відповідних територій та об'єктів, забезпечення співпраці з кінокомісіями інших

територіальних громад; 3) 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, та інші.

Б) Повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін. До прикладу такими повноваженнями є: 1) складання, схвалення та подання на розгляд відповідної ради прогнозу місцевого бюджету, складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів; 2) встановлення в порядку і межах, визначених законом, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньо будинкових систем), які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), транспортні та інші послуги; 3) встановлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад; 4) укладення з юридичними і фізичними особами договорів на справляння місцевих зборів, обов'язковість укладення яких установлена законодавством; 5) підготовка та затвердження переліку спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів, та інші.

В) Повноваження щодо управління комунальною власністю, а саме: 1) управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад; 2) встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад, та інші.

Г) Повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського

харчування, транспорту і зв'язку. Наприклад: 1) управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню; 2) облік громадян, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов; розподіл та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності; вирішення питань щодо використання нежилых приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності; 3) прийняття рішень про організацію громадських вбиралень, стоянок та майданчиків для паркування автомобільного транспорту, здійснення контролю за їх діяльністю відповідно до закону; 4) забезпечення соціально-культурних закладів, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води; 5) організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі; 6) затвердження маршрутів і графіків руху, правил користування міським пасажирським транспортом незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту у випадках, передбачених законодавством; 7) надання дозволу в порядку, встановленому законодавством, на розміщення реклами; 8) здійснення інших повноважень, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування».

Д) Повноваження в галузі будівництва.

Е) Повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту. До прикладу: 1) управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; 2) забезпечення здобуття повної загальної середньої, професійно-технічної освіти у державних і комунальних загальноосвітніх, професійно-технічних навчальних закладах, вищої освіти у комунальних вищих навчальних закладах, створення необхідних умов для

виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів, сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій; 3) створення при загальноосвітніх навчальних закладах комунальної власності фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету, залучених з цією метою на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також коштів населення, інших джерел; контроль за використанням коштів цього фонду за призначенням, та інші.

Є) Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища.

Ж) Повноваження у сфері соціального захисту населення. Наприклад: 1) встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення; 2) вирішення відповідно до законодавства питань про подання допомоги особам з інвалідністю, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби та військової служби за призовом осіб офіцерського складу) або відставки, особам з інвалідністю з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів; відведення зазначеним особам у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва та городництва; 3) організація для малозабезпечених громадян похилого віку, осіб з інвалідністю будинків-інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування; 4) вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку з похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян; подання допомоги на поховання громадян в інших випадках, передбачених законодавством; та інші.

З) Повноваження в галузі зовнішньоекономічної діяльності;

И) Повноваження в галузі оборонної роботи;

Г) Повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою;

Ґ) Повноваження у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб;

Й) Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;

К) Повноваження у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги;

Л) Повноваження щодо відзначення державними нагородами України.

Місцеве самоврядування передбачає також здійснення контролю. Внутрішній контроль органів місцевого самоврядування повинен регулюватися законодавством про місцеве самоврядування (муніципальним правом). Зовнішній контроль має адміністративно-правову природу незалежно від галузевого законодавства.

Так, органи місцевого самоврядування здійснюють контроль за місцевими адміністраціями у частині повноважень, делегованих їм радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань щодо стану благоустрою виробничих територій, організації озеленення, охорони насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян, діяльності стоянок автомобільного транспорту і т. ін.

Поряд з конкретними правами адміністративно-правовий характер мають і обов'язки органів місцевого самоврядування. Зокрема, загальним обов'язком органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є обов'язок діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України, ч. 3 ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Певні обов'язки встановлюються поточним законодавством та статутами територіальних громад. Так, Закон «Про місцеве самоврядування» передбачає обов'язок органів і посадових осіб діяти в інтересах територіальної громади, поєднуючи їх з інтересами держави, звітувати територіальній громаді про свою діяльність, управляти об'єктами комунальної власності так, щоб не «ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування», не «зменшувати обсяг та не погіршувати умови надання послуг населенню» та ін.

Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування гарантується державою, охороняється державними органами, які можуть вжити заходів щодо захисту прав органів місцевого самоврядування, наприклад, при зверненні цих органів до Кабінету Міністрів, Президента України.

Контрольні питання

1. Поняття та ознаки органів виконавчої влади.
2. Класифікація органів виконавчої влади.
3. Дискреційні повноваження органів публічної адміністрації.
4. Система органів виконавчої влади.
5. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України.
6. Центральні органи виконавчої влади в Україні.
7. Місцеві органи публічного адміністрування в Україні.
8. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері публічного управління.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Про Кабінет міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п>.

5. Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2020 № 396. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-2020-%D0%BF#Text>
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
7. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.
8. Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 № 4107-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4107-17>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 431. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 №157-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

Додаткова література

1. Дудченко О. Класифікація форм роботи консультативно-дорадчих органів центральних органів виконавчої влади України. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 8. С. 89–92.
2. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Іваха В.О., Гаврильців М.Т., Лук'янова Г.Ю., Гурковський М.П., Кісіль Р.В. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 553 с.
3. Коломоєць Т., Лютиков П. Органи місцевого самоврядування як особливий різновид колективних суб'єктів адміністративного права. *Право України*. 2012. № 6. С. 209–217.
4. Комзюк А. Т. Оптимізація системи органів виконавчої влади як пріоритетний напрямок удосконалення державного управління. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1 (I). С. 139–143.
5. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко; за ред. В. В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
6. Остапенко О. І., Ковалів М. В., Єсімов С. С., Гулак Л. С., Отчак Н. Я., Остапенко Л. О. Адміністративне право України (загальна частина) : навчальний посібник. Львів: СПОЛОМ. 2019. 504 с.
7. Мартинюк Р. Конституційні повноваження президента змішаної республіки та доктрина «прихованих» президентських повноважень. *Право України*. 2012. № 7. С. 141–150.
8. Мацелик Т. О. Функції органів публічної адміністрації – провідних суб'єктів адміністративного права. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1. С. 205–210.
9. Мельник Р. С., Петров Є. В. До питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2 (2). С. 8–14.

10. Пономарьов О. В. Визначення та вдосконалення функцій Антимонопольного комітету України. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2 (2). С. 52–55.

11. Самбор М. Поліція та органи внутрішніх справ: роздуми про співвідношення понять. *Право України*. 2016. № 4. С. 149–156.

12. Смородинський В. Проблема впровадження люстраційних процедур очищення державної влади: європейський і вітчизняний досвід. *Право України*. 2015. № 6. С. 111–120.

13. Шаповал В. Виконавча влада в Україні у контексті форми державного правління (досвід після прийняття конституції України 1996 р.). *Право України*. 2016. № 4. С. 72–88.

14. Шопіна І.М. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 65–71.

Розділ 6

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ: ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ

6.1. Поняття та становлення інституту державної служби в Україні

Сучасний історичний період розвитку української державності, яка переживає етап свого відродження і становлення, зумовив необхідність переосмислення сутності державно-правових інститутів та їх реорганізацію.

Незалежна Україна не успадкувала зразків інститутів, структур, механізмів регулювання системи державної служби притаманних демократичній державі. Державний апарат Української радянської соціалістичної республіки не виробив основи ефективної, перспективної та ситуаційної національної й регіональної політики.

Проблема вдосконалення державної служби в системі влади та державного управління завжди мала і теоретичне, й чимале політичне значення. Від її вирішення залежать характер діяльності та якісний рівень органів державної влади і спрямованість подальшого державного будівництва.

Успішна реалізація державно-правової реформи в країні значною мірою залежить від обґрунтованих і виважених трансформацій в одному із центральних інституційних утворень, яким є державна служба, – у розумінні певного кола осіб, до компетенції яких належить виконання завдань держави.

Зокрема, давньогрецький філософ Платон в ідеальній державі поряд із правителями і ремісниками виокремлював і стражників,

яких розглядав як державних службовців у їх сучасному розумінні. Ось чому державна служба, безперечно, – один із найстаріших інститутів держави.

Відтак слушною є думка В. Колпакова: «Існування держави без державної служби та державного управління не можливе».

О. Оболенський вважає, що державна служба виникла внаслідок об'єктивної необхідності політичної влади мати спеціальний апарат управління.

На жаль, єдиної думки у дослідників щодо формування, розвитку та становлення державної служби немає. Це обумовлено передусім різним підходом до етапів державотворення України. Одностайними є учені лише з приводу того, що державна служба не може розглядатися окремо від етапів становлення та розвитку держави.

О. Оболенський, досліджуючи історію державної служби на теренах України, виокремив такі етапи її становлення:

- середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX–XII ст.);
- Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.);
- Українська козацька республіка (середина XVII–XVII ст.);
- Українська народна республіка;
- Українська держава (1917–1920 рр.).

У період феодальної Київської Русі (IX–XII ст.) у руках князя зосереджувалась законодавча і судова влада. Водночас князь контролював роботу службовців, керував військом, організовував міжнародні зв'язки. Забезпечення та виконання цих повноважень покладалось на княжих та земських службовців.

Послідовники наукових розвідок О. Оболенського – С. Коник, Р. Воробей, В. Грабовський – зазначають, що княжі урядовці знаходилися в Києві і були залежні від князя щодо виконання завдань державної влади.

Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.), на думку О. Оболенського, характеризується становленням та розвитком державної служби трансформуючи інститути Київської Русі на законодавчу, виконавчу та судову владу. Зокрема, князь у цей період мав вищу виконавчу владу.

Як зазначав М. Грушевський, «...Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.) зберегла в українських землях традиції велико-

державної політики й життя князівсько-дружинного режиму, суспільно-політичних форм і культури, заснованої Київською державою».

Українська козацька республіка (середина XVII–XVIII ст.), за визначенням О. Оболенського, була започаткована традиціями Запорізької Січі. Тогочасна «державна» мала всі характерні ознаки держави: територію, чіткий адміністративно-полковий устрій; центральна влада належала гетьману, який спирався на Раду генеральної старшини.

Українська народна республіка (далі – УНР) – це офіційна назва низки державних утворень, які існували на українських землях у 1917–1920 роках. Центром політичного і державного життя цієї доби стала Українська Центральна Рада (далі – УЦР) – представницький орган із законодавчими та іншими владними повноваженнями. Постійно діючою УЦР, яка в період між сесіями виконувала низку функцій останньої, була Мала Рада. До структури органів влади входили також найвищий виконавчий орган із урядовими функціями – Генеральний секретаріат (з січня 1918 р. – Рада народних міністрів УНР), окремі генеральні секретарства (міністерства), найвища судова установа – Генеральний суд УНР та інші судові органи, комісари УЦР у губерніях і повітах, губернські та військові коменданти. Крім того, замість колишніх земських органів на місцях утворювалися народні ради та народні управи. Щодо питання становлення державної служби як окремого інституту в цей час, професор М. Пахомов зазначає, що «...державна служба в її нинішньому розумінні з'явилась у 1918 р. за часів Гетьманату Петра Скоропадського. Як і сьогодні, її характерними ознаками на той час була наявність урегульованого законодавством статусу державних службовців, наділення їх правосуб'єктністю на здійснення функцій держави та отримання ними заробітної плати за рахунок державного бюджету».

Гетьман П. Скоропадський вважав одним із головних своїх завдань створення професійної державної служби. Задекларована ним ідея сильної влади заради політичних і соціальних реформ знайшла своє відображення у затверджених 29 квітня 1918 р. Законах про тимчасовий устрій України.

За часів Гетьманату важливим також було питання організації проходження державної служби. Впорядкованість та системати-

зація інституту державної служби України відбулися саме у цей період. Усі державні службовці поділялися на класи за посадою і пенсійним забезпеченням. Історичне підґрунтя має традиція прийняття присяги, яка діє досі. Державні службовці того часу склали урочисту обітницю, затверджену, зокрема, Законом «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській державі» від 30 травня 1918 р. Закон закладав один із головних механізмів, що став невід’ємним атрибутом вступу на державну службу – складання Присяги.

Вже у Радянському Союзі державна служба, як зазначає М. Шамрай, – це був реально механізм охорони та відстоювання інтересів, цілей і волі керівної ланки комуністичної партії; у ньому могло існувати, допускалося і здійснювалося лише те, що сприяло міркуванням, думкам і уявленням керівної ланки, точніше навіть, однієї людини – генсека компартії.

Юридичні відносини державної служби регулювало трудове законодавство, яке не забезпечувало державним службовцям того часу, на відміну від робітників, права на кваліфікацію, тобто права на закріплення кваліфікації в юридичній формі класного чину чи іншого професійного звання, яким ще в минулому столітті були наділені державні службовці європейських країн. Ліквідація права кваліфікації дала змогу правлячій партії повністю підпорядкувати державних службовців своїй політичній волі відповідно до державного звичаю.

З цього приводу О. Домбровська зазначає, що з проголошенням незалежності в 1991 р. Україна отримала у спадок ієрархічну структуру партійної номенклатури, головне завдання якої полягало в управлінні економікою за допомогою поширення рішень комуністичної партії стосовно виробництва і розподілу ресурсів у всіх галузях народногосподарського комплексу та забезпечення виконання цих рішень відповідно до офіційної лінії партії.

Саме за таких складних умов Україна розпочала створення власної системи державної служби, а відтак стала першою з-поміж країн колишнього СРСР, яка 1993 р. прийняла Закон України «Про державну службу», відповідно до якого встановлено особливий правовий статус державних службовців як осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Попри те, що цей Закон був зовсім недосконалим, його значущість проявилася в інституціоналізації в Україні державної служби, що є, своєю чергою, важливим етапом українського державотворення. Проте й надалі доволі проблемним поставало питання розмежування приватних і публічних інтересів, відокремлення влади від бізнесу, політичної діяльності від державної служби.

6.2. Нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців в Україні

З-поміж комплексу заходів (організаційних, фінансових, правових), спрямованих на досягнення цілей реформування державної служби, надважливу роль виконує її правове регулювання.

Формування законодавства про державну службу оптимально поєднує світові стандарти нормативної якості з історичними особливостями вітчизняного досвіду, є необхідним елементом правового забезпечення перетворень, що тривають на сучасному рівні державного становлення.

Нормативно-правове регулювання, як зазначає Є. Додін, охоплює цілісну сукупність нормативно-правових актів, що містять основний масив норм національного права, чи єдність, забезпечену передусім встановленими у Конституції принципами, іншими вихідними положеннями, та складається з інститутів, функціонально орієнтованих на досягнення цілей і ідеалів, позначених в її центральній підсистемі – законодавстві.

Державна служба, як і публічне право загалом, передбачає взаємозв'язок права і законодавства, правового і юридичного, розподіл державної влади між інститутами, статусного і процесуального, інституційного і персонального, провадження у справах і виконання функцій, досягнення мети та виконання законів.

Стаття 43 Конституції України визначає, що «Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами

права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. Стаття 38 Конституції України закріплює, що «Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування».

Діяльність державних службовців регулюють, певною мірою, Закони України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади». Режим державної служби регулюють Закон України «Про державну службу», окремі приписи Закону України «Про запобігання корупції».

Істотне значення для нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців мають постанови Кабінету Міністрів України, що забезпечують виконання Конституції України, законів, указів та розпоряджень Президента України. З-поміж них доцільно виокремити такі Постанови Кабінету Міністрів України: від 25 березня 2015 р. № 171 «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком»; від 29 квітня 2015 р. «Про затвердження Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки»; від 25 березня 2016 р. № 246 «Про затвердження порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби».

Отже, нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців в Україні – це специфічний різновид правового регулювання, що підпорядковується загально соціальним закономірностям, які відображають об'єктивні зв'язки, що існують між системою права, яка визначає державно-управлінські відносини, та іншими соціальними системами – політичною, економічною, культурною.

Законодавче визначення та закріплення інституту державної служби умовно можна поділити на три етапи:

I етап – являє собою прийняття першого з моменту проголошення незалежності нашої держави Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р., № 3723-ХІІ, що започаткував нормативно-правове регулювання інституту державної служби, оскільки в колишньому СРСР зазначений інститут чітко нормативно закріп-

лений не був, через панування ідеології та політики над правом, а юридичні відносини державної служби регулювало трудове законодавство.

М. І. Лахижа серед недоліків Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. виділяє такі: 1) неспроможність державної служби забезпечувати ефективне виконання завдань щодо реалізації структурних реформ; 2) неякісне надання адміністративних послуг; 3) недостатній професійний рівень державних службовців для виконання масштабних завдань; 4) не престижність державної служби та невисокий статус державного службовця; 5) низка ефективність механізму запобігання проявам корупції; 6) відсутність прозорого механізму прийняття та просування по державній службі; 7) відсутність справедливої оцінки діяльності державних службовців та визначення професійних компетентностей.

В.Т. Савицький вважає, що вище зазначений Закон започаткувавши інститут державної служби в Україні, не охоплював усієї сукупності відносин не лише в середовищі державної служби, але й відносин між державною службою і державою та суспільством.

II етап – пов'язаним із прийняттям «другого» Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI (мав набути чинності з 01.01.2013 р.).

III етап характерний тим, що терміни введення Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. №4050-VI переносилися тричі, але в дію введений та і не був та остаточно втратив чинність у зв'язку з прийняттям «третього» Закону України «Про державну службу» № 889-VIII, що вступив в дію 01 травня 2016 р.

Україна підписавши та ратифікувавши Угоду про асоціацію з ЄС у 2014 році, взяла курс на системне реформування національної економіки та державного управління. У 2015 році було прийнято Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», в якій визначені основні вектори розвитку, а також першочергові кроки до досягнення мети: реформи системи національної безпеки та оборони, оновлення влади та антикорупційна реформа, судова, правоохоронної системи, податкова та інші.

На виконання Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого

самоврядування в Україні на період до 2017 року було власне розроблено та прийнято новий Закон України «Про державну службу», який бере до уваги всі основні напрями реалізації Стратегії щодо створення правових передумов для підвищення престижності державної служби, встановлення та врегулювання статусу державного службовця, рівного доступу громадян до державної служби, використання прозорого механізму прийняття на державну службу та її проходження відповідно до європейських принципів демократичного врядування.

Основними новелами Закону та його ключовими моментами є: виведення за межі сфери його дії політичних посад та посад патронатної служби, а також посад працівників, які виконують функції з обслуговування та допоміжні функції; політичну неупередженість державних службовців; визначення повноваження керівника державної служби в державних органах; система класифікації посад державної служби залежно від характеру та обсягу повноважень державних службовців, їх кваліфікації та професійної компетентності; єдині умови вступу на державну службу шляхом проведення відкритого конкурсу; створення комісії з питань вищого корпусу державної служби, уведення щорічного оцінювання результатів службової діяльності державного службовця; введення системи дисциплінарної відповідальності державних службовців з вичерпним переліком підстав щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності та порядком накладення стягнень за дисциплінарні проступки; встановлення вичерпного переліку підстав припинення державної служби тощо.

Правове регулювання проходження державної служби постійно оновлюється. З метою розвитку інституту державної служби, за час існування незалежної України створено великомасштабну нормативну базу, до якої входить понад тисячу нормативно-правових актів, але це не означає, що сучасний стан розвитку законодавства України про державну службу є завершеним, а, навпаки, існує необхідність, навіть потреба у постійному оновленні нормативно-правової бази та прискоренні розвитку законодавчих засад проходження державної служби, та їх правової відповідності чинному на сьогоднішній день Законіві України «Про державну службу».

6.3. Організаційно-правові засади державної служби

Право на доступ до державної служби реалізується законодавчо у формі державного права, що охоплює норми конституційного, адміністративного, кримінального та бюджетно-фінансового права. Право на державну службу не може бути вичерпано і забезпечене за допомогою контрактно-трудова форм, оскільки не може бути зведене ні до відрядно-трудова операцій, ні до погодинної форми оплати трудових відносин.

Політика здійснює функцію реформування, закон – функцію утворення, а державна служба – виконавчу функцію. Особливість державної служби в тому, що, з одного боку, вона забезпечує реалізацію державної політики, а з іншого, – є механізмом виконання і верховенства закону.

Існування демократичної, правової держави передбачає певний поділ влади, політики, державної служби, який зберігає для кожного зі суб'єктів цього процесу відносин і прерогативну самостійність, і залежність від інших суб'єктів.

Принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях регулюється Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р.

Відповідно до ч.1 ст.1 згаданого Закону, державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Виходячи з цього визначення можна виокремити основні ознаки державної служби:

1. Ознака публічності державної служби полягає в служінні особи інтересам держави і суспільства, дотримання особливого правового режиму відносин зайнятості – публічного, що на відміну від приватно-правового режиму полягає у спеціальних, законодавчо встановлених вимогах, обмеженнях та порядку.

2. Професійність державної служби полягає в тому, що відповідні завдання і функції держави виконуються на професійній основі посадовими особами – державними службовцями, які займають на постійній основі посади державної служби в державних органах.

3. Політичною неупередженістю державної служби є її провадження в інтересах усіх громадян відповідно до засад реалізації державної політики у відповідній галузі або сфері суспільних відносин, що не залежить від програмних цілей і завдань певних політичних партій або політичних поглядів і переконань окремих політиків.

4. Державна служба як діяльність полягає у виконанні державними службовцями завдань і функцій держави, що реалізуються через відповідні державні органи. Так, КМУ відповідно до його компетенції визначає одну або декілька сфер державної політики. Відповідальність за формування та/або реалізацію такої політики покладається на Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Завдання і функції держави, які визначаються законом і стосуються виконавчої гілки влади (на рівні центральних органів виконавчої влади), конкретизуються у відповідних положеннях про такі органи, що затверджуються КМУ. Завдання і функції держави,

що реалізуються місцевими державними адміністраціями як місцевими органами виконавчої влади визначаються Законом України «Про місцеві державні адміністрації».

5. Державна служба є професійною діяльністю особи з практичного виконання завдань і функцій держави. Практичність її виконання полягає в тому, що державні службовці в своїй повсякденній роботі реалізують державну політику, визначену у відповідних законодавчих актах як сукупність певних завдань і функцій держави, шляхом виконання посадових обов'язків. Ці завдання і функції полягають в:

6. аналізі державної політики, який проводиться на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях. На підставі результатів такого аналізу готуються пропозиції стосовно формування державної політики, зокрема розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

7. забезпеченні реалізації державної політики, виконанні загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконанні законів та інших нормативно-правових актів. На державних службовців як представників держави покладається практична реалізація державної політики у відповідній галузі або сфері суспільних відносин (економіка, освіта, медицина, соціальний захист, публічні фінанси та ін.). Державні службовці, які працюють у відповідних державних органах, згідно із своєю компетенцією забезпечують виконання затверджених законами загальнодержавних програм, визначених КМУ, і галузевих програм, визначених відповідними міністерствами. Державні службовці місцевих державних органів, поряд з реалізацією загальнодержавних і галузевих програм, забезпечують також виконання регіональних програм, що затверджуються місцевими органами виконавчої влади разом з відповідними органами місцевого самоврядування;

8. надання доступних і якісних адміністративних послуг. Поняття адміністративної послуги визначене в Законі України «Про адміністративні послуги», згідно із яким такою послугою є результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованої на набуття, зміну чи припинення прав та/або

обов'язків такої особи відповідно до закону. Фактично для багатьох державних службовців, насамперед у державних службах і агентствах та районних державних адміністраціях, надання адміністративних послуг є основною функцією. В перспективі відповідні повноваження повинні максимально передаватися/делегуватися органам місцевого самоврядування;

9. здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства. Державні органи відповідно до законів та положень про них здійснюють функції з державного нагляду та контролю. Особливо це властиво центральним органам виконавчої влади, які утворюються у формі інспекцій.

Державний контроль полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у запобіганні та усуненні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку. Мабуть, одним із класичних прикладів здійснення державного контролю є діяльність Держаудитслужби.

Поряд з контролем державні органи здійснюють такий близький до нього вид діяльності, як державний нагляд. Основні відмінності державного нагляду і державного контролю полягають у тому, що, як правило, державний нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які організаційно їм не підпорядковані, тоді як контроль стосується організаційно підпорядкованих суб'єктів. Ще однією відмінністю є те, що у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися також дисциплінарні заходи. Державний нагляд здійснюється за дотриманням суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами.

Для якісного розуміння державної служби важливо орієнтуватися в основних принципах, з дотриманням яких здійснюється державна служба. Принципи державної служби базуються на конституційних засадах: відповідальності державних органів перед громадянами і державою – статті 3 і 19 Основного Закону України; поділу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову – стаття 6; верховенства права – стаття 8; політичної неупередженості – стаття 37 Конституції. Визначення принципів державної служби

кореспондує з відповідними рекомендаціями (стандартами) міжнародних організацій, зокрема Ради Європи.

Авер'янов В. Б. під «принципами державної служби» розуміє основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково-обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців.

Варто зазначити, що перелік принципів державної служби, закріплений у Законі «Про державну службу» і є обов'язковий для їх дотримання як державними службовцями, так й іншими суб'єктами владних повноважень.

1. Принцип верховенства права означає забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави. Цей принцип базується на статті 8 Конституції, згідно з якою визнається і діє принцип верховенства права. Це означає, що державні службовці під час здійснення своїх повноважень повинні дотримуватися букви і духу закону, забезпечувати підпорядкованість держави та її інститутів правам людини, визнавати пріоритет права перед іншими соціальними нормами (моралі, звичаїв тощо).

2. Принцип законності ґрунтується на вимогах частини другої статті 19 Конституції України і полягає у тому, що державний службовець зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами. Державний службовець зобов'язаний неухильно дотримуватися законодавства, захищати права і свободи громадян, завжди пам'ятати, що найвища соціальна цінність у нашій країні – це людина, і головний обов'язок держави відповідно до статті 3 Конституції – утверджувати і забезпечувати права і свободи людини.

3. Професіоналізм в коментованій статті тлумачиться як компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання кожним державним службовцем своїх посадових обов'язків, постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону. Слід зауважити, що принцип професіоналізму ґрунтується на європейському розу-

мінні професійності державної служби, що полягає в об'єктивності, справедливості та неупередженості під час підготовки політичних та прийняття адміністративних рішень, незалежності професійної позиції державного службовця від впливу політичного чи приватного інтересу, відданості інтересам суспільства, лояльності до держави та її легітимного політичного керівництва. Принцип професіоналізму зобов'язує державного службовця постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності. Важливою складовою цього принципу в Україні є не просто володіння, як було раніше, а вільне володіння державною, тобто українською мовою, її обов'язкове використання під час виконання своїх службових обов'язків. Така ж вимога стосується і знання державним службовцем регіональних мов та мов національних меншин, якщо у передбачених законом випадках діяльність державного службовця пов'язана з роботою в окремих регіонах або з громадянами – представниками національних меншин України.

4. Принцип патріотизму є новелою серед принципів державної служби. Згідно з Академічним тлумачним словником української мови, патріотизм означає «любов до своєї батьківщини, відданість своєму народові, готовність для них на жертви й подвиги». Таким чином, діяльність державного службовця повинна ґрунтуватися на відданості Українському народу, пріоритеті інтересів України перед іншими інтересами.

5. Новим фундаментальним для державної служби принципом є принцип доброчесності, який означає спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмову державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень. Цей принцип тісно пов'язаний із законодавством про запобігання і протидію корупції. По суті даний принцип є одним з головних факторів запобігання конфлікту інтересів та забезпечує виконання завдань з унеможливлення проявів корупції на державній службі.

6. Принцип ефективності державної служби означає раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики. Очевидно, що такий принцип безпосередньо залежить від професіоналізму державних службовців, їх компетентності.

7. Принцип рівного доступу до державної служби гарантується статтею 38 Конституції України, згідно з якою визнається і захищається право рівного доступу громадян до державної служби. У Законі це право забезпечено насамперед через виключно конкурсний порядок призначення на усі посади державної служби. Крім того, відповідно до цього принципу забороняється будь-яка форма проявів дискримінації, встановлення державним органом або посадовою особою (керівником державної служби) необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу та проходження державної служби. Водночас не забороняється введення обґрунтованих професійних вимог та обмежень, зокрема щодо наявності досвіду провадження управлінської діяльності на керівних посадах, встановлення відмінності у правовому статусі осіб, які обумовлені специфікою рівня і профілем освіти та умов і виду діяльності на посадах, що вимагають спеціальних знань і високої компетентності.

8. Одним з ключових принципів державної служби є принцип політичної неупередженості, під яким розуміється недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків. Важливо, що принцип політичної неупередженості захищає і самих державних службовців від впливу і контролю з боку політичних партій і водночас дозволяє їм працювати незалежно від їх власного ставлення до політичних партій. Адже негативною практикою минулих періодів було «втягування» державних службовців у політичну діяльність, використання їх як «адміністративного ресурсу» під час виборчих кампаній, що зрештою впливало і на самих державних службовців, а отже було однією з причин нестабільності державної служби.

9. Прозорість діяльності як принцип передбачає заборону обмеження доступу осіб до інформації, яка не є таємною чи конфіденційною, з метою приховання певних дій або інформації, що може зашкодити репутації органу, в якому працює державний службовець, а також надання завідомо неповної або недостовірної інформації. Цей принцип означає, що державна служба має здійснюватися відкрито, ефективно, справедливо і чесно. Прозорість

державної служби є невід'ємною характеристикою здійснення державної влади на демократичних засадах. Реалізація зазначеного принципу у діяльності державних службовців передбачає можливість будь-якої заінтересованої особи отримати у визначеному законодавством порядку від державного органу або окремого державного службовця інформацію про їх діяльність, доходи та видатки. Для державних органів цей принцип є особливо актуальним, оскільки неналежне інформування громадян про діяльність державних органів, їх посадових і службових осіб нерідко спричиняє некоректне поширення інформації про корумпованість, непрофесіоналізм, зловживання посадовим становищем суб'єктів владних повноважень. Принцип прозорості забороняє державному службовцю обмежувати доступ представників ЗМІ до публічних сфер їх діяльності, крім випадків, встановлених законом. Неприпустимими є дії або наміри державних службовців подавати недостовірну інформацію або перешкоджати отриманню інформації. У цьому контексті практичне значення має Закон України «Про доступ до публічної інформації», адже саме він визначає умови і порядок надання публічної інформації, підстави для обмеження доступу до інформації.

10. Важливим принципом державної служби є принцип стабільності, який складається з двох ключових параметрів: як правило, безстрокового призначення на посади державної служби (винятки визначені у статті 34 Закону); незалежності персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Як згадувалося раніше, основним законодавчим актом, що регулює відносини у сфері державної служби є Закон України «Про державну службу».

У цьому Законі містяться також норми, які передбачають можливість застосування інших законів України у разі, коли відповідними законами передбачено інше регулювання відповідних відносин.

До законів України, які регулюють відносини у сфері державної, у тому числі так званої мілітаризованої державної служби, належать, зокрема, Кодекс цивільного захисту України, Закони «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про Національну поліцію», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов'язкове

державне пенсійне страхування», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади».

Важливо мати на увазі, що відносини з питань вступу, проходження та припинення державної служби регулюються Законом України «Про державну службу», крім випадків, коли врегулювання таких питань передбачено спеціальними законами. Таким чином, обов'язково слід враховувати норми спеціальних законів, які визначають діяльність окремих державних органів (як, наприклад, Закони «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Державне бюро розслідувань»), зокрема статус, повноваження, засади організації та порядок роботи, в тому числі окремі питання вступу громадян на державну службу.

6.4. Адміністративно-правовий статус державного службовця і категорії посад державної служби

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу», державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Отже, державний службовець – це особа, яка:

1. є громадянином України;
2. займає посаду державної служби у державному органі;
3. здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій державного органу, в якому він працює;
4. одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету;
5. дотримується принципів державної служби.

Варто зазначити, що посада державної служби обумовлює відповідне службове становище державного службовця. Згідно із

Законом, «посада державної служби» є визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених частиною першою статті 1 Закону.

«Посада» є ключовим визначенням Закону, яке по суті без змін перенесено із Закону «Про державну службу» 1993 року (стаття 2). Слід зауважити, що актуальний Закон «Про державну службу» не оперує визначенням поняття «посадової особи», яке містилось у Законі 1993 року. Таким чином, визначення посадової особи на сьогодні відсутнє в законодавстві, при цьому ККУ зберігає поняття «службової особи» (стаття 18) і визначає їх як осіб які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Дія Закону України «Про державну службу» поширюється на державних службовців:

1. Секретаріату КМУ, який згідно із статтею 47 Закону «Про Кабінет Міністрів України» здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Уряду. Секретаріат КМУ як постійно діючий орган провадить свою діяльність на підставі положення, що затверджується КМУ;

2. Міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких регулюється Законом «Про центральні органи виконавчої влади» та іншими законодавчими актами, зокрема так званими спеціальними законами;

3. місцевих державних адміністрацій, діяльність яких регулюється Законом «Про місцеві державні адміністрації»;

4. органів прокуратури, діяльність яких регулюється Законом «Про прокуратуру». При цьому слід звернути увагу на те, що дія Закону «Про державну службу» не поширюється на прокурорів;
5. органів військового управління;
6. органів дипломатичної служби;
7. державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені статтею 91 Закону. У згаданій статті передбачена певна специфіка призначення на посаду та звільнення з посади за окремими посадами в місцевих державних адміністраціях, апаратах (секретаріатах) ВРУ, допоміжних органів, утворених Президентом України, у Представництві Президента України в АР Крим, Антимонопольному комітеті, Державному комітеті телебачення і радіомовлення, Секретаріаті Уповноваженого ВРУ з прав людини, Фонді державного майна, КСУ, ВСУ, вищих спеціалізованих судах, Вищій раді правосуддя, Вищій кваліфікаційній комісії суддів, НАЗК, РНБО, Рахунковій палаті, а також у державних колегіальних органах, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби;
8. інших державних органів. Законом не наводиться виключний перелік державних органів, на державних службовців яких поширюється його дія. І це цілком виправдано з точки зору динаміки розвитку системи управління публічної адміністрації, утворення, реорганізації та ліквідації державних органів або зміни їх найменування. Визначення таких державних органів повинне здійснюватися через ознаки, зазначені у частині першій статті 1 Закону «Про державну службу».

Посади в державних органах, на які не поширюється дія Закону – це «політичні посади», а також посади, які по суті не є політичними, але їх виведено з-під дії Закону і загалом законодавства про державну службу. Виходячи із змісту та суті як Закону «Про державну службу», так і інших законодавчих актів, політичними є ті посади, на яких особи, що їх обіймають, відповідають за формування державної політики, розв'язання стратегічних проблем економічного і соціального розвитку суспільства чи іншої відповідної сфери. Такі особи, як правило, обираються на виборах (Президент України, народні депутати України) або призначаються у похідний від виборів спосіб (члени КМУ, заступники міністрів) насамперед

з урахуванням партійно-політичних чинників, на певний строк несуть політичну відповідальність перед виборцями. Такі особи мають бути звільненими від щоденних адміністративних справ та управління персоналом. Це означає, що, зважаючи на специфіку відносин у відповідних сферах, процедура призначення (обрання) на певні посади та звільнення з посади, обсяг функцій і повноважень за цими посадами та порядок їх здійснення регулюються окремими законами.

Такими посадами згідно з частиною третьою коментованої статті є посади:

1. Президента України. Президент згідно з частиною першою статті 102 Конституції України є главою держави. Його статус і повноваження визначаються виключно Основним Законом.

2. Керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступників, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників.

3. Членів КМУ, перших заступників та заступників міністрів. Згідно з частиною третьою статті 6 Закону «Про Кабінет Міністрів України», а також частиною п'ятою статті 9 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», посади членів КМУ, перших заступників та заступників міністрів також належать до політичних посад, на які не поширюється дія трудового законодавства та законодавства про державну службу.

4. Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів.

5. Секретаря РНБО та його заступників. Згідно із статтею 7 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони» Секретар РНБО призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України, його заступники – Президентом за подання Секретаря зазначеної Ради.

6. Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голову Фонду державного майна Ук-

раїни та його заступників, Голову Національного агентства з питань запобігання корупції та його заступників.

7. Народних депутатів України. Статус народного депутата, як і сукупність його прав, обов'язків і відповідальності, визначається Конституцією та Законом України «Про статус народного депутата».

8. Уповноваженого ВРУ з прав людини та його представників. Уповноважений ВРУ з прав людини згідно із спеціальним законом призначається на посаду та звільняється з посади ВРУ, а представники Уповноваженого призначаються на посаду та звільняються з посади його рішенням.

9. Службовців Національного банку України.

10. Голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників.

11. Депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступників, міністрів Автономної Республіки Крим.

12. Депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування.

13. Суддів Конституційного Суду України.

14. Постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України.

15. Суддів; порядок обрання особи на посаду судді та звільнення з посади визначається Конституцією України, Законом «Про судоустрій і статус суддів» та деякими іншими законодавчими актами.

16. Прокурорів.

17. Працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування. Йдеться про категорію працівників державних органів, які не виконують завдання і функції держави, визначені статтею 1 Закону. Їхня зайнятість регулюється трудовим законодавством.

18. Працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами.

19. Військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону.

20. Осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом.

21. Працівників патронатних служб; згідно з частиною першою статті 92 Закону, до посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах. Необхідно зазначити, що раніше згідно із Законом «Про державну службу» 1993 р. працівники патронатних служб мали статус державного службовця. Тому виведення патронатної служби за межі державної служби можна вважати важливим досягненням, що дає змогу максимально чітко і без винятків регулювати відносини, пов'язані зі вступом на державну службу, її проходженням і припиненням.

22. Уповноважених з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Якщо узагальнити наведений вище перелік державних органів, керівників та/або членів яких залишено поза межами державної служби, то основним критерієм такого рішення стала наявність спеціальних процедур (порядків) призначення на відповідну посаду, звільнення з посади та об'єктивна неможливість застосування до них більшості положень Закону «Про державну службу».

Правовий статус державного службовця складається з його прав та обов'язків.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про державну службу» державний службовець має право на:

1) Повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших громадян. Таке право визначене першим в переліку основних прав і є одним з фундаментальних та невід'ємних прав державного службовця

як людини і громадянина. Кожна людина є особистістю, членом суспільства з притаманними лише їй особливими унікальними рисами характеру, стилем поведінки, здатністю давати оцінку подіям та явищам суспільного життя, а також власною самооцінкою. Кожна людина має право на повагу до власної честі та гідності і відповідно право на захист від його порушення. Державний службовець виконує важливі державні завдання і функції, працюючи у відповідному державному органі та колективі. Його відносини з безпосереднім та іншими керівниками повинні базуватися на принципах ввічливості, взаємної поваги та підтримки. Це ж стосується і колег. Виконуючи свої службові обов'язки, зокрема надаючи адміністративні та інші послуги, державний службовець також постійно взаємодіє з іншими громадянами з дотриманням при цьому згаданих принципів. Передбачене Законом право державного службовця на повагу до своєї особистості, честі та гідності одночасно покладає на його керівників, колег, а також інших громадян обов'язок дотримуватися цього права. По суті, таке право є одним з елементів правового захисту державного службовця, оскільки будь-які прояви зневажливого до нього ставлення, приниження честі та гідності з боку керівників або інших осіб є правопорушенням, за яке має настати визначена законом юридична відповідальність. Адже всі люди, зокрема державні службовці, рівні у загальногромадянських правах. Керівники державної служби у відповідних державних органах повинні жорстко реагувати на факти зневажливого ставлення керівників до своїх підлеглих, прояв неповаги, грубощів, хамства, зневаги до державних службовців з боку будь-яких осіб. У колективах державних службовців повинні підтримуватися доброзичлива атмосфера, культивуватися службові стосунки, засновані на взаємній повазі, допомозі та підтримці. Державні службовці зобов'язані інформувати своїх керівників про будь-які факти порушення їх права на повагу до своєї особистості, честі та гідності.

2) Чітке визначення посадових обов'язків. Право на чіткі, тобто конкретно визначені, зрозумілі і однозначно сформульовані посадові обов'язки державного службовця має надзвичайно важливе практичне значення. Посадова інструкція державного службовця повинна розроблятися з урахуванням законів, які регулюють питання діяльності відповідного державного органу, підзаконних

актів, що визначають механізм реалізації таких законів, положення про державний орган, положення про структурний підрозділ у складі якого працює такий державний службовець. Ця інструкція має містити конкретні посадові (функціональні) обов'язки. Проте на практиці посадові інструкції державних службовців нерідко носять загальний характер, містять неоднозначні формулювання, що ускладнює їх застосування не тільки в частині відповідальності державного службовця, але і його заохочення. Чітко сформульовані у посадовій інструкції обов'язки державного службовця одночасно є елементом його захисту, що надає йому змогу усвідомити обсяг роботи, яку повинен виконати, і ступеня власної відповідальності.

3) Здорові та безпечні умови служби. Державний службовець, як і будь який працівник, має право на здорові і безпечні умови роботи (служби), адже відповідно до частини першої статті 3 Конституції України людина, її життя, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Це зобов'язує роботодавця – керівника державної служби у відповідному державному органі створювати належні умови для державних службовців з метою ефективного проходження ними державної служби. Тому положення Закону, а також КЗпПУ, Закону «Про охорону праці» та інших актів законодавства, які встановлюють вимоги щодо забезпечення реалізації та захисту прав працівників на здорові і безпечні умови праці, повинні неухильно виконуватися стосовно державних службовців.

4) Оплату праці залежно від займаної посади державної служби, результатів службової діяльності, стажу та умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення). Служба державних службовців повинна належно оплачуватися. Оплата їх праці носить диференційований характер і залежить від посади, яку займає державний службовець, результатів його службової діяльності і стажу державної служби. Визначені Законом критерії оплати праці є надійним стимулом для державного службовця у просуванні його по службі, якщо при цьому він виявляє сумлінне і відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків. Крім того, це також сприяє прийняттю державним службовцем рішення щодо тривалого перебування на державній службі, оскільки від стажу державної служби також залежить розмір його заробітної плати.

Стимулювання в оплаті праці з урахуванням стажу державної служби спрямоване на стабільність державної служби, професійність діяльності державного органу і державних службовців, запобігає плинності кадрів. Схеми посадових окладів і розміри надбавок визначаються КМУ.

5) Відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення. Право на відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення є важливою соціальною складовою кар'єрного зростання державного службовця. Визначена Законом щорічна відпустка у значно більшому розмірі, ніж для інших працівників, як це передбачено КЗпПУ і Законом «Про відпустки», повною мірою забезпечує можливість компенсувати підвищене емоційно-психологічне навантаження на державних службовців, яке властиве державній службі, а також обмеження, пов'язані з державною службою. Велике значення має додаткова відпустка державного службовця, кількість днів якої зростає із збільшенням стажу державної служби. У питанні соціального забезпечення слід виокремити забезпечення службовим житлом. Незважаючи на те, що Законом встановлено загальні засади призначення пенсій, нові умови оплати праці державних службовців забезпечують можливість призначення пенсій у більших розмірах, ніж іншим працівникам, які зайняті в бюджетному секторі.

6) Професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу. Державні службовці для забезпечення належного виконання ними завдань і функцій державного органу не тільки мають право, але й зобов'язані постійно підвищувати свій професійний рівень шляхом проходження відповідного навчання. Під професійним навчанням в Законі розуміється набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності (стаття 2 Закону). Професійне навчання державних службовців може здійснюватися як за рахунок коштів державного бюджету, так і за їх власний рахунок. Але за будь-яких умов таке навчання повинне враховувати потреби державного органу, в якому працює відповідний державний службовець. Професійна підготовка державних службовців може здійснюватися також відповідно до Закону України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, науко-

во-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів». Особливості професійного навчання державних службовців регулюються Законом, зокрема статтею 48.

7) Просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання посадових обов'язків. Кожен державний службовець, який відповідає вимогам стосовно професійної компетентності (а це здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку) і сумлінно ставиться до виконання своїх посадових обов'язків, має право на відповідне кар'єрне зростання, тобто зайняття вищої посади. У Законі кар'єрне зростання державних службовців здійснюється через механізм їх просування по службі, який визначається, зокрема, статтею 40. Керівники державної служби повинні всіляко заохочувати державних службовців до просування по службі, адже це стимулює їх до постійного підвищення рівня професійних знань, компетентності, а також дисциплінує державних службовців, спонукає їх до сумлінного і відповідального ставлення до виконання своїх службових обов'язків, бажання виявляти при цьому ініціативу і старанність.

8) Участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів. Частиною третьою статті 36 Конституції України визначено, що громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за видом їх професійної діяльності. Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно Конституцією і законами України. Державні службовці, як і інші громадяни, мають право на участь у професійних спілках у порядку, визначеному Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», іншими актами законодавства, які регулюють відносини у зазначеній сфері.

9) Участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених Законом. Згідно з частинами першою і другою статті 36 Конституції, громадяни України мають

право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Політичні партії сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, їх участі у виборах. Членами політичних партій в Україні можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно Конституцією і законами України. Державні службовці мають право бути членами та брати участь у діяльності об'єднань громадян відповідно до Закону «Про громадські об'єднання». Державні службовці в повному обсязі можуть користуватися правами щодо їхньої участі у діяльності об'єднань громадян, крім можливості займати штатні посади, за якими їм виплачується заробітна плата, оскільки державним службовцям не можна займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім наукової, викладацької, творчої роботи, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту (пункт 1 частини першої статті 25 Закону України «Про запобігання корупції»).

10) Оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також негативного висновку за підсумками оцінювання результатів службової діяльності. Державний службовець у разі вчинення ним дисциплінарного правопорушення може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності у передбаченому Законом порядку. Проте за будь-яких умов він має право оскаржити рішення про накладення дисциплінарного стягнення.

11) Захист від незаконного переслідування у разі повідомлення про факти порушення вимог Закону. У частині другій статті 8 Закону визначено, що у разі виявлення державним службовцем під час його службової діяльності або поза її межами фактів порушення вимог Закону з боку державних органів, їхніх посадових осіб він зобов'язаний звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби (Національне агентство з питань державної служби – НАДС).

На практиці траплялися випадки, коли державні службовці, які подавали інформацію про факти порушення вимог законодавства, тією чи іншою мірою зазнавали переслідування з боку керівників або інших осіб за свої, по суті, правомірні дії, аж до примушування до звільнення з посади або державної служби.

12) Отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом. Зазначене право державного службовця є похідним від права державного органу на підставі закону та положення про такий орган отримувати від органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб інформацію для здійснення своїх повноважень. Таке право державних службовців реалізується не у довільний спосіб, а у передбаченому відповідним нормативно-правовим актом порядку (регламентом діяльності державного органу, інструкцією з діловодства тощо). Отримання інформації для службової діяльності здійснюється, як правило, на підставі звернень відповідних посадових осіб державного органу, які готуються з ініціативи відповідного державного службовця (з обґрунтуванням необхідності її отримання). Державні органи, органи місцевого самоврядування відповідно до їхньої компетенції зобов'язані надавати відповідну інформацію на такі звернення.

13) Безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками за результатами оцінювання службової діяльності. Державний службовець має право без будь-яких умовностей або перешкод ознайомлюватися з документами, які стосуються проходження ним державної служби. Такими документами є, зокрема, накази керівника державної служби в державному органі, положення, інструкції, правила та інші локальні акти, які затверджуються державним органом і стосуються питань проходження державної служби державним службовцем, його особова справа та деякі інші документи. Право на безперешкодне ознайомлення державного службовця означає, що такі документи повинні бути йому надані на його вимогу без будь-яких зволікань. У праві на безперешкодне ознайомлення з документами про проходження державної служби виокремлюється мож-

ливість державного службовця ознайомлюватися з висновками за результатами оцінювання його службової діяльності. Порядок оцінювання результатів службової діяльності державних службовців детально регламентується статтею 44 Закону.

14) Проведення службового розслідування на його вимогу з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри. Зазначене право можна також розглядати як складову захисту права на державну службу і важливу складову правового захисту державного службовця. Адже нерідко керівники державної служби, особливо безпосередні керівники, детально не розібравшись у суті наявних порушень (наприклад щодо причин невиконання або неналежного виконання певного доручення чи розпорядження) пред'являють, зокрема публічно, звинувачення або підозри державному службовцю, що негативно позначається на його діловому іміджі і авторитеті. Цілком логічно, що у такому разі державний службовець має право захистити себе від безпідставних звинувачень або підозри. Цією нормою коментованої статті регулюються питання проведення службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку державного службовця, звинувачень або підозри виключно щодо вчинення ним дисциплінарного проступку, передбаченого статтею 65 Закону. При цьому за вимогою державного службовця щодо проведення службового розслідування з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри, воно проводиться дисциплінарною комісією за рішенням керівника органу (суб'єкта призначення) в рамках дисциплінарного провадження.

Державні службовці також реалізують інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах. В основному, такі права стосуються питань службової діяльності державних службовців, тобто порядку і правил їх взаємодії з іншими посадовими і службовими особами, підготовки документів, процедури їх погодження тощо. Ця норма Закону дає можливість значно розширити на локальному рівні права державних службовців, що сприяє ефективнішому здійсненню ними своїх повноважень, виявленню розумної ініціативи, якіснішому здійсненню повноважень відповідного державного органу.

Законодавче визначення прав державних службовців потребує законодавчого закріплення їхніх обов'язків, оскільки правовий статус посадової особи державного органу охоплює її права, обов'язки і відповідальність. Необхідно зауважити, що порівняно із Законом України «Про державну службу» 1993 року перелік обов'язків державного службовця збільшився.

У частині першій ст. 8 ЗУ «Про державну службу» законодавчо визначаються лише основні обов'язки державних службовців, тобто такий перелік не є вичерпним. Згідно з згаданою статтею, державний службовець зобов'язаний:

1) Дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Зазначений обов'язок державного службовця повністю відтворює вимоги частини другої статті 19 Конституції, згідно з якою органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією і законами. Така норма, визначена як обов'язок посадових осіб державних органів, встановлює законодавчі гарантії того, що державні службовці, здійснюючи свої завдання і функції, будуть належним чином виконувати конституційні положення, а також вимоги законодавчих актів, які стосуються діяльності державного органу, в якому вони працюють. Як результат, така діяльність державних службовців є прозорою, зрозумілою і контрольованою з боку громадянського суспільства. Невиконання зазначених положень державними службовцями тягне за собою відповідальність, встановлену законом.

2) Дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки. Покладення на державного службовця обов'язку дотримуватися визначених статтею 4 Закону принципів державної служби означає, що й самі принципи носять не декларативний, а імперативний характер. Дотримання принципів верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності та інших повинне стати нормою для повсякденної діяльності кожного державного службовця. Правила етичної поведінки є комплексним правовим інститутом. Дотримання державним службовцем правил етичної поведінки покладає на нього обов'язок у своїй роботі насамперед дотримуватися законності. Представляючи дер-

жаву перед іншими особами, діяти виключно в її інтересах, бути політично неупередженим, толерантним, об'єктивним, дотримуватись конфіденційності стосовно інформації, якою він володіє, виявляти компетентність і ефективність, уникати конфлікту інтересів, усіма своїми діями всіляко забезпечувати формування у громадян довіри до влади.

3) Поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина. Державні службовці, які відповідно до статті 7 Закону мають право на повагу до їх честі та гідності, зобов'язані з такою ж повагою ставитися до честі та гідності інших людей. Це стосується як колег, так і інших осіб, з якими під час виконання службових обов'язків і в позаслужбовий час може спілкуватися або взаємодіяти державний службовець. Державному службовцю слід пам'ятати, що відповідно до частин другої та третьої статті 3 Конституції права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка є відповідальною перед людиною за свою діяльність. Відповідальність держави – це також відповідальність державного органу, в якому державний службовець працює, оскільки кожний державний орган відповідальний за певний напрям реалізації державної політики. Отже, відповідальність держави перед людиною – це і відповідальність державного службовця, який представляє державу у відповідному державному органі у відносинах з людиною.

4) З повагою ставитися до державних символів України. Повага до державних символів держави – не тільки службовий, а й загальногромадянський обов'язок державного службовця. Відповідно до статті 20 Конституції, до державних символів належать Державний Прапор України, Державний Герб України та Державний Гімн України.

5) Обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації. Згідно із статтею 10 Конституції України, державною мовою в Україні є українська. Частиною другою зазначеної статті встановлено, що держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Обов'язковість для державного службовця використання

державної мови під час виконання службових обов'язків є суттєвою новацією Закону. Адже до цього часу у законодавстві, яке регулює відносини у сфері державної служби, ставилася вимога до державних службовців лише щодо володіння ними державною мовою. Це означає, що кожний державний службовець під час виконання своїх службових повноважень повинен спілкуватися українською мовою. Будь-який громадянин може вказати державному службовцю про неприпустимість порушення закону, якщо такий державний службовець під час службового спілкування використовує іншу, скажімо, російську мову. Звичайно, це не стосується випадків використання державними службовцями регіональних мов або мов національних менших у визначених законом про мови випадках. КСУ у пункті 1 рішення від 14 грудня 1999 р. у справі № 10-рп/99 щодо застосування української мови зазначив, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом. Отже, згадане рішення КСУ повністю імплементовано у Закон «Про державну службу». Державні службовці не тільки повинні використовувати державну мову у службовій діяльності, а й всіляко захищати її, тобто не допускати її дискредитації (підривати довіру до державної мови) або протидіяти можливим спробам її дискредитації. Особливо це стосується тих регіонів України, в яких поширено використання мов національних меншин.

б) Забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно виконання завдань та функцій державних органів. Державний службовець, працюючи у відповідному державному органі, в межах своїх посадових повноважень забезпечує реалізацію частини завдань та функцій такого органу. Отже, він зобов'язаний ефективно виконувати завдання та функції державного органу. Ефективність виконання державним службовцем завдань та функцій державного органу слід оцінювати через призму раціональності та результативності використання ним ресурсів для досягнення цілей державної політики, за реалізацію якої відповідає державний орган, в якому працює державний службовець (стаття 4 Закону).

7) Сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки та умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення). Державні службовці зобов'язані сумлінно виконувати свої повноваження. Сумлінність в роботі державного службовця передбачає його відповідальне ставлення до роботи, виявлення при цьому ініціативи і старання, готовності до роботи у вихідні і святкові дні, а також в позаробочий час, коли того вимагають інтереси служби. Державні службовці повинні використовувати робочий час виключно для виконання службових повноважень. Тимчасове залишення робочого місця може здійснюватися з дозволу безпосереднього керівника і на конкретно визначений час. Державні службовці повинні виконувати свої обов'язки професійно, тобто компетентно, об'єктивно і неупереджено, постійно підвищуючи рівень своїх професійних знань і навичок. Під час виконання своїх службових обов'язків вони повинні вивчати нове законодавство, яке регулює відносини у відповідній сфері, практику його застосування, ознайомлюватися з кращим вітчизняним та зарубіжним досвідом.

8) Виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження) доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією і законами України. Рішення державних органів, накази, розпорядження та доручення керівників відповідно до статті 9 Закону є обов'язковими до виконання державними службовцями. Водночас зазначені рішення, накази, розпорядження та доручення повинні бути видані, як того вимагає частина друга статті 19 Конституції України, лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією і законами. Порядок виконання наказу (розпорядження), доручення керівника, регламентований у статті 9 Закону.

9) Додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції. Державні службовці повинні здійснювати свої повноваження на принципах доброчесності, порядності, відданості своїй справі, ставлячи на перший план публічні інтереси, тобто інтереси держави, суспільства, територіальних громад. Службові інтереси в діяльності державного службовця повинні постійно переважувати над його або інших осіб приватними інтересами. Доброчесність державного службовця є ключовою умовою для запобігання і протидії корупції. Вимоги до державних службовців у сфері

запобігання і протидії корупції визначаються Законом «Про запобігання корупції».

10) Запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби. Обов'язок щодо запобігання виникненню реального або потенційного конфлікту інтересів впливає із Закону «Про запобігання корупції», згідно із статтею 1 якого: реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень чи на вчинення або не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень; потенційний конфлікт інтересів – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів регулюється розділом 5 згаданого Закону.

11) Постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності. Зазначений обов'язок певною мірою кореспондує з його обов'язком щодо сумлінного та професійного виконання посадових обов'язків. Кожний державний службовець повинен постійно підвищувати рівень професійної компетентності, систематично вдосконалювати свої спеціальні професійні знання, уміння та навички, ефективно використовувати їх під час службової діяльності з тим, щоб досягти якісного та ефективного виконання покладених на нього завдань та функцій. Порядок та умови підвищення рівня професійної компетентності державного службовця регулюються статтею 48 Закону. Державні службовці повинні також дбати про удосконалення організації службової діяльності як своєї власної, так і державного органу, в якому вони працюють. Організацію такої діяльності слід спрямовувати на забезпечення чіткого здійснення своїх повноважень та повноважень державного органу, досягнення ефективного результату такої діяльності з використанням для цього мінімального обсягу фінансових, матеріальних та інших ресурсів.

12) Зберігати державну таємницю та персональні дані громадян, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових

обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню. Під час здійснення своїх повноважень державні службовці в установленому законом порядку отримують доступ до державної таємниці та іншої інформації з обмеженим доступом, зокрема службової та конфіденційної. Працюючи з інформацією, яка стосується діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, вони можуть отримати доступ до комерційної таємниці. Нерідко державні службовці в силу своїх службових повноважень отримують доступ або постійно працюють з відомостями про громадян, що належать до категорії персональних даних. Державні службовці повинні зберігати державну таємницю та персональні дані громадян, що стали їм відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню. Діяльність державних службовців у зазначених сферах регулюється Законами «Про державну таємницю», «Про інформацію» та «Про захист персональних даних».

13) Надавати публічну інформацію в межах, визначених законом. інформації визначений Законом «Про доступ до публічної інформації», відповідно до статті 5 якого доступ до інформації забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом, а також шляхом надання інформації за запитами на інформацію. На сьогодні практично кожний державний службовець причетний тією чи іншою мірою до підготовки та надання публічної інформації, насамперед тієї, що стосується діяльності державного органу, в якому він працює. Для належного виконання обов'язку щодо надання публічної інформації державний службовець повинен досконало вивчити законодавство, яке регулює відносини у певній сфері, та практику його застосування.

Державні службовці повинні виконувати інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах. 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.

У визначенні правового статусу державного службовця важливим є роль і місце його посади в структурі державного органу. Законом визначено повністю нова класифікація посад державної служби та державних службовців. Службова кар'єра державного службовця, що складається законодавцем з трьох категорій: «А», «Б», «В» та передбачає дев'ять рангів, що можуть присвоюватись державним службовцям кожні три роки (проте присвоєння рангу залежить від результатів діяльності службовця), вимог до кожної з посад, а також відкритої процедури проведення конкурсу на заміщення вакантної посади в органах державної влади.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» від 20.04.2016 р. № 306 визначає механізм присвоєння державним службовцям рангів під час прийняття на державну службу та її проходження. Наприклад, особі, яка має військове звання, дипломатичний ранг чи інше спеціальне звання та призначається на посаду державного службовця, присвоюється ранг відповідно до співвідношення між рангами державних службовців і військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями.

У разі призначення посадової особи органу місцевого самоврядування на посаду державного службовця, на якій може бути присвоєно нижчий ранг, особі присвоюється такий ранг державного службовця, який вона мала відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Співвідношення між рангами державних службовців та рангами посадових осіб місцевого самоврядування визначається з урахуванням категорії посад державної служби та посад в органах місцевого самоврядування.

Зокрема згідно статті 6 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. посади державної служби в державних органах поділяються на категорії та під категорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень, змісту роботи та її впливу на прийняття кінцевого рішення, ступеня посадової відпо-

відальності, необхідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей державних службовців. Відповідно, встановлюються такі категорії посад державної служби:

1) Категорія «А» (вищий корпус державної служби) – посади: Керівника Апарату Верховної Ради України та його заступників; керівника апарату (секретаріату) постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України; Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників; керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України.

2) Категорія «Б» – посади:

керівників та заступників керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення; керівників державної служби у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення; керівників та заступників керівників структурних підрозділів державних органів незалежно від рівня юрисдикції таких державних органів.

3) Категорія «В» – інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б».

Згідно з частиною третьою статті 6, кількість посад державної служби категорій «А» і «Б» в державному органі повинна становити не більш як третину його штатної чисельності. Тобто, в штатному розписі державного органу посад головних спеціалістів, провідних спеціалістів, спеціалістів та інших прирівняних до них посад повинно бути більше ніж дві третини від його штатної чисельності. За Законом під штатною чисельністю слід розуміти перелік

усіх посад державного органу, у тому числі працівників, які виконують функції з обслуговування.

Створення в Україні стабільної, політично незалежної, професійної державної служби, спроможної ефективно працювати, неможливе без відповідної підготовки і високого професіоналізму державних службовців.

6.5. Вступ на державну службу, особливості її проходження та припинення

Право громадян на участь в управлінні державними справами та рівний доступ до публічної служби, закріплене у Конституції України та міжнародних договорах. Так, частина друга статті 21 Загальної декларації прав людини 1948 р. установлює: «Кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй державі». Надалі право кожного громадянина «допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби» було закріплено в пункті статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р.

Положення цих та інших міжнародних універсальних правозахисних договорів щодо права громадянина на державну службу були закріплені у конституціях більшості держав світу, включаючи і Конституцію України. Конституція у частині другій статті 38 визначила: «Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». Відповідно до частини другої статті 24 Основного Закону не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками.

Ці конституційні права громадян отримали унормування Законі «Про державну службу», який закріплює право громадян на рівний доступ до державної служби і критерії, які висуваються до осіб, що претендують на вакантні посади державної служби.

Право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким при-

своєно ступінь вищої освіти не нижче: магістра – для посад категорій «А» і «Б»; 2) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорій «В».

Отже, першою вимогою до осіб, які можуть реалізовувати право на державну службу, є вимога громадянства.

Для реалізації свого права на державну службу громадяни України мають досягти повноліття. На відміну від загального права на працю, яке настає з 16 років й передбачає скорочену тривалість робочого дня (частина перша статті 51 КЗпПУ), право на державну службу реалізується громадянами, які мають повну дієздатність.

Відповідно до частини першої статті 34 ЦКУ, «повну цивільну дієздатність має фізична особа, яка досягла вісімнадцяти років (повноліття)». Таким чином, громадяни України набувають право на державну службу з 18 років, що зумовлено особливостями завдань, функцій і повноважень режиму державної служби.

Стаття 19 Закону також встановлює обов'язкову вимогу щодо вільного володіння кандидатом на вакантну посаду державної служби державною мовою. Ця вимога до державних службовців зумовлена змістом статті 10 Конституції України: «Державною мовою в Україні є українська мова». Отже, цілком логічною є вимога статей 2 і 19 Закону, що особа, уповноважена на виконання функцій Української держави, зобов'язана володіти державною мовою.

Особа, яка претендує на вакантну посаду державної служби, повинна також обов'язково мати відповідний посаді державної служби ступінь вищої освіти. Так, законодавцем у коментованій статті ставиться вимога щодо наявності вищої освіти належного освітньо-кваліфікаційного рівня, а саме присвоєння ступеня вищої освіти: а) не нижче магістра – для посад категорій «А» і «Б» та б) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорій «В».

2. На державну службу не може вступити особа, яка:

1) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;

2) має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

3) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;

4) піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;

5) має громадянство іншої держави;

6) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення;

7) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

Вимогами до осіб, які претендують на вступ на державну службу, є вимоги до їхньої професійної компетентності, які складаються із загальних та спеціальних вимог.

Громадянин України, який претендує на зайняття посади державної служби, повинен мати не лише мотивацію для такого виду професійної діяльності, відповідати формальним вимогам частини першої статті 19 Закону і не мати обмежень щодо вступу на державну службу, встановлених частиною другою статті 19 Закону, а також повинен бути наділений визначеними професійними компетенціями, які дозволяють йому ефективно реалізовувати права та обов'язки державного службовця та забезпечувати реалізацію функцій Української держави. Вимоги щодо відповідної професійної компетенції диференційовано визначені для державних службовців категорій «А», «Б» і «В» у статті 20 Закону та отримали розвиток та деталізацію у відповідних наказах Національного агентства України з питань державної служби.

Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених цим Законом.

Конкурс на вакантну посаду державної служби та заміщення вакантної посади державної служби за його результатами передбачає формування корпусу державних службовців із дотриманням принципів рівності доступу до державної служби, транспарентності реалізації громадянами права на державну службу, а також відбору

на державну службу на основі професійних компетентностей та особистісних якостей, зокрема, лідерства, стресостійкості. Це унеможливує чи зменшує корупційні ризики при формуванні професійного корпусу державної служби і є суттєвою ознакою демократизації публічної служби в цілому.

Конкурс на зайняття посади державної служби проводиться відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Рішення про оголошення конкурсу на зайняття посади категорії «А» приймає суб'єкт призначення. Сам конкурс проводить Комісія.

Рішення про оголошення конкурсу на зайняття посади категорій «Б» і «В» приймає керівник державної служби в державному органі. Власне конкурс проводить конкурсна комісія, утворена суб'єктом призначення у державному органі. До складу конкурсної комісії можуть залучатися представники громадських об'єднань, що діють згідно із Законом України «Про громадські об'єднання», відповідно до порядку, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

На посади державної служби, пов'язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки, може проводитися закритий конкурс.

На посаду державної служби призначається переможець конкурсу. Особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця з дня публічного складення нею Присяги державного службовця, а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно, – з дня призначення на посаду.

Не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи.

На державних службовців поширюються обмеження, передбачені Законом «Про запобігання корупції»: обмеження використання службових повноважень чи свого становища (стаття 22), обмеження щодо одержання подарунків (стаття 23), обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стат-

тя 25), обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави (стаття 26), обмеження спільної роботи близьких осіб (стаття 27).

Призначення на посаду державного службовця здійснюється безстроково, крім випадків, визначених цим та іншими законами України.

Строкове призначення на посаду здійснюється у разі:

1) призначення на посаду державної служби категорії «А» – на п'ять років, якщо інше не передбачено законом, з правом повторного призначення без обов'язкового проведення конкурсу на ще один строк або переведення на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу;

2) заміщення посади державної служби на період відсутності державного службовця, за яким відповідно до цього Закону зберігається посада державної служби;

3) необхідності забезпечення організації та виконання завдань, що мають тимчасовий характер, з укладанням контракту про проходження державної служби (на посади державної служби категорій «Б» і «В»);

4) призначення особи, яка досягла 65-річного віку, на посаду державної служби – на один рік з правом повторного призначення без обов'язкового проведення конкурсу щорічно.

При призначенні особи на посаду державної служби вперше встановлення випробування є обов'язковим. Метою випробування є перевірка суб'єктом призначення відповідності державного службовця займаній посаді. Якщо особа не вперше призначається на державну службу, то питання про необхідність встановлення для неї випробування вирішується суб'єктом призначення. На строк випробування державному службовцю визначаються завдання, зміст та обсяг яких має відповідати посадовим обов'язкам. Строки виконання завдань мають бути реальними для досягнення необхідного результату. Випробування встановлюється строком від одного до шести місяців.

Проходження державної служби є одним із найважливіших елементів інституту державної служби. Словосполучення «проходження державної служби» охоплює коло питань, пов'язаних з просуванням по службі державних службовців, зміну істотних

умов державної служби, службові відрядження, оцінювання результатів службової діяльності, оплати праці, робочий час, час відпочинку, службову дисципліну тощо.

Просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби (А, Б, В) та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються.

Ранги державних службовців є видом спеціальних звань. Встановлюється дев'ять рангів державних службовців. Державним службовцям, які займають посади державної служби та категорії «А», – 1, 2, 3 ранг; державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б», – 3, 4, 5, 6 ранг; державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «В», – 6, 7, 8, 9 ранг.

Ранги державних службовців присвоюються одночасно з призначенням на посаду державної служби, а в разі встановлення випробування – після закінчення його строку. Державному службовцю, який вперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад.

Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності.

Протягом строку застосування дисциплінарного стягнення, а також протягом шести місяців з дня отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності черговий ранг державному службовцю не присвоюється.

У разі переходу на посаду нижчої категорії або звільнення з державної служби за державним службовцем зберігається раніше присвоєний йому ранг.

За особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути достроково присвоєно черговий ранг. Дострокове присвоєння чергового рангу може здійснюватися не раніше ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу. За сумлінну службу державному службовцю у зв'язку з виходом на пенсію присвоюється черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

Державний службовець може бути позбавлений рангу лише за рішенням суду.

Просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до цього Закону. Просування державного службовця по службі не здійснюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення.

Державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійних компетентностей може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу:

1) на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби або суб'єкта призначення;

2) на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням суб'єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та суб'єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець.

Державний службовець, призначений на посаду без конкурсу, не може бути переведений на вищу посаду державної служби без проведення конкурсу.

Переведення здійснюється лише за згодою державного службовця. Не допускається переведення в іншу місцевість державного службовця – вагітної жінки або особи, яка є єдиним опікуном дитини віком до 14 років, а також державного службовця, який у встановленому законодавством порядку визнаний особою з інвалідністю. Не допускається таке переведення також у разі виникнення у державного службовця особливо важливих особистих або сімейних обставин. У разі переведення державного службовця на іншу посаду йому виплачується заробітна плата, що відповідає посаді, на яку його переведено. Суб'єкт призначення з урахуванням професійної підготовки та професійних компетентностей може прийняти рішення про одночасне переведення не менше двох державних службовців між посадами, які вони займають. Переведення здійснюється лише на рівнозначні посади та за згодою державних службовців.

Результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри.

Оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення).

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», здійснюється безпосереднім керівником державного службовця та керівником самостійного структурного підрозділу. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», здійснюється суб'єктом призначення.

Державного службовця ознайомлюють з результатами оцінювання його службової діяльності під підпис протягом трьох календарних днів після проведення оцінювання. Висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності затверджується наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення.

За результатами оцінювання службової діяльності державного службовця йому виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням. У разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності такий державний службовець звільняється із служби відповідно до пункту 3 частини першої статті 87 Закону «Про державну службу» та з ним розривається контракт про проходження державної служби (у разі укладення).

Висновок, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності, може бути оскаржений державним службовцем у порядку, визначеному статтею 11 Закону.

Державний службовець має право висловити зауваження щодо оцінювання результатів його службової діяльності, які долучаються до його особової справи.

Державні службовці, які отримали відмінні оцінки за результатами оцінювання службової діяльності, підлягають преміюванню відповідно до цього Закону.

Стаж державної служби дає право на встановлення державному службовцю надбавки за вислугу років, надання додаткової оплачуваної відпустки. Порядок обчислення стажу державної служби затверджується Кабінетом Міністрів України.

Державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно.

Професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері публічного управління та адміністрування, у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном.

Проте варто розрізняти такі поняття як «підвищення рівня професійної компетентності» та «підвищення кваліфікації». Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки.

Держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, добросесної та ініціативної роботи. Заробітна плата державного службовця складається з:

- 1) посадового окладу;
- 2) надбавки за вислугу років;
- 3) надбавки за ранг державного службовця;
- 4) премії (у разі встановлення)

Джерелом формування фонду оплати праці державних службовців є державний бюджет.

Державному службовцю у випадках і порядку, визначених Кабінетом Міністрів України, може надаватися службове житло. Державним службовцям може надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань. Порядок надання та розмір такої допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України.

За невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому цим Законом.

Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

Дисциплінарними проступками є:

- 1) порушення Присяги державного службовця;
- 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;
- 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;
- 4) дії, що шкодять авторитету державної служби;
- 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;
- 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення;
- 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;
- 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;
- 10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;
- 11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;
- 12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без

поважних причин; 13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; 14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного правопорушення; 15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу.

До державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службу відповідність; 4) звільнення з посади державної служби.

Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ.

Державна служба припиняється:

- 1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження;
- 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби;
- 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін;
- 4) за ініціативою суб'єкта призначення;
- 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін;
- 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов;
- 7) у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом;
- 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади»;
- 9) з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби (у разі укладення).

Припиненням державної служби є закінчення відносин державної служби, які виникли між громадянином та державним органом з моменту набуття статусу державного службовця (в тому числі у разі повторного призначення на посаду) і тривали протягом періоду її проходження.

Контрольні питання

1. Назвіть етапи становлення інституту державної служби в Україні?
2. Охарактеризуйте правове регулювання державної служби?
3. Визначте поняття і наведіть ознаки державної служби?
4. На яких принципах ґрунтується державна служба?
5. Що таке «політична неупередженість»?
6. У чому полягає суть політичних і патронатних посад?
7. Назвіть основні права державного службовця?
8. Які основні обов'язки державних службовців?
9. Який порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби передбачено Законом України «Про державну службу»?
10. Охарактеризуйте стадію проходження державної служби.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
4. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text>
5. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>
6. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 №1682-18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>
7. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.12 № 5203/17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5203-17>
8. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF>
9. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 №2493-14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2493-14>
10. Про затвердження Положення про роботу Конкурсної комісії Національного агентства України з питань державної служби з відбору виконавців державного замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 01.03.2015 № 36-21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0341-21#Text>

Додаткова література

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1 / Загальна частина / за заг. ред. В. Б. Авер'янова (голова). Київ: Вид-во «Юрид. думка», 2004. С. 398.
2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. А. Дерещ (відп. ред.). К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.
3. Гришук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів, 2018. 232 с.
4. Гришук А. Б. Історіографія питання становлення інституту державної служби в Україні. *Науковий вісник ЛьвДУВС*. Серія юридична. 2013. № 3. С. 3–10.
5. Гришук А. Б. Правосвідомість і моральність – соціально-психологічні цінності в діяльності державних службовців України. *Науковий вісник ЛьвДУВС*. Серія юридична. 2013. № 4. С. 47–56.
6. Гришук А.Б. Основні принципи здійснення державної служби в Україні. *Теоретико-прикладні засади конструктивної взаємодії поліції (поліції) і*

населення в соціумі: матер. наук.-практ. Сем. (20 листопада 2014 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2014. С. 176–179.

7. Гришук А. Б. Правосвідомість і моральність – соціально-психологічні цінності в діяльності державних службовців України. *Науковий вісник ЛьвДУВС*. Серія юридична. 2013. № 4. С. 47–56.

8. Державна служба: підручник: у 2 т. / редкол. Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін. К.–Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.

9. Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, А. І. Семенченко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2015. 160 с.

10. Ковалів М. В. Основи управління в органах внутрішніх справ України: навч.-практ. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2010. 340 с.

11. Олуйко В. М., Тюріна Н. М., Гаман Т. В., Примуш Р. В., Карвацька Н. С., Назарчук Т. В. Управління персоналом в умовах децентралізації / за заг. ред. В. М. Олуйко. Хмельницький, 2017. 517 с.

12. Савицький В. Т. Проблемні питання правового регулювання державної служби. *Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права*. 2016. № 4 (60). С. 150–159.

13. Світові моделі державного управління: досвід для України: у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. 2-ге вид. К.: НАДУ, 2015. Ч. 1. 612 с.

14. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посібник. К.: Знання, 2008. 458 с.

15. Чорнобиль І. Є. Організація діяльності державного службовця: навч. посібник. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2015. 130 с.

Розділ 7

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

7.1. Загальна характеристика служби в органах місцевого самоврядування

Уперше правовий статус працівників органів місцевого самоврядування був визначений з прийняттям Закону України «Про державну службу». Постановою Верховної Ради України про введення в дію цього закону від 16 грудня 1993 р. на посадових осіб органів місцевого та регіонального самоврядування була поширена дія Закону України «Про державну службу» і вони були прирівняні до відповідних категорій посад державних службовців.

Відповідно до ч.3 (п. 11) ст. 3 чинного на теперішній час Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. дія цього Закону не поширюється на: депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування. Те що згадані суб'єкти владних повноважень не потрапляють до сфери дії Закону України «Про державну службу» є очевидним, оскільки органи місцевого самоврядування не належать до категорії «державних органів».

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Поняття служби в органах місцевого самоврядування поєднує, серед інших, такі її головні елементи, як спрямування на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих Законом. Цим підкреслюється роль служби в органах місцевого самоврядування в розв'язанні місцевих проблем управління, її зв'язок з органами місцевої влади.

Ст. 38 Конституції України визначено, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Отже, йдеться про функціонування окремої служби в органах місцевого самоврядування, яка має певні особливості порівняно з державною службою, а саме:

- служба в органах місцевого самоврядування, як і державна служба, формується та реалізується у встановлених для неї організаційних структурах; якщо для державної служби такою структурою є державний орган або його апарат, то для служби в органах місцевого самоврядування орган місцевого самоврядування або його апарат;

- цілі та завдання служби в органах місцевого самоврядування в соціальному аспекті схожі із завданнями державної служби: забезпечення прав і свобод людини і громадянина, виконання Конституції та законів України, правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, виконання інших повноважень, покладених на органи місцевого самоврядування. Стосовно цілей та завдань у соціальному аспекті служба в органах місцевого самоврядування є безпосереднім продовженням державної служби, але не в державно-територіальному масштабі, а на території адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє орган місцевого самоврядування;

- формування особового складу служби, здійснення кадрової політики в органах місцевого самоврядування;

- принципи служби в органах місцевого самоврядування частково збігаються з принципами державної служби завдяки своїй спільній соціальній сутності в масштабах суспільства, але мають власні принципи, що відбивають особливості служби в органах місцевого самоврядування: підконтрольність та підзвітність службовців і посадових осіб місцевого самоврядування перед тери-

торіальною громадою; право відкликання виборних посадових осіб і висловлення їм недовіри територіальною громадою;

– правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування також має свої особливості; правові норми, що регулюють цей вид публічної служби, закріплені, зокрема, у законах України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні», але цим не обмежується регулювання служби в органах місцевого самоврядування: органи та посадові особи місцевого самоврядування приймають нормативні акти, які регулюють окремі питання організації та здійснення служби.

Основними принципами служби в органах місцевого самоврядування є:

1. служіння територіальній громаді;
2. поєднання місцевих і державних інтересів;
3. верховенства права, демократизму і законності;
4. гуманізму і соціальної справедливості;
5. гласності;
6. пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
7. рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;
8. професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
9. підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
10. дотримання прав місцевого самоврядування;
11. правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
12. захисту інтересів відповідної територіальної громади;
13. фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
14. самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Види посад в органах місцевого самоврядування виділені у ст. 3. ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Це:

1. виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;

2. виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;

3. посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування, порядок обрання депутатів місцевих рад, призначення на посаду та звільнення з посади посадових осіб місцевого самоврядування регулюється Конституцією України, Виборчим Кодексом України, Законами «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад».

7.2. Порядок прийняття на службу та проходження служби в органах місцевого самоврядування

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. Вимоги до претендентів на службу в цих органах не мають обмежувального характеру, оскільки стосуються освіти і професійної підготовки, володіння державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється:

1. на посаду сільського, селищного, міського голови в порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Сільський, селищний, міський голова обирається

відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України.

2. на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад шляхом обрання відповідною радою;

3. на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, старости шляхом затвердження відповідною радою;

4. на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу.

Голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський та Севастопольський міський голова та міські голови (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) мають право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу).

На час відсутності (відпустки) посадових осіб органів місцевого самоврядування (крім виборних посад) для виконання їх повноважень можуть прийматися на службу особи за строковим трудовим договором (контрактом).

Обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби, згідно зі ст. 12

Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» є традиційними. Не можуть бути прийняті на службу особи, визнані судом недієздатними; які мають судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку; які у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам. На посадових осіб місцевого самоврядування поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції».

Посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути організаторами і безпосередніми учасниками страйків та інших дій, що перешкоджають виконанню органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень.

Основні обов'язки та права посадових осіб місцевого самоврядування визначені у ст. 8 та 9 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

До основних обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування належать:

1) додержання Конституції і законів України інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;

2) додержання прав та свобод людини і громадянина;

3) збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню;

4) постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;

5) сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі;

6) шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культу-

ри, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

7) недопущення дій чи бездіяльності які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави.

До основних прав посадових осіб місцевого самоврядування належать:

1) на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;

2) на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;

3) на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;

4) на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;

5) на соціальний і правовий захист;

6) отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків;

7) у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення;

8) вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї;

9) захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку.

У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» наводиться класифікація посад в органах місцевого самоврядування та встановлюються ранги посадових осіб. Відповідно до ст. 14 Закону встановлено сім категорій посад: яким відповідають п'ятнадцять рангів (ст. 15 Закону).

Ранги присвоюються одночасно з обранням (прийняттям) на службу в органи місцевого самоврядування або обранням (призначенням) на вищу посаду. Особам, які призначаються на посади з випробувальним строком, ранги присвоюються після його закінчення, за результатами роботи. Особам, які призначені на посади і мають ранги посадових осіб місцевого самоврядування або ранги державного службовця, присвоєні за попереднім місцем роботи, надбавка за ранг у період випробувального строку виплачується відповідно до цих рангів.

Черговий ранг присвоюється за умови, якщо посадова особа успішно відпрацювала на займаній посаді не менш як 2 роки. За виконання особливо відповідальних завдань посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг достроково у межах відповідної категорії посад. За сумлінну працю при виході на пенсію посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

Посадова особа місцевого самоврядування може бути позбавлена присвоєного відповідно до цього Закону рангу лише за вироком суду.

Якщо посадова особа місцевого самоврядування обрана чи призначена на посаду нижчої категорії або залишила службу в органі місцевого самоврядування, за нею зберігається присвоєний ранг.

З метою оцінки ділових та професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, крім осіб, зазначених у частині другій цієї статті, посадові особи місцевого самоврядування один раз на 4 роки підлягають атестації.

Атестації не підлягають сільські, селищні, міські голови, голови районних у містах, районних і обласних рад, секретарі сільських, селищних, міських рад, старости, працівники патронатної служби, особи, які перебувають на посаді менше одного року, молоді спеціалісти, вагітні жінки чи жінки, які працюють менше одного року після виходу на роботу з відпустки по вагітності і пологах чи догляду за дитиною, особи, прийняті на посаду на визначений строк.

За результатами атестації атестаційна комісія робить один з таких висновків: про відповідність займаній посаді; про відпо-

відність займаній посаді за певних умов; про невідповідність займаній посаді. Слід також зазначити, що результати атестації мають рекомендаційний характер для відповідних керівників.

Граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування становить 65 років. Ці обмеження не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються або затверджуються на відповідні посади.

Термін перебування на службі в органах місцевого самоврядування може бути продовжено, але не більш як на 5 років за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної, районної у місті, обласної ради. Рішення про продовження строку перебування на службі в органах місцевого самоврядування приймається головою відповідної ради щороку, але не більш як до досягнення посадовою особою місцевого самоврядування 70-річного віку.

Після досягнення граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування посадові особи місцевого самоврядування за рішенням відповідного голови можуть бути залишені на посадах радників чи консультантів (патронатна служба), якщо такі посади передбачені штатним розписом, на умовах строкового трудового договору.

Посадові особи одержують заробітну плату, розмір якої має забезпечувати достатній життєвий рівень. Джерелом формування фонду оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування є місцевий бюджет.

7.3. Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування

Правовий статус особи – це система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (такий, що має правосуб'єктність) координує свою поведінку в суспільстві.

Розрізняють загальний, спеціальний та індивідуальний статуси особи. Вони перебувають у постійній взаємодії, є неподільними. За суб'єктами права правові статуси поділяють на статус

громадян, іноземців, осіб без громадянства, осіб з подвійним громадянством, біженців, українських громадян, що перебувають за кордоном; на статус осіб, що працюють в екстремальних умовах (на оборонних об'єктах, секретних виробництвах); на статус службових осіб (депутата, міністра, судді, прокурора, голови обласної державної адміністрації та ін.) тощо.

Розглянемо особливості правового статусу посадової особи органу місцевого самоврядування. Для забезпечення та здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування радами створюються відповідні органи: виконавчі комітети та виконавчі апарати (далі – органи місцевого самоврядування).

Професійну на постійній основі діяльність у зазначених органах здійснюють посадові особи місцевого самоврядування – особи, які займають посади в органах місцевого самоврядування та мають відповідні повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. У нашому випадку – це голови органів місцевого самоврядування та особи, які призначаються ними на посади органів місцевого самоврядування на конкурсній основі (далі – посадові особи місцевого самоврядування).

Визначення змісту правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування є необхідним етапом організації служби в органах місцевого самоврядування.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад» тощо. Тобто юридичні норми, що встановлюють даний статус як базовий, повинні міститися виключно в законах України. Тому саме перед законодавцем постає завдання забезпечення стабільності (хоча б відносної), єдності статусу, його соціально-правової захищеності та гарантування.

Зазначимо, що депутати місцевих, районних, обласних рад, технічні працівники та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування до посадових осіб не належать. Статус зазначених осіб та їхня діяльність регламентуються окремими нормативно-правовими актами.

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

Посадовими особами місцевого самоврядування є особи, які працюють в органах місцевого самоврядування, мають відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчої та консультативно-дорадчих функцій, й отримують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

При розгляді правового статусу посадової особи місцевого самоврядування важливе значення має посада органу місцевого самоврядування. Адже факт зайняття особою відповідної посади в органах місцевого самоврядування є одним із основних критеріїв щодо набуття такого статусу. Виконання посади є основою реалізації посадовою особою її правового статусу. Перебуваючи на посаді, особа реалізує компетенцію відповідної організаційної структури (виконавчого комітету, виконавчого апарату). Для цього посадова особа наділяється відповідними спеціальними правами і обов'язками. Вони зумовлюють особливе службово-правове становище посадової особи та слугують для успішного здійснення нею організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, встановлюють межі цих функцій та характеризують сутність службової діяльності. Звільнення з посади тягне за собою втрату правового статусу посадової особи. Таким чином посада зумовлює виникнення такого різновиду правового статусу посадової особи місцевого самоврядування, як службово-правовий. Особливістю службово-правового статусу посадової особи є те, що його зміст визначається службовими правами й юридичними обов'язками. Вони характеризуються єдністю, своєрідність чого полягає в тому, що їхні права одночасно є обов'язками, оскільки вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки – правами, адже інакше обов'язки неможливо буде здійснити.

Отже, до змісту службово-правового статусу посадової особи органу місцевого самоврядування відносять спеціальні права та юридичні обов'язки, які слугують для встановлення та забезпечення виконання особою організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій у межах, визначених її посадою. Особливість зазначених прав та обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування полягає в тому, що вони обмежують або доповнюють загаль-

ні права й обов'язки посадових осіб за конкретною посадою. Так, правом на зайняття та перебування на посаді наділяються особи з відповідною дієздатністю; відсутністю судимості та безпосередньої підпорядкованості родичів; з відповідною освітою і професійною підготовкою. Певні обов'язки обмежують використання посадового становища, одержання доходів, зайняття підприємницькою діяльністю, участь у страйках.

Обмеження у службово-правовому статусі посадової особи слугують для забезпечення ефективного функціонування служби в органах місцевого самоврядування, встановлення правових перешкод можливого зловживання владними повноваженнями. Разом з тим деякі обмеження захищають посадових осіб, наприклад позбавлення посадової особи присвоєного рангу може бути здійснене лише в судовому порядку.

Загальні права посадової особи залежно від конкретної посади доповнюються правом на збереження рангу при переведенні посадової особи на нижчу посаду; на дострокове та позачергове присвоєння рангів; на персональні надбавки за вислугу років та ранг, на додаткову оплачувану відпустку тощо. Зазначені права й обов'язки є динамічними й мають минулий характер.

Основні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування встановлені ст. 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Спеціальні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування закріплюються відповідно до посади в посадових інструкціях кожної окремої посадової особи місцевого самоврядування в індивідуальному порядку. Зазначені права й обов'язки гарантуються державою та місцевим врядуванням шляхом їх нормативного закріплення та наявністю відповідної фінансової та матеріальної бази.

7.4. Підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування

Розглядаючи зміст службово-правового статусу посадової особи місцевого самоврядування, варто звернути особливу увагу на такий обов'язок посадової особи, як оцінювання власних намірів та

здійснення нею вибору поведінки відповідно до норм, що відображають інтереси місцевої громади, а у разі їх порушення – обов'язку щодо звітування та несення юридичної відповідальності. Важливою з практичної та юридичної точок зору є дисциплінарна відповідальність.

Вона настає при невиконанні чи неналежному виконанні особою службових обов'язків, порушенні правил внутрішнього розпорядку, обмежень, пов'язаних із проходженням служби, за вчинок, який ганьбить її як посадову особу або дискредитує орган місцевого самоврядування, у якому вона працює тощо. Проте в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» цей вид відповідальності не фіксується. Так, за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування зазначеним законом передбачена цивільна, адміністративна та кримінальна відповідальність. При цьому, як вбачається, законодавець робить загальне посилання до відповідних галузей права, норми яких мають передбачати певні правові наслідки.

Правові норми щодо відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування укладаються з урахуванням особливостей служби як виду їх діяльності. При притягненні посадових осіб до відповідальності за службові проступки та правопорушення до них встановлюються загальні (догана чи звільнення), спеціальні (пониження в посаді, позбавлення рангу, права займати певні посади тощо) та підвищені заходи відповідальності (розмір штрафу, термін позбавлення волі тощо).

Особливості юридичної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування полягають у притягненні їх до відповідальності лише за спеціальними (окремими) статтями (частинами статей) відповідних кодексів; притягнення як за власні діяння (недотримання, перевищення, зловживання службовими повноваженнями), так і за порушення правил підпорядкованими їм працівниками, якщо забезпечення їх дотримання входить до кола службових повноважень цих посадових осіб; передбачення можливості відшкодування матеріальної шкоди за рахунок місцевого бюджету.

Загальними підставами припинення служби в органах місцевого самоврядування, передбаченими ст. 36 Кодексом законів про працю України «Підстави припинення трудового договору» є:

- 1) угода сторін;

2) закінчення строку, крім випадків, коли трудові відносини фактично тривають і жодна з сторін не поставила вимогу про їх припинення;

3) призов або вступ працівника на військову службу, направлення на альтернативну (невійськову) службу;

4) розірвання трудового договору з ініціативи працівника, з ініціативи власника або уповноваженого ним органу або на вимогу профспілкового, чи іншого уповноваженого на представництво трудовим колективом органу;

5) переведення працівника, за його згодою, на інше підприємство, в установу, організацію або перехід на виборну посаду;

6) відмова працівника від переведення на роботу в іншу місцевість разом з підприємством, установою, організацією, а також відмова від продовження роботи у зв'язку із зміною істотних умов праці;

7) набрання законної сили вироком суду, яким працівника засуджено (крім випадків звільнення від відбування покарання з випробуванням) до позбавлення волі або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження даної роботи;

7¹) набрання законної сили судовим рішенням, відповідно до якого працівника притягнуто до відповідальності за корупційне правопорушення;

8) підстави, передбачені контрактом.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлює такі підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування:

1. порушення посадовою особою місцевого самоврядування Присяги;

2. порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування;

3. виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування;

4. досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування 65 років.

Посадові особи місцевого самоврядування, яких притягнуто до відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією або стосовно яких набрало законної сили рішення суду щодо визнання

їх активів або активів, набутих за їх дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави, підлягають звільненню з посади у порядку, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Рішення про припинення служби в органах місцевого самоврядування може бути оскаржено посадовою особою місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом.

Перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування не є підставою для припинення служби посадовими особами виконавчих органів рад, їх секретаріатів, крім працівників патронатної служби.

Контрольні питання

1. Назвіть основні принципи служби в органах місцевого самоврядування?
2. Які ви можете назвати обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування?
3. Дайте визначення поняття «посадова особа місцевого самоврядування»?
4. Які є види посад в органах місцевого самоврядування?
5. Які особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування?
6. До якого виду відповідальності притягуються особи, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування?

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 №93-15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>
6. Виборчий Кодекс України: Кодекс України від 19.12.2019 №396/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

Додаткова література

1. Адамчук С.В. Соціально-психологічні аспекти професійного розвитку державних службовців в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державне управління». К., 2015. 16 с.
2. Гришук А.Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів, 2018. 232 с.
3. Державна служба: підручник: у 2 т. / ред.. кол. Ю.В. Ковбасюк (голова), О.Ю. Оболенський (заст. голови), С.М.Серьогін (заст. голови) та ін. К.–Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
4. Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України: наук. доп. / авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, А.І. Семенченко, Ю.П. Сурмін та ін.; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2015. 160 с.
5. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Іваха В. О., Гаврильців М.Т., Лук'янова Г.Ю., Гурковський М. П., Кісіль Р. В. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 553 с.
6. Олуйко В. М., Тюріна Н. М., Гаман Т. В., Примуш Р. В., Карвацька Н. С., Назарчук Т. В. *Управління персоналом в умовах децентралізації* / за заг. ред В. М. Олуйко. Хмельницький, 2017. 517 с.
7. Світові моделі державного управління: досвід для України у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайника, Х. М. Дейнеги. 2-ге вид. К.: НАДУ, 2015. Ч. 1. 612 с.
8. Чорнобиль І. Є. Організація діяльності державного службовця: навч. посібник. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2015. 130 с.

Розділ 8

ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ ТА ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

8.1. Громадські об'єднання та їх адміністративно-правовий статус. Види об'єднань громадян

Право громадян на свободу асоціацій (об'єднань) передбачено і гарантовано Конституцією та законодавством України, Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадянські і політичні права, Конвенцією Міжнародної організації праці № 87 «Про свободу асоціацій і захист права на організацію» тощо.

Згідно міжнародних документів свобода асоціацій включає:

- право громадян створювати за своїм вибором без попереднього на те дозволу громадські організації;
- право вступати до таких організацій і право організацій самостійно виробляти свої статuti;
- організувати свій апарат, мати широкі контакти з міжнародними організаціями тощо.

Стаття 36 Конституції України закріплює право громадян України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Основу взаємовідносин держави та громадських об'єднань становить законодавчо закріплений правовий статус громадських об'єднань (Закони України «Про громадські об'єднання»,

«Про політичні партії в Україні», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»).

Згідно Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., форми суспільної активності громадян виражені в діяльності різних об'єднань, тому поняття «громадські об'єднання» є узагальнюючим, що відображає різноманітність цих форм у реальному житті суспільства.

Діяльність громадських об'єднань різноманітна. Вона може бути спрямована на: участь у розробці державної політики, розвиток науки, культури, відродження духовних цінностей, розв'язання соціальних проблем окремих категорій та груп громадян, розвиток благодійної діяльності, охорону навколишнього природного середовища, зумовлюватися спільністю професійних та інших інтересів громадян, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка.

Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

Громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку.

Дія Закону України «Про громадські об'єднання» не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення:

- 1) політичних партій;

2) релігійних організацій;

3) непідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

4) асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань;

5) саморегулювальних організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування;

6) непідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів.

Неурядові організації інших держав, міжнародні неурядові організації (далі – іноземні неурядові організації) діють на території України відповідно до цього та інших законів України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Громадським об'єднанням притаманні ознаки, що відрізняють їх від державних організацій та інших суспільних утворень. При цьому можна виділити спільні ознаки, характерні для всіх об'єднань, а також специфічні ознаки, притаманні тим чи іншим громадським об'єднанням.

До спільних для всіх громадських об'єднань ознак слід віднести:

- добровільність об'єднання, що виражається у добровільності вступу та виходу з громадського об'єднання, методах роботи, сутністю яких є досягнення певної мети (крім одержання прибутку) внутрішньо-організаційними методами, в особливих формах примусу, з яких найвищою є виключення з громадського об'єднання. Належність чи неналежність до громадського об'єднання не може бути підставою для обмеження прав і свобод особи або для надання їй органами державної влади та місцевого самоврядування будь-яких пільг і переваг. Кожна особа має право добровільно у будь-який час припинити членство (участь) у громадському об'єднанні. Вимога про зазначення відомостей щодо членства (участі) особи у громадському об'єднанні, якщо така вимога не пов'язана з реалізацією особою своїх прав як особи, яка має право представляти громадське об'єднання, або члена (учасника) громадського об'єднання, не допускається, крім випадків, визначених законом;

- самоврядність передбачає право членів (учасників) громадського об'єднання самостійно здійснювати управління діяльністю громадського об'єднання відповідно до його мети (цілей), визначати напрями діяльності, а також невтручання органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в діяльність громадського об'єднання, крім випадків, визначених законом;

- відсутність у громадських об'єднань державно-владних повноважень, за винятком випадків, коли держава делегує їм окремі повноваження і закріплює їх законодавчо (наприклад, закріплення за громадськими інспекторами охорони природи права складати протоколи про адміністративне правопорушення);

- стабільність у часі.

Специфічними ознаками, характерними для окремих громадських об'єднань, є:

- інститут членства в об'єднанні та відносини членства, пов'язані з цим інститутом;

- обов'язкова участь членів громадського об'єднання в його роботі та створенні матеріальної бази об'єднання шляхом внесення членських внесків;

- наявність статуту громадського об'єднання.

Громадські об'єднання утворюються і діють на принципах: добровільності; самоврядності; вільного вибору території діяльності; рівності перед законом; відсутності майнового інтересу їх членів (учасників); прозорості, відкритості та публічності.

Вільний вибір території діяльності передбачає право громадських об'єднань самостійно визначати територію своєї діяльності, крім випадків, визначених законом.

Рівність перед законом передбачає, що громадські об'єднання є рівними у своїх правах та обов'язках відповідно до закону з урахуванням організаційно-правової форми, виду та/або статусу такого об'єднання.

Відсутність майнового інтересу передбачає, що члени (учасники) громадського об'єднання не мають права на частку майна громадського об'єднання та не відповідають за його зобов'язаннями. Доходи або майно (активи) громадського об'єднання

не підлягають розподілу між його членами (учасниками) і не можуть використовуватися для вигоди будь-якого окремого члена (учасника) громадського об'єднання, його посадових осіб (крім оплати їх праці та відрахувань на соціальні заходи). Тобто, допускається господарська або інша комерційна діяльність об'єднань громадян, але виключно для виконання їх статутних завдань та цілей.

Прозорість, відкритість передбачає право всіх членів (учасників) громадського об'єднання мати вільний доступ до інформації про його діяльність, у тому числі про прийняті громадським об'єднанням рішення та здійснені заходи, а також обов'язок громадського об'єднання забезпечувати такий доступ. Публічність означає, що громадські об'єднання інформують громадськість про свої мету (цілі) та діяльність.

Взаємовідносини держави і громадських об'єднань значною мірою регулюються нормами адміністративного права. Ці норми визначають адміністративно-правовий статус громадських об'єднань, а саме: сукупність прав та обов'язків, які реалізуються в адміністративних правовідносинах, що виникають між громадськими об'єднаннями і державними органами, органами місцевого самоврядування. З огляду на це, можна сказати, що законодавець не може втручатись в діяльність громадських об'єднань, крім трьох випадків:

- їх легалізації;
- при набутті ними прав юридичної особи;
- при здійсненні фінансового контролю за їх діяльністю і оподаткуванні.

Передусім це стосується питань легалізації громадських об'єднань. Інакше кажучи, держава офіційно визнає об'єднання громадян і оформляє їх правове становище.

Кількість засновників громадського об'єднання не може бути меншою, ніж дві особи.

Засновниками громадської організації можуть бути:

- громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років, а молодіжної та дитячої громадської організації – 14 років.

Засновниками громадської спілки можуть бути:

- юридичні особи приватного права, у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи.

Засновниками громадської спілки не можуть бути:

- політичні партії;
- юридичні особи, щодо яких прийнято рішення щодо їх припинення або які перебувають у процесі припинення;

- юридичні особи приватного права, єдиним засновником яких є одна і та сама особа;

- юридична особа приватного права, якщо засновник (власник істотної участі 10% і більше акцій) цієї юридичної особи внесений до переліку осіб, пов'язаних зі здійсненням терористичної діяльності, або щодо яких застосовано міжнародні санкції.

Засновниками громадської організації не може бути особа, яку визнано судом недієздатною.

Членами (учасниками) громадської організації, крім молодіжної та дитячої, можуть бути особи, які досягли 14 років. Вік членів молодіжної, дитячої організації визначається її статутом у межах, встановлених законом.

Членами (учасниками) громадської спілки можуть бути юридичні особи приватного права, у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи, фізичні особи, які досягли 18 років та не визнані судом недієздатними.

Утворення громадського об'єднання здійснюється на установчих зборах його засновників та оформлюється протоколом. Протокол установчих зборів підписується головуючим та секретарем зборів.

Офіційне визнання громадських об'єднань здійснюється шляхом їх реєстрації. Громадські об'єднання реєструються протягом 60 днів з дня проведення установчих зборів.

Адміністративно-правовий статус громадських об'єднань охоплює також встановлення державою обмежень щодо створення та діяльності цих об'єднань. Утворення і діяльність громадських об'єднань, мета (цілі) або дії яких спрямовані на:

- ліквідацію незалежності України;
- зміну конституційного ладу насильницьким шляхом;
- порушення суверенітету і територіальної цілісності держави;

- підлив її безпеки;
- незаконне захоплення державної влади;
- пропаганду війни, насильства;
- розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;
- посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;
- пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки, забороняються.

Громадські об'єднання не можуть мати воєнізованих формувань.

Інші обмеження права на свободу об'єднання, у тому числі на утворення і діяльність громадських об'єднань, можуть бути встановлені виключно законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Громадським об'єднанням не можуть надаватися владні повноваження, крім випадків, передбачених законом.

Громадське об'єднання повинно мати найменування, що визначається рішенням установчих зборів під час його утворення. Воно складається з двох частин – загальної та власної назв. У загальній назві зазначається організаційно-правова форма громадського об'єднання («громадська організація», «громадська спілка»). Найменування громадського об'єднання викладається державною мовою. Громадське об'єднання може також викласти свою власну назву, поряд з державною мовою, іноземною мовою або мовою національної меншини.

Власна назва громадського об'єднання не повинна бути тотожною власним назвам інших зареєстрованих громадських об'єднань.

Власна назва громадського об'єднання не може містити: найменування органу державної влади чи його складових; власну назву громадського об'єднання, діяльність якого заборонена в судовому порядку (протягом трьох років після набрання відповідним рішенням суду законної сили); слова «державний», «комунальний» та похідні від них; історичних державних найменувань, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Власна назва громадського об'єднання може містити інформацію про статус громадського об'єднання («дитяче», «моло-

діжне», «всеукраїнське») та може містити інформацію про його вид («екологічне», «правозахисне» тощо).

Громадське об'єднання може також мати скорочене найменування, яке визначається рішенням його установчих зборів або вищого органу управління – з'їзду, конференції, загальних зборів тощо (далі – вищий орган управління).

Власна назва громадського об'єднання може містити ім'я (псевдонім) фізичної особи за умови попередньої письмової згоди цієї особи або її спадкоємців, засвідченої в установленому законом порядку, якщо інше не передбачено законом.

Громадське об'єднання має право на використання свого найменування з моменту реєстрації. Забороняється використання найменування громадського об'єднання фізичними та юридичними особами, які не належать до цього громадського об'єднання, без згоди такого громадського об'єднання для цілей, не пов'язаних з діяльністю цього громадського об'єднання.

Статут громадського об'єднання має містити відомості про:

1) найменування громадського об'єднання та за наявності – скорочене найменування;

2) мету (цілі) та напрями його діяльності;

3) порядок набуття і припинення членства (участі) у громадському об'єднанні, права та обов'язки його членів (учасників);

4) повноваження керівника, вищого органу управління, інших органів управління (далі – керівні органи) громадського об'єднання, порядок їх формування та зміни складу, термін повноважень, а також порядок визначення особи, уповноваженої представляти громадське об'єднання, та її заміни (для громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи);

5) періодичність засідань і процедуру прийняття рішень керівними органами громадського об'єднання, у тому числі шляхом використання засобів зв'язку;

6) порядок звітування керівних органів громадського об'єднання перед його членами (учасниками);

7) порядок оскарження рішень, дій, бездіяльності керівних органів громадського об'єднання та розгляду скарг;

8) джерела надходження і порядок використання коштів та іншого майна громадського об'єднання;

9) порядок створення, діяльності та припинення діяльності відокремлених підрозділів громадського об'єднання (у разі їх створення громадським об'єднанням, яке має намір здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи);

10) порядок внесення змін до статуту;

11) порядок прийняття рішення щодо саморозпуску або реорганізації громадського об'єднання, а також щодо використання його коштів та іншого майна, що залишилися після саморозпуску, – для громадського об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи.

Статут громадського об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність без статусу юридичної особи (у разі, якщо наявність статуту такого об'єднання передбачена рішенням про його утворення), може не містити положень, передбачених пунктами 5–8.

Громадське об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи чи без такого статусу, підлягає реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

У разі неподання (не надсилання) документів для реєстрації громадського об'єднання протягом 60 днів з дня утворення таке громадське об'єднання не вважається утвореним.

Дії від імені незареєстрованого громадського об'єднання, крім дій, пов'язаних з реєстрацією такого об'єднання, забороняються.

Для отримання статусу юридичної особи громадське об'єднання, що здійснює діяльність без статусу юридичної особи, за рішенням вищого органу управління може звернутися для проведення процедури реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

Рішення про відмову у реєстрації повинно містити підстави такої відмови. Це рішення може бути оскаржено у судовому порядку.

Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи може мати власну символіку (емблему, інший розпізнавальний знак, прапор), яка затверджується відповідно до його статуту та підлягає реєстрації у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Символіка громадського об'єднання не повинна відтворювати:

- 1) державні символи України;
- 2) інші офіційні символи чи знаки, які використовуються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування, державні та інші нагороди, печатки та інші відмітні знаки цих органів;
- 3) державні герби, прапори або офіційні назви інших держав;
- 4) зареєстровану символіку іншого громадського об'єднання;
- 5) ім'я або зображення фізичної особи без письмової згоди такої особи або її спадкоємців, засвідченої в установленому законом порядку, якщо інше не передбачено законом;
- 6) інші символи та знаки, використання яких обмежено законом.

Громадські об'єднання України утворюються і діють з всеукраїнським, місцевим та статусом іноземної неурядової організації.

Громадське об'єднання, зареєстроване в установленому законом порядку, може мати всеукраїнський статус за наявності у нього відокремлених підрозділів у більшості адміністративно-територіальних одиниць, якщо таке громадське об'єднання підтвердило такий статус у порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

До місцевих об'єднань належать об'єднання, діяльність яких поширюється на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці або регіону. Територія діяльності самостійно визначається об'єднанням громадян.

Акредитація в Україні відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації здійснюється уповноваженим органом з питань реєстрації. Відокремлений підрозділ іноземної неурядової організації акредитується в Україні без надання статусу юридичної особи.

У разі якщо статут (положення) відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації або установчі документи такої організації, подані на акредитацію, суперечать Конституції України чи законам України, уповноважений орган з питань приймає рішення про відмову в акредитації відокремленого підрозділу. Копія рішення про відмову в акредитації відокремленого підрозділу над-

силається заявнику рекомендованим листом з повідомленням про вручення не пізніше наступного дня після прийняття рішення.

Діяльність відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації припиняється на підставі:

1) рішення іноземної неурядової організації, відокремлений підрозділ якої акредитовано в Україні;

2) рішення уповноваженого органу з питань реєстрації у разі закінчення терміну дії довіреності на ім'я керівника відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації, оформленої відповідно до законодавства держави, в якій видано довіреність;

3) рішення суду про заборону відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації.

Діяльність відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації може бути заборонена в судовому порядку у разі порушення таким відокремленим підрозділом положень Конституції України, положень законів, якими встановлюються обмеження щодо утворення і діяльності громадських об'єднань в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Справа про заборону відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації розглядається у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

Для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право:

1) вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі);

2) звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами;

3) одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;

4) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери

діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя;

- 5) проводити мирні зібрання;
- 6) здійснювати інші права, не заборонені законом.

Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право:

1) бути учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права відповідно до законодавства;

2) здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню. Відомості про здійснення підприємницької діяльності громадським об'єднанням включаються до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань;

3) засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації;

4) брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

5) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності.

Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи, створена ним юридична особа (товариство, підприємство) може бути виконавцем державного замовлення відповідно до закону.

Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи для виконання своєї статутної мети (цілей) має право володіти, користуватися і розпоряджатися коштами та іншим майном, яке відповідно до закону передане такому громадському об'єднанню його членами (учасниками) або державою, набуте як членські внески, пожертвоване громадянами, підприємствами, установами та організаціями,

набуте в результаті підприємницької діяльності такого об'єднання, підприємницької діяльності створених ним юридичних осіб (товариств, підприємств), а також майном, придбаним за рахунок власних коштів, тимчасово наданим у користування (крім розпорядження) чи на інших підставах, не заборонених законом.

Право власності громадського об'єднання зі статусом юридичної особи реалізовує його вищий орган управління в порядку, передбаченому законом та статутом громадського об'єднання.

У разі саморозпуску громадського об'єднання його майно та кошти після задоволення вимог кредиторів передаються за рішенням такого об'єднання на статутні або благодійні цілі іншому (кільком іншим) громадському об'єднанню, а в разі неприйняття такого рішення – зараховуються відповідно до закону до державного або місцевого бюджету.

Способами припинення діяльності громадського об'єднання є:

- 1) рішення громадського об'єднання, прийняте вищим органом управління громадського об'єднання, у визначеному статутом порядку, шляхом саморозпуску або реорганізації;
- 2) рішення суду про заборону (примусовий розпуск) громадського об'єднання.

Припинення діяльності громадського об'єднання відбувається в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

Якщо вартості майна громадського об'єднання зі статусом юридичної особи, яке безпосередньо здійснює підприємницьку діяльність і щодо якого прийнято рішення про ліквідацію, недостатньо для задоволення вимог кредиторів, ліквідатор (ліквідаційна комісія) зобов'язаний звернутися до господарського суду із заявою про порушення справи про банкрутство такого громадського об'єднання відповідно до Кодексу України з процедур банкрутства.

Держава забезпечує додержання прав громадських об'єднань.

Втручання органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб у діяльність громадських об'єднань, так само як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів

державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, не допускається, крім випадків, передбачених законом.

Органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики.

Громадські об'єднання зі статусом юридичної особи мають право на фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів відповідно до закону.

Громадські об'єднання, які отримують фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, зобов'язані подавати та оприлюднювати звіти про цільове використання цих коштів відповідно до закону.

8.2. Політичні партії

Політичною партією визнається зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має за мету сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Право на вступ у політичну партію для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів визначається і гарантується Конституцією України. Встановлення обмежень цього права допускається відповідно до Конституції України в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей, а також в інших випадках, передбачених Конституцією України.

Ніхто не може бути примушений до вступу в політичну партію або обмежений у праві добровільного виходу з політичної партії.

Належність чи неналежність до політичної партії не може бути підставою для обмеження прав і свобод або для надання державою будь-яких пільг і переваг.

Обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно Конституцією та законами України.

Політичні партії в Україні створюються і діють тільки із всеукраїнським статусом.

Політичні партії є рівними перед законом.

Органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам заборонено виокремлювати у своєму ставленні певні політичні партії чи надавати їм привілеї, а також сприяти політичним партіям, якщо інше не передбачено законом, у провадженні їх діяльності.

Втручання з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб у створення і внутрішню діяльність політичних партій та їх структурних утворень забороняється, за винятком випадків, передбачених законом.

Утворення і діяльність політичних партій забороняється, якщо їх програмні цілі або дії спрямовані на:

- 1) ліквідацію незалежності України;
- 2) зміну конституційного ладу насильницьким шляхом;
- 3) порушення суверенітету і територіальної цілісності України;
- 4) підрив безпеки держави;
- 5) незаконне захоплення державної влади;
- 6) пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі;
- 7) посягання на права і свободи людини;
- 8) посягання на здоров'я населення;
- 9) пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символіки.

Політичні партії не можуть мати воєнізованих формувань.

Діяльність політичної партії може бути заборонена лише за рішенням суду. В першій інстанції справу про заборону політичної партії розглядає Верховний Суд України.

Не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях.

Політичні партії створюються за ініціативою громадян України, які досягли 18 років, не обмежені судом у дієздатності і не тримаються в місцях позбавлення волі. Членом політичної партії може бути лише громадянин України, який відповідно до Конституції України має право голосу на виборах (18 років).

Громадянин України може перебувати одночасно лише в одній політичній партії.

Членами політичних партій не можуть бути:

- 1) судді;
- 2) прокурори;
- 3) поліцейські;
- 4) співробітники Служби безпеки України;
- 5) військовослужбовці;
- 6) працівники митних та податкових органів;
- 7) персонал Державної кримінально-виконавчої служби України;
- 8) працівники Національного антикорупційного бюро;
- 9) державні службовці у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу»;

10) члени Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

На час перебування на зазначених посадах або службі члени політичної партії зупиняють членство в цій партії.

Членство в політичній партії є фіксованим. Обов'язковою умовою фіксації членства в політичній партії є наявність заяви громадянина України, поданої до статутного органу політичної партії, про бажання стати членом цієї партії.

Громадянин України має право в будь-який час зупинити чи припинити своє членство в політичній партії шляхом подання заяви до відповідних статутних органів політичної партії. Членство в політичній партії зупиняється чи припиняється з дня подання такої заяви та не потребує додаткових рішень. З цього ж дня припиняється перебування громадянина України на будь-яких виборних посадах в політичній партії.

Політичні партії повинні мати програму. Програма політичної партії є викладом цілей та завдань цієї партії, а також шляхів їх досягнення.

Політичні партії повинні мати статут.

Статут політичної партії має містити такі відомості:

- 1) найменування політичної партії;
- 2) перелік статутних органів політичної партії, порядок їх утворення, їхні повноваження і термін цих повноважень;
- 3) порядок вступу до політичної партії, зупинення та припинення членства в ній;
- 4) права та обов'язки членів політичної партії, підстави припинення чи зупинення членства в політичній партії;
- 5) порядок створення, загальну структуру та повноваження обласних, міських, районних організацій політичної партії та її первинних осередків;
- 6) порядок внесення змін та доповнень до статуту і програми політичної партії;
- 7) порядок скликання та проведення партійних з'їздів, конференцій, зборів та інших представницьких органів політичної партії;
- 8) джерела матеріальної та фінансової підтримки політичної партії, її місцевих організацій, порядок здійснення витрат політичної партії;
- 8-1) порядок здійснення внутрішньопартійного фінансового аудиту, а також порядок утворення (призначення на посаду та звільнення з посади), повноваження і термін повноважень органів чи посадових осіб, відповідальних за здійснення такого аудиту;
- 8-2) порядок залучення аудиторської фірми для проведення зовнішнього незалежного аудиту фінансової звітності;
- 9) порядок ліквідації (саморозпуску), реорганізації політичної партії, використання її коштів та іншого майна, що залишилися після її ліквідації (саморозпуску);
- 10) розмір квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партії у загальнодержавному окрузі, кандидатів у депутати місцевих рад в багатомандатних виборчих округах і має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку.

Найменування політичної партії, її символіка не повинні збігатися з найменуванням чи символікою іншої (зареєстрованої) політичної партії.

Забороняється буквальне відтворення у символіці політичної партії державних символів України, використання символів іноземних держав.

До партійної символіки належать:

- партійний гімн;
- прапор;
- розпізнавальний знак;
- девіз.

На установчому з'їзді (конференції, зборах) політичної партії затверджуються статут і програма політичної партії, обираються її керівні і контрольно-ревізійні органи.

Політична партія створюється групою громадян України у складі не менш як 100 осіб.

Діяльність політичної партії може здійснюватися лише після її реєстрації. Не допускається діяльність незареєстрованих політичних партій.

Рішення про створення політичної партії приймається на її установчому з'їзді (конференції, зборах). Це рішення має бути підтримано підписами не менше як 10 тисяч громадян України, які відповідно Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів, не менше як двох третинах областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим. Дане рішення оформляється протоколом, який підписують головуючий та секретар.

Протокол установчого з'їзду (конференції, зборів) про створення політичної партії має містити такі відомості:

- 1) дата та місце проведення установчого з'їзду (конференції, зборів);
- 2) рішення про обрання головуючого та секретаря;
- 3) рішення про створення політичної партії із зазначенням мети діяльності;
- 4) рішення про визначення найменування та, за наявності, скороченого найменування політичної партії;
- 5) рішення про затвердження статуту і програми політичної партії;
- 6) рішення про обрання керівника, визначення кількісного та персонального складу керівних та контрольно-ревізійних органів політичної партії відповідно до затвердженого статуту;

7) прийняття рішення про організацію збору підписів громадян України на підтримку рішення про створення політичної партії;

8) рішення про визначення особи (осіб), яка має право представляти політичну партію для здійснення реєстраційних дій.

Невід'ємною частиною протоколу є реєстр осіб, які брали участь в установчому з'їзді (конференції, зборах) політичної партії.

У реєстрі зазначаються дані щодо учасників установчого з'їзду (конференції, зборів) політичної партії: прізвище, ім'я та по батькові особи, дані її паспорта, реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті про право здійснювати платежі за серією та номером паспорта). Дані про особу засвідчуються її особистим підписом.

Обласні, міські, районні організації, первинні осередки політичної партії або інші структурні утворення, передбачені статутом партії, утворюються в порядку, визначеному статутом партії.

Рішення про утворення обласної, міської, районної організації, первинного осередку політичної партії та іншого структурного утворення, передбаченого статутом партії, приймається на установчих зборах (конференції) обласної, міської, районної організації, первинного осередку політичної партії або іншого структурного утворення, передбаченого статутом партії, оформляється протоколом, який підписують головуючий та секретар.

Протокол установчих зборів (конференції) про утворення обласної, міської, районної організації, первинного осередку політичної партії або іншого структурного утворення, передбаченого статутом партії, має містити такі відомості:

- 1) дата та місце проведення установчих зборів, конференції;
- 2) рішення про обрання головуючого та секретаря;
- 3) рішення про утворення обласної, міської, районної організації, первинного осередку політичної партії або іншого структурного утворення, передбаченого статутом партії;

4) рішення про визначення найменування обласної, міської, районної організації, первинного осередку політичної партії або іншого структурного утворення, передбаченого статутом партії;

5) рішення про обрання керівника, визначення кількісного та персонального складу керівних та контрольно-ревізійних органів обласної, міської, районної організації, первинного осередку політичної партії або іншого структурного утворення, передбаченого статутом партії;

6) рішення про визначення особи (осіб), яка має право представляти обласну, міську, районну організацію, первинний осередок політичної партії або іншого структурного утворення, передбаченого статутом партії, для здійснення реєстраційних дій.

Невід'ємною частиною протоколу є реєстр осіб, які брали участь в установчих зборах (конференції) обласної, міської, районної організації, первинного осередку політичної партії або іншого структурного утворення, передбаченого статутом партії.

У реєстрі зазначаються дані щодо учасників установчих зборів (конференції) обласної, міської, районної організації, первинного осередку політичної партії або іншого структурного утворення, передбаченого статутом партії: прізвище, ім'я та по батькові особи, дані її паспорта, реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті про право здійснювати платежі за серією та номером паспорта). Дані про особу засвідчуються її особистим підписом.

Реєстрація політичних партій, їхніх обласних, міських і районних організацій, первинних осередків або інших структурних утворень, передбачених статутом партії, здійснюється в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», після перевірки поданих матеріалів.

З моменту реєстрації політичної партії у визначеному законом порядку вона набуває статусу юридичної особи.

Про утворення обласних, міських, районних організацій або інших структурних утворень політичної партії, передбачених ста-

тутом партії, повідомляється суб'єкт державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань у 10-денний строк з дня їх утворення.

Реєстрація обласних, міських, районних організацій або інших структурних утворень політичної партії, передбачених статутом політичної партії, здійснюється з набуттям статусу юридичної особи, якщо наявність такого статусу передбачена статутом партії, або без статусу юридичної особи.

Реєстрація первинного осередку політичної партії здійснюється без надання статусу юридичної особи шляхом повідомлення про утворення первинного осередку.

Реєстрація обласних, міських і районних організацій або інших структурних утворень, передбачених статутом партії, а також легалізація первинних осередків політичної партії здійснюються лише після реєстрації політичної партії.

Політична партія протягом шести місяців з дня реєстрації забезпечує утворення та реєстрацію в порядку, встановленому цим Законом, своїх обласних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим.

Політична партія щорічно інформує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, про обласні, міські, районні організації партії або інші структурні утворення, передбачені статутом партії.

Політична партія забезпечує внесення змін до відомостей про політичну партію, її обласні, міські і районні організації або інші структурні утворення, передбачені статутом партії, а також про первинні осередки політичної партії, що містяться в Єдиному державному реєстрі, в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», у 10-денний строк після прийняття рішень з цих питань.

Рішення про зміни до відомостей про політичну партію, її обласні, міські і районні організації або інші структурні утворення, передбачені статутом партії, а також про первинні осередки політичної партії, що містяться в Єдиному державному реєстрі, прий-

маються в порядку, визначеному статутом партії, та оформляються протоколом засідання відповідного уповноваженого органу.

Невід'ємною частиною протоколу засідання уповноваженого органу є реєстр учасників, в якому зазначаються: прізвище, ім'я та по батькові особи, дані її паспорта, реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті про право здійснювати платежі за серією та номером паспорта). Дані про особу засвідчуються її особистим підписом.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, щороку оприлюднює список зареєстрованих політичних партій, їхні юридичні адреси.

Політичні партії мають право:

1) вільно провадити свою діяльність у межах, передбачених Конституцією України, цим Законом та іншими законами України;

2) брати участь у виборах Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України;

3) використовувати державні засоби масової інформації, а також засновувати власні засоби масової інформації, як передбачено відповідними законами України;

4) підтримувати міжнародні зв'язки з політичними партіями, громадськими організаціями інших держав, міжнародними і міжурядовими організаціями, засновувати (вступати між собою у) міжнародні спілки з додержанням вимог цього Закону;

5) ідейно, організаційно та матеріально підтримувати молодіжні, жіночі та інші об'єднання громадян, подавати допомогу у їх створенні.

Політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності, у тому числі:

- можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя;

- брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому законом;

- вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку.

Політичні партії можуть підтримувати зв'язки з політичними партіями, громадськими організаціями інших держав, міжнародними і міжурядовими організаціями, укладати угоди про співробітництво і здійснювати інші заходи, які не суперечать законам і міжнародним угодам України. Політичні партії не можуть укладати угоди, які ставлять політичну партію в підпорядковане або залежне становище щодо будь-якої іншої іноземної організації чи політичної партії.

Держава гарантує політичним партіям право на кошти та інше майно для здійснення своїх статутних завдань.

Політичні партії є неприбутковими організаціями.

Політичні партії для здійснення своїх статутних завдань мають право на власне рухоме і нерухоме майно, кошти, обладнання, транспорт, інші засоби, набуття яких не забороняється законами України. Політичні партії можуть орендувати необхідне рухоме та нерухоме майно.

Не допускається фінансування політичних партій:

- 1) органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

- 2) державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями, а також юридичними особами, в яких не менше десяти відсотків статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать державі, органам місцевого самоврядування, або кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»;

- 3) іноземними державами, іноземними юридичними особами, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є іноземці чи особи без громадянства;

4) незареєстрованими громадськими об'єднаннями, благодійними та релігійними об'єднаннями (організаціями);

5) громадянами України, які не досягли 18-річного віку, громадянами України, яких судом визнано недієздатними, а також анонімними особами або під псевдонімом;

6) іншими політичними партіями;

7) фізичними та юридичними особами, з якими укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади згідно із Законом України «Про публічні закупівлі», – протягом строку дії такого договору та протягом одного року після припинення його, крім випадків, якщо загальна сума коштів, отримана за таким договором протягом строку дії договору та протягом двох років після припинення його дії, не перевищує 10 відсотків загальної суми доходу фізичної або юридичної особи за відповідний період;

8) фізичними та юридичними особами, які мають непогашений податковий борг.

Загальний розмір (сума) внеску (внесків) на підтримку політичної партії від громадянина України протягом одного року не може перевищувати чотирьохсот розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески.

Загальний розмір (сума) внеску (внесків) на підтримку політичної партії від юридичної особи протягом року не може перевищувати восьмисот розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески.

Якщо фізична або юридична особа здійснює або може здійснювати вирішальний вплив на діяльність однієї або кількох юридичних осіб (зокрема, є кінцевим бенефіціарним власником (контролером) юридичної особи), внески такої фізичної або юридичної особи і підконтрольних їй юридичних осіб вважаються внеском однієї особи і обмежуються загальним розміром (сумою) внеску (внесків), встановленим цією статтею. Національне агентство з питань запобігання корупції встановлює визначення термінів «вирішальний вплив», «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)», що вживаються в цьому Законі та законодавстві України про вибори.

Розмір (сума) внеску у формі робіт, товарів або послуг визначається на основі ринкової вартості ідентичних або подібних робіт, товарів та послуг на відповідному ринку за методологією, розробленою та затвердженою Національним агентством з питань запобігання корупції за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики.

Разом з платіжним документом на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку подається письмова заява про відсутність обставин, передбачених частинами першою – третьою цієї статті, наявність яких є підставою для відмови у прийнятті платіжного документа на здійснення грошового внеску. Така заява подається за формою, затвердженою Національним агентством з питань запобігання корупції. Без подання такої заяви платіжний документ на здійснення грошового внеску не приймається.

Політична партія, її місцева організація, розпорядник виборчого фонду політичної партії, її місцевої організації чи кандидата від політичної партії (місцевої організації партії) зобов'язані відмовитися від внеску особи, яка відповідно до закону не має права здійснювати такий внесок, або якщо розмір внеску (сумарний розмір внесків) особи (групи осіб) перевищує встановлений законом розмір, протягом трьох днів від дня, коли уповноваженій особі політичної партії, місцевої організації політичної партії чи розпоряднику коштів виборчого фонду стало відомо про це. На підставі заяви про відмову від внеску чи його відповідної частини з цієї причини за підписом керівника політичної партії, місцевої організації політичної партії, розпорядника виборчого фонду політичної партії, місцевої організації політичної партії чи кандидата від політичної партії (місцевої організації партії) на відповідних виборах та платіжного документа установа банку, в якій відкрито рахунок, на який зараховано внесок, повертає такий внесок або його відповідну частину особі, яка його внесла, а в разі неможливості повернення перераховує такий внесок чи його відповідну частину до державного бюджету. Порядок повернення добровільного внеску чи його частини з підстав, зазначених у цій частині, та з інших встановлених законом підстав визначає Національний банк України.

Державний контроль за діяльністю політичних партій здійснюють:

1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань;

2) центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах – за додержанням політичними партіями встановленого порядку участі у виборчому процесі;

3) Рахункова палата – за цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності;

4) Національне агентство з питань запобігання корупції – за додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, передвиборної агітації тощо.

Політичні партії зобов'язані подавати на вимогу контролюючих органів необхідні документи та пояснення. Рішення контролюючих органів можуть бути оскаржені у встановленому законом порядку.

У разі порушення політичними партіями Конституції України, цього та інших законів України до них можуть бути вжиті такі заходи:

1) попередження про недопущення незаконної діяльності;

2) заборона політичної партії.

Керівництво політичної партії зобов'язане невідкладно усунути порушення законодавства України, що стали підставою для винесення попередження, і в п'ятиденний строк повідомити про вжиті заходи органу, який виніс попередження.

Політична партія може бути за адміністративним позовом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань заборонена в судовому порядку у випадку порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією України, цим та іншими законами України.

Заборона діяльності політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск її керівних органів,

обласних, міських, районних організацій і первинних осередків та інших структурних утворень, передбачених статутом партії, припинення членства в політичній партії, а також прийняття центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, та його територіальними органами рішень про припинення політичної партії та її структурних утворень відповідно.

За порушення Закону «Про політичні партії» посадові особи і громадяни, причетні до:

- 1) створення, організації діяльності та участі в діяльності незареєстрованих політичних партій;
- 2) обмеження в правах чи переслідування громадян у зв'язку з належністю чи неналежністю до політичних партій;
- 3) необґрунтованої відмови в реєстрації політичної партії;
- 4) надання політичній партії будь-яких переваг чи обмеження передбачених законом прав політичної партії та її членів;
- 5) порушення закону при використанні символіки політичної партії;
- 6) заподіяння матеріальної чи моральної шкоди політичній партії;
- 7) утворення воєнізованих формувань;
- 8) участі у діяльності забороненої політичної партії або інших передбачених чинним законодавством порушень, – притягаються до дисциплінарної, адміністративної, цивільної або кримінальної відповідальності згідно з законами України.

Політичні партії припиняють свою діяльність шляхом реорганізації чи ліквідації (саморозпуску) або в разі заборони її діяльності чи анулювання реєстрації в порядку, встановленому цим та іншими законами України.

8.3. Релігійні організації

Усі правовідносини, пов'язані із свободою совісті і діяльністю релігійних організацій, регулюються законодавством України.

Кожному громадянину в Україні гарантується право на свободу совісті, яке включає:

- свободу мати, приймати і змінювати релігію або переконання за своїм вибором;
- свободу одноособово чи разом з іншими сповідувати будь-яку релігію;
- не сповідувати ніякої релігії;
- відправляти релігійні культи;
- відкрито виражати і вільно поширювати свої релігійні або атеїстичні переконання.

Ніхто не може встановлювати обов'язкових переконань і світогляду. Не допускається будь-яке примушування при визначенні громадянином свого ставлення до релігії, до сповідання або відмови від сповідання релігії, до участі або неучасті в богослужіннях, релігійних обрядах і церемоніях, навчання релігії.

Батьки або особи, які їх замінюють, за взаємною згодою мають право виховувати своїх дітей відповідно до своїх власних переконань та ставлення до релігії.

Здійснення свободи сповідувати релігію або переконання підлягає лише тим обмеженням, які необхідні для охорони громадської безпеки та порядку, життя, здоров'я і моралі, а також прав і свобод інших громадян, встановлені законом і відповідають міжнародним зобов'язанням України.

Ніхто не має права вимагати від священнослужителів відомостей, одержаних ними при сповіді віруючих.

Громадяни України є рівними перед законом і мають рівні права в усіх галузях економічного, політичного, соціального і культурного життя незалежно від їх ставлення до релігії. В офіційних документах ставлення громадянина до релігії не вказується.

Будь-яке пряме чи непряме обмеження прав, встановлення прямих чи непрямих переваг громадян залежно від їх ставлення до релігії, так само як і розпалювання пов'язаних з цим ворожнечі й ненависті чи ображення почуттів громадян, тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом.

Ніхто не може з мотивів своїх релігійних переконань ухилятися від виконання конституційних обов'язків. Заміна виконання

одного обов'язку іншим з мотивів переконань допускається лише у випадках, передбачених законодавством України.

В Україні здійснення державної політики щодо релігії і церкви належить виключно до відання України.

Церква (релігійні організації) в Україні відокремлена від держави. Але держава:

- захищає права і законні інтереси релігійних організацій;
- сприяє встановленню відносин взаємної релігійної і світоглядної терпимості й поваги між громадянами, які сповідують релігію або не сповідують її, між віруючими різних віросповідань та їх релігійними організаціями;
- бере до відома і поважає традиції та внутрішні настанови релігійних організацій, якщо вони не суперечать чинному законодавству.

Держава не втручається у здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій, не фінансує діяльність будь-яких організацій, створених за ознакою ставлення до релігії.

Усі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом. Встановлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії, віросповідання чи релігійної організації щодо інших не допускається.

Релігійні організації не виконують державних функцій.

Релігійні організації мають право брати участь у громадському житті, а також використовувати нарівні з громадськими об'єднаннями засоби масової інформації.

Релігійні організації не беруть участі у діяльності політичних партій і не надають політичним партіям фінансової підтримки, не висувають кандидатів до органів державної влади, не ведуть агітації або фінансування виборчих кампаній кандидатів до цих органів. Священнослужителі мають право на участь у політичному житті нарівні з усіма громадянами.

Релігійна організація не повинна втручатися у діяльність інших релігійних організацій, в будь-якій формі проповідувати ворожнечу, нетерпимість до невіруючих і віруючих інших віросповідань.

Державна система освіти в Україні відокремлена від церкви (релігійних організацій), має світський характер. Доступ до різних

видів і рівнів освіти надається громадянам незалежно від їх ставлення до релігії.

Не допускається обмеження на ведення наукових досліджень, у тому числі фінансованих державою, пропаганду їх результатів або включення їх до загальноосвітніх програм за ознакою відповідності чи невідповідності положенням будь-якої релігії або атеїзму.

Громадяни можуть навчатися релігійного віровчення та здобувати релігійну освіту індивідуально або разом з іншими, вільно обираючи мову навчання.

Релігійні організації мають право відповідно до своїх внутрішніх настанов створювати для релігійної освіти дітей і дорослих навчальні заклади і групи, а також проводити навчання в інших формах, використовуючи для цього приміщення, що їм належать або надаються у користування.

Викладачі релігійних віровчень і релігійні проповідники зобов'язані виховувати своїх слухачів у душі терпимості і поваги до громадян, які не сповідують релігії, та до віруючих інших віросповідань.

Релігійні організації в Україні утворюються з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури, обирають, призначають і замінюють персонал згідно із своїми статутами (положеннями).

Релігійними організаціями в Україні є:

- релігійні громади;
- управління і центри;
- монастирі;
- релігійні братства;
- місіонерські товариства (місії);
- духовні навчальні заклади;
- об'єднання, що складаються з вищезазначених релігійних

організацій. Релігійні об'єднання представляються своїми центрами (управліннями).

На інші організації, утворені за релігійною ознакою, дія ього Закону не поширюється. Релігійна громада є місцевою релігійною організацією віруючих громадян одного й того ж культу, віроспо-

відання, напряму, течії або толку, які добровільно об'єдналися з метою спільного задоволення релігійних потреб.

Держава визнає право релігійної громади на її підлеглість у канонічних і організаційних питаннях будь-яким діючим в Україні та за її межами релігійним центрам (управлінням) і вільну зміну цієї підлеглості.

Повідомлення державних органів про утворення релігійної громади не є обов'язковим.

Релігійні управління і центри діють на підставі своїх статутів (положень).

Нерегламентовані законом відносини держави з релігійними управліннями і центрами, в тому числі й тими, що знаходяться за межами України, регулюються відповідно до домовленостей між ними і державними органами.

Релігійні управління і центри мають право відповідно до своїх зареєстрованих статутів (положень) засновувати монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), які діють на підставі своїх статутів (положень), що реєструються у порядку, встановленому Законом.

Релігійні управління і центри відповідно до своїх зареєстрованих статутів (положень) мають право створювати духовні навчальні заклади для підготовки священнослужителів і служителів інших необхідних їм релігійних спеціальностей.

Громадяни, які навчаються у вищих і середніх духовних навчальних закладах, користуються правами і пільгами щодо відстрочення проходження військової служби, оподаткування, включення часу навчання до трудового стажу в порядку і на умовах, встановлених для студентів та учнів державних навчальних закладів.

Для одержання релігійною громадою правоздатності юридичної особи громадяни в кількості не менше десяти чоловік, які утворили її і досягли 18-річного віку, подають заяву та статут (положення) на реєстрацію до обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а у Республіці Крим – до Уряду Республіки Крим.

У судовому порядку діяльність релігійної організації припиняється лише у випадках:

1) вчинення релігійною організацією дій, недопустимість яких передбачена статтями 3, 5 і 17 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»;

2) поєднання обрядової чи проповідницької діяльності релігійної організації з посяганнями на життя, здоров'я, свободу і гідність особи;

3) систематичного порушення релігійною організацією встановленого законодавством порядку проведення публічних релігійних заходів (богослужінь, обрядів, церемоній, походів тощо);

4) спонукання громадян до невиконання своїх конституційних обов'язків або дій, які супроводжуються грубими порушеннями громадського порядку чи посяганням на права і майно державних, громадських або релігійних організацій.

Релігійні організації мають право використовувати для своїх потреб будівлі і майно, що надаються їм на договірних засадах державними, громадськими організаціями або громадянами.

8.4. Професійні спілки в Україні

Професійна спілка (профспілка) – добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання).

Учасниками адміністративно-правових відносин, що складаються з приводу реалізації громадянами своїх трудових прав, крім профспілок є:

Первинна організація профспілки – добровільне об'єднання членів профспілки, які, як правило, працюють на одному підприємстві, в установі, організації незалежно від форми власності і виду господарювання або у фізичної особи, яка використовує найману працю, або забезпечують себе роботою самостійно, або навчаються в одному навчальному закладі.

Організації профспілки – організаційні ланки профспілки, визначені статутом профспілки, що діють у межах повноважень, наданих статутом.

Профспілковий орган – орган, створений згідно із статутом (положенням) профспілки, об'єднання профспілок, через який профспілка здійснює свої повноваження.

Профспілковий представник – керівник профспілки, її організації, об'єднання профспілок, профспілкового органу, профорганізатор або інша особа, уповноважена на представництво статутом або відповідним рішенням профспілкового органу.

Роботодавець – власник підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, виду діяльності, галузевої належності або уповноважений ним орган (керівник) чи фізична особа, яка відповідно до законодавства використовує найману працю.

Працівник – фізична особа, яка працює на підставі трудового договору на підприємстві, в установі, організації чи у фізичної особи, яка використовує найману працю.

Професійні спілки створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки.

Діяльність профспілок будується на принципах законності та гласності. Належність або неналежність до профспілок не тягне за собою будь-яких обмежень трудових, соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод громадян, гарантованих Конституцією України, іншими законами України.

Забороняється будь-яке обмеження прав чи встановлення переваг при укладанні, зміні або припиненні трудового договору у зв'язку з належністю або неналежністю до профспілок чи певної профспілки, вступом до неї або виходом із неї.

Право на об'єднання у профспілки мають громадяни України на основі вільного волевиявлення без будь-якого дозволу створювати профспілки, вступати до них та виходити з них на умовах і в порядку, визначених їх статутами, брати участь у роботі профспілок.

Іноземні громадяни та особи без громадянства не можуть створювати профспілки, але можуть вступати до профспілок, якщо це передбачено їх статутами.

Членами профспілок можуть бути особи, які працюють на підприємстві, в установі або організації незалежно від форм власності і видів господарювання, у фізичної особи, яка використовує найману працю, особи, які забезпечують себе роботою самостійно, особи, які навчаються в навчальному закладі.

Громадяни України вільно обирають профспілку, до якої вони бажають вступити. Підставою для вступу до профспілки є заява громадянина (працівника), подана в первинну організацію профспілки. При створенні профспілки прийом до неї здійснюється установчими зборами.

Ніхто не може бути примушений вступати або не вступати до профспілки.

Статутом (положенням) профспілки може бути передбачено членство у профспілці осіб:

- зайнятих творчою діяльністю,
- членів фермерських господарств,
- фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності,
- осіб, які навчаються у професійно-технічних або вищих навчальних закладах,
- осіб, які звільнилися з роботи чи служби у зв'язку з виходом на пенсію або які тимчасово не працюють.

Статутами (положеннями) може бути передбачено обмеження щодо подвійного членства у профспілках.

Роботодавці не можуть бути членами виборних органів профспілки будь-якого рівня.

З метою виконання своїх статутних завдань профспілки, їх організації (якщо це передбачено статутом) мають право на добровільних засадах створювати об'єднання (ради, федерації, конфедерації тощо) за галузевою, територіальною або іншою ознакою, а також входити до складу об'єднань та вільно виходити з них.

Профспілки та їх об'єднання відповідно до своїх статутних цілей і завдань мають право вступати до міжнародних профспілкових та інших міжнародних організацій та об'єднань, які представляють інтереси працівників, і брати участь в їх діяльності, співробітничати з профспілками інших країн, здійснювати іншу діяльність, яка не суперечить законодавству України.

Усі профспілки рівні перед законом і мають рівні права щодо здійснення представництва та захисту прав і інтересів членів профспілки.

Для представництва і здійснення захисту прав та інтересів членів профспілок на відповідному рівні договірного регулювання трудових і соціально-економічних відносин профспілки, організації профспілок можуть мати статус:

- первинних;
- місцевих;
- обласних;
- регіональних;
- республіканських;
- всеукраїнських.

Статус первинних мають профспілки чи організації профспілки, які діють на підприємстві, в установі, організації, навчальному закладі або об'єднують членів профспілки, які забезпечують себе роботою самостійно чи працюють на різних підприємствах, в установах, організаціях або у фізичних осіб.

Статус місцевих мають профспілки, які об'єднують не менш як дві первинні профспілкові організації, що діють на різних підприємствах, в установах, організаціях однієї адміністративно-територіальної одиниці (міста, району в місті, району, села, селища).

Статус обласних мають профспілки, організації яких є в більшості адміністративно-територіальних одиниць однієї області, міст Києва та Севастополя; в більшості адміністративно-територіальних одиниць однієї області, міст Києва та Севастополя, де розташовані підприємства, установи або організації певної галузі.

Статус регіональних мають профспілки, організації яких є в більшості адміністративно-територіальних одиниць двох або більше областей.

Статус всеукраїнських профспілок визначається за однією з таких ознак:

- 1) наявність організацій профспілки в більшості адміністративно-територіальних одиниць України;
- 2) наявність організацій профспілки в більшості з тих адміністративно-територіальних одиниць України, де розташовані підприємства, установи або організації певної галузі.

Статус республіканських профспілок Автономної Республіки Крим визначається за ознаками всеукраїнських профспілок стосовно території Автономної Республіки Крим.

Всеукраїнські профспілки можуть без спеціального дозволу використовувати у своєму найменуванні слово «Україна» та похідні від нього.

Професійні спілки, їх об'єднання у своїй діяльності незалежні від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, роботодавців, інших громадських організацій, політичних партій, їм не підзвітні і не підконтрольні. Втручання останніх у їх роботу забороняється.

Профспілки самостійно організують свою діяльність, проводять збори, конференції, з'їзди, засідання утворених ними органів, інші заходи, які не суперечать законодавству.

Держава забезпечує реалізацію права громадян на об'єднання у професійні спілки та додержання прав та інтересів профспілок. Держава визнає профспілки повноважними представниками працівників і захисниками їх трудових, соціально-економічних прав та інтересів, співпрацює з профспілками в їх реалізації, сприяє профспілкам у встановленні ділових партнерських взаємовідносин з роботодавцями та їх об'єднаннями.

Держава сприяє навчанню профспілкових кадрів, спільно з профспілками забезпечує підвищення рівня їх знань щодо правового, економічного та соціального захисту працівників.

Профспілки діють відповідно до законодавства та своїх статутів.

Статути (положення) профспілок приймаються з'їздами, конференціями, установчими або загальними зборами членів профспілки відповідного рівня і не повинні суперечити законодавству України.

Статут (положення) профспілки повинен містити:

- 1) статус та повну назву профспілки, її скорочену назву (за наявності), місцезнаходження її виборних органів (юридичну адресу);
- 2) мету та завдання профспілки;
- 3) умови і порядок прийняття в члени профспілки та вибуття з неї;

- 4) права, обов'язки членів профспілки, умови, порядок та підстави виключення з членів профспілки;
- 5) територіальну, галузеву або фахову сферу діяльності;
- 6) організаційну структуру профспілки, повноваження її організацій, виборних органів, порядок формування їх складу;
- 7) умови, терміни, порядок скликання з'їздів, конференцій чи загальних зборів членів профспілки та порядок прийняття ними рішень;
- 8) порядок і терміни звітності виборних органів профспілки перед членами профспілки, порядок здійснення контролю за діяльністю виборних органів профспілки;
- 9) джерела надходження (формування) коштів профспілки та напрями їх використання;
- 10) порядок здійснення господарської діяльності, необхідної для виконання статутних завдань профспілки;
- 11) порядок внесення змін до статуту профспілки;
- 12) умови та порядок припинення діяльності профспілки і вирішення майнових питань.

Профспілки, їх об'єднання легалізуються шляхом повідомлення на відповідність заявленому статусу.

Легалізація всеукраїнських профспілок, їх об'єднань здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян.

Профспілка, об'єднання профспілок набувають права юридичної особи з моменту затвердження статуту (положення). Статусу юридичної особи набувають також організації профспілки, які діють на підставі її статуту.

Профспілки, їх об'єднання можуть припинити свою діяльність шляхом реорганізації чи ліквідації (саморозпуску, примусового розпуску).

Рішення про реорганізацію чи ліквідацію (саморозпуск) приймається з'їздом (конференцією), загальними зборами відповідно до статуту (положення) профспілки, об'єднання профспілок. Одночасно з прийняттям такого рішення з'їзд (конференція), загальні збори приймають рішення про використання майна та коштів

профспілок, їх об'єднань, що залишилися після проведення всіх необхідних розрахунків, на статутні чи благодійні цілі.

Діяльність профспілок, їх об'єднань, яка порушує Конституцію України та закони України, може бути заборонена лише за рішенням місцевого суду, а профспілок зі статусом всеукраїнських і республіканських та об'єднань профспілок з відповідним статусом – лише за рішенням Верховного Суду України.

Не допускається примусовий розпуск, припинення, а також заборона діяльності профспілок, їх об'єднань за рішенням будь-яких інших органів.

Рішення про примусовий розпуск об'єднання профспілок не тягне за собою розпуску профспілок, які входять до цього об'єднання. Примусовий розпуск профспілки чи об'єднання профспілок тягне за собою анулювання свідоцтва про реєстрацію та виключення з Реєстру об'єднань громадян України, втрату прав юридичної особи з обов'язковим повідомленням про це в засобах масової інформації.

Права профспілок:

1) здійснювати представництво і захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілок в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, у відносинах з роботодавцями, а також з іншими об'єднаннями громадян. У питаннях колективних інтересів працівників профспілки, їх об'єднання здійснюють представництво та захист інтересів працівників у профспілках, незалежно від їх членства. У питаннях індивідуальних прав та інтересів своїх членів профспілки здійснюють представництво та захист у порядку, передбаченому законодавством та їх статутами;

2) представляти інтереси своїх членів при реалізації ними конституційного права на звернення за захистом своїх прав до судових органів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також міжнародних судових установ. Представництво інтересів членів профспілки у взаємовідносинах з роботодавцями, органами державної влади та органами місцевого самоврядування здійснюється на основі системи колективних договорів та угод, а також відповідно до законодавства;

3) вести колективні переговори. Роботодавці, їх об'єднання, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування зобов'язані брати участь у колективних переговорах щодо укладання колективних договорів і угод;

4) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи і відповідним органам державної влади про прийняття або внесення змін до законів і інших нормативно-правових актів, які стосуються соціально-трудової сфери;

5) брати участь у розгляді органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також роботодавцями, їх об'єднаннями, іншими об'єднаннями громадян своїх пропозицій;

6) здійснювати укладання колективних договорів, генеральної, галузевих, регіональних, міжгалузевих угод від імені працівників у порядку, встановленому законодавством;

7) здійснюють громадський контроль за виплатою заробітної плати, додержанням законодавства про працю та про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту;

8) у разі загрози життю або здоров'ю працівників профспілки мають право вимагати від роботодавця негайного припинення робіт на робочих місцях, виробничих дільницях, у цехах та інших структурних підрозділах або на підприємстві в цілому на час, необхідний для усунення загрози життю або здоров'ю працівників;

9) на проведення незалежної експертизи умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проектуються, будуються чи експлуатуються, на відповідність їх нормативно-правовим актам з питань охорони праці, брати участь у розслідуванні причин нещасних випадків і профзахворювань на виробництві та давати свої висновки про них;

10) створювати служби правової допомоги та відповідні інспекції, комісії, затверджувати положення про них;

11) вносити роботодавцям, органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування подання про усунення порушень законодавства про працю, які є обов'язковими для розгляду, та в місячний термін одержувати від них аргументовані відповіді. У разі

ненадання аргументованої відповіді у зазначений термін дії чи бездіяльність посадових осіб можуть бути оскаржені до місцевого суду;

12) у разі порушення роботодавцями, їх об'єднаннями, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування умов колективного договору, угоди профспілки, їх об'єднання мають право направляти їм подання про усунення цих порушень, яке розглядається в тижневий термін. У разі відмови усунути ці порушення або недосягнення згоди у зазначений термін профспілки мають право оскаржити неправомірні дії або бездіяльність посадових осіб до місцевого суду;

13) брати участь у визначенні головних критеріїв життєвого рівня, прожиткового мінімуму, а також мінімальних розмірів заробітної плати, пенсій, соціальних виплат, політики ціноутворення, розробці соціальних програм, спрямованих на створення умов, які забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини та соціальний захист у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

14) представляти інтереси працівників в органах, що розглядають індивідуальні трудові спори;

15) представляти інтереси працівників при вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів) у порядку, встановленому законодавством;

16) на організацію та проведення страйків, зборів, мітингів, походів і демонстрацій на захист трудових і соціально-економічних прав та інтересів працівників відповідно до закону;

17) одержувати безоплатно інформацію від роботодавців або їх об'єднань, органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються трудових і соціально-економічних прав та законних інтересів своїх членів, а також інформацію про результати господарської діяльності підприємств, установ або організацій. Зазначена інформація має бути надана не пізніше п'ятиденного терміну;

18) безоплатно одержувати від Державного комітету статистики України статистичні дані з питань праці та соціально-

економічних питань, а також виробничого та невиробничого травматизму, профзахворювань;

19) для вирішення актуальних проблем профспілкового руху, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації профспілкових кадрів, з метою захисту прав та інтересів членів профспілок профспілки та їх об'єднання мають право за рахунок власних коштів створювати навчальні, культурно-освітні заклади, дослідні, соціально-аналітичні установи, а також правові, статистичні, соціологічні навчальні центри та центри незалежних експертиз;

20) для висвітлення своєї діяльності профспілки та їх об'єднання мають право бути засновниками засобів масової інформації та здійснювати видавничу діяльність відповідно до закону;

21) організовувати і здійснювати громадський контроль за реалізацією прав членів профспілки у сфері охорони здоров'я, медико-соціальної допомоги. Профспілки, їх об'єднання беруть участь у діяльності експертних, консультативних та наглядових радпри органах та закладах охорони здоров'я, а також можуть брати участь у розвитку масової фізичної культури, спорту, туризму, створенні та підтримці спортивних товариств і туристичних організацій;

22) брати участь в охороні довкілля, захисті населення від негативного екологічного впливу, сприяють діяльності громадських природоохоронних організацій, можуть проводити громадські екологічні експертизи, здійснювати іншу не заборонену законом діяльність у цій сфері;

23) брати участь у створенні умов для загальнодоступного користування громадянами надбаннями української національної культури, культур національних меншин, які проживають на території України, світової культури, свободи літературної, художньої, наукової, технічної творчості, соціального захисту працівників інтелектуальної сфери діяльності;

24) брати участь у розробленні державної житлової політики, здійсненні заходів, спрямованих на розвиток житлового будівництва, поліпшення використання та забезпечення збереження житлового фонду, у захисті економічних та соціальних прав громадян, пов'язаних з одержанням, утриманням і збереженням житла;

25) вимагати розірвання трудового договору (контракту) з керівником підприємства, установи або організації, якщо він порушує законодавство про працю, про колективні договори та угоди. Вимога профспілкових органів про розірвання трудового договору (контракту) є обов'язковою для розгляду і виконання. У разі незгоди з нею керівник, стосовно якого прийнято рішення, або орган чи особа, від яких залежить звільнення керівника, можуть у двотижневий строк оскаржити рішення профспілкового органу до місцевого суду. У цьому разі виконання вимоги про розірвання трудового договору зупиняється до винесення судом рішення.

Профспілки, їх об'єднання захищають право громадян на працю, беруть участь у розробленні та здійсненні державної політики у галузі трудових відносин, оплати праці, охорони праці, соціального захисту.

Проекти законів, які стосуються соціально-економічних відносин, подаються відповідними органами виконавчої влади з урахуванням пропозицій всеукраїнських профспілок, їх об'єднань.

Проекти нормативно-правових актів, які стосуються трудових відносин або соціального захисту громадян, розглядаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з урахуванням думки відповідних профспілок, об'єднань профспілок.

Форми і системи оплати праці, норми праці, розцінки, тарифні сітки, схеми посадових окладів, умови запровадження та розміри надбавок, доплат, премій, винагород та інших заохочувальних, компенсаційних і гарантійних виплат встановлюються підприємствами у колективному договорі з додержанням норм і гарантій, передбачених законодавством, генеральною та галузевими (регіональними) угодами. У разі якщо колективний договір на підприємстві не укладено, власник або уповноважений ним орган зобов'язаний погодити ці питання з профспілковим органом.

Профспілки, їх об'єднання беруть участь у розробленні державної політики, їх об'єднаннями, а також з органами виконавчої влади та органами місцевого зайнятості населення, державних та територіальних програм зайнятості, проводять спільні консультації з цих проблем з роботодавцями самоврядування, пропонують заходи щодо соціального захисту членів профспілок, які вивільня-

ються в результаті реорганізації або ліквідації підприємств, установ, організацій, здійснюють контроль за виконанням законодавства про зайнятість.

Права і повноваження профспілок щодо забезпечення захисту працівників від безробіття та його наслідків визначаються законодавством і колективними договорами та угодами.

У разі, якщо роботодавець планує звільнення працівників з причин економічного, технологічного, структурного чи аналогічного характеру або у зв'язку з ліквідацією, реорганізацією, зміною форми власності підприємства, установи, організації, він повинен завчасно, не пізніше як за три місяці до намічуваних звільнень надати первинним профспілковим організаціям інформацію щодо цих заходів, включаючи інформацію про причини наступних звільнень, кількість і категорії працівників, яких це може стосуватися, про терміни проведення звільнень, а також провести консультації з профспілками про заходи щодо запобігання звільненням чи зведенню їх кількості до мінімуму або пом'якшення несприятливих наслідків будь-яких звільнень.

Профспілки мають право вносити пропозиції органам державної влади, органам місцевого самоврядування, роботодавцям, їх об'єднанням про перенесення термінів, тимчасове припинення або скасування заходів, пов'язаних з вивільненням працівників, які є обов'язковими для розгляду.

Роботодавці зобов'язані брати участь в заходах профспілок щодо захисту трудових та соціально-економічних прав на їх запрошення.

Профспілки, їх об'єднання можуть мати у власності кошти та інше майно, необхідне для здійснення їх статутної діяльності.

Право власності профспілок, їх об'єднань виникає на підставі:

- придбання майна за рахунок членських внесків, інших власних коштів, пожертвувань громадян, підприємств, установ та організацій або на інших підставах, не заборонених законодавством;
- передачі їм у власність коштів та іншого майна засновниками, членами профспілки, органами державної влади або органами місцевого самоврядування.

Профспілки, їх об'єднання мають право власності також на майно та кошти, придбані в результаті господарської діяльності створених ними підприємств та організацій.

Фінансовий контроль за коштами профспілок та їх об'єднань органами державної влади та органами місцевого самоврядування не здійснюється. Контроль за їх надходженням та витрачанням здійснюють контрольно-ревізійні органи, обрані відповідно до статутів (положень) профспілок, їх об'єднань.

Позбавлення профспілок права власності, а також права володіння та користування майном, переданим їм у господарське відання, може мати місце лише за рішенням суду на підставах, визначених законами.

Від імені членів профспілки розпорядження коштами, іншим майном профспілок, їх об'єднань, що належить їм на праві власності, здійснюють виборні органи профспілки або об'єднання, створені відповідно до їх статуту чи положення (загальні збори, конференції, з'їзди тощо).

Члени профспілок не відповідають своїми коштами та іншим майном за зобов'язаннями профспілки та її органів, як і профспілка та її органи не відповідають своїми коштами та іншим майном за зобов'язаннями членів профспілки.

З метою реалізації статутних завдань профспілки, їх об'єднання, які є юридичними особами, можуть здійснювати необхідну господарську та фінансову діяльність шляхом надання безоплатних послуг, робіт, створення в установленому законодавством порядку підприємств, установ або організацій із статусом юридичної особи, формувати відповідні фонди, кредитні спілки.

Профспілки, їх об'єднання, здійснюючи представництво та захист трудових і соціально-економічних прав та інтересів своїх членів, повинні додержуватися Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, а також виконувати колективні договори та угоди, які вони уклали, та взяті на себе зобов'язання.

Члени виборних органів профспілок, об'єднань профспілок, а також повноважні представники цих органів мають право:

1) безперешкодно відвідувати та оглядати місця роботи на підприємстві, в установі, організації, де працюють члени профспілок;

2) вимагати і одержувати від роботодавця, іншої посадової особи відповідні документи, відомості та пояснення, що стосуються умов праці, виконання колективних договорів та угод, додержання законодавства про працю та соціально-економічних прав працівників;

3) безпосередньо звертатися з профспілкових питань усно або письмово до роботодавця, посадових осіб;

4) перевіряти роботу закладів торгівлі, громадського харчування, охорони здоров'я, дитячих закладів, гуртожитків, транспортних підприємств, підприємств побутових послуг, що належать даному підприємству, установі, організації або їх обслуговують;

5) розміщувати власну інформацію у приміщеннях і на території підприємства, установи або організації в доступних для працівників місцях;

6) перевіряти розрахунки з оплати праці та державного соціального страхування, використання коштів для соціальних і культурних заходів та житлового будівництва.

Працівникам підприємств, установ або організацій, обраним до складу виборних профспілкових органів, гарантуються можливості для здійснення їх повноважень.

Роботодавець зобов'язаний сприяти створенню належних умов для діяльності профспілкових організацій, що діють на підприємстві, в установі або організації.

Контрольні питання

1. Адміністративно-правовий статус громадських об'єднань.
2. Види громадських об'єднань.
3. Політичні партії. Процедура створення та ліквідації політичних партій.
4. Адміністративно-правовий статус релігійних організацій.
5. Правова діяльність професійних спілок.

Рекомендовані нормативно-правові акти

та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: прийнята від 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-4. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
3. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 № 755-4. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
4. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.
5. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.
6. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/987-12>.
7. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. *Офіційний вісник України*. 2016. № 7. Ст. 162.

Додаткова література

1. Артеменко І. А. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративно-деліктного процесу: питання сьогодення. *Право і суспільство*. 2014. № 2. С. 115–120.
2. Буздуган Я. Роль громадського контролю в управлінні соціально-економічним розвитком суспільства. *Віче*. 2012. № 7. С. 14–16. URL: <http://www.viche.info/journal/3067/>.
3. Вінніков О. Громадські організації у Європейському Союзі: як вони утворюються та діють? *Мережа розвитку європейського права*. URL: <http://www.ucipr.org.ua/pages/7>.
4. Кошій О. В. Сутність та підстави участі в адміністративному судочинстві України відповідача. *Форум права*. 2011. № 1. С. 516–521. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11kovcuv.pdf>.
5. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін.; за ред. В. В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
6. Остапенко Л. О. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Львів: СПОЛІОМ. 2019. 504 с.

Розділ 9

ГРОМАДЯНИ ЯК УЧАСНИКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

9.1. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу громадян України

Адміністративно правовий статус громадянина України є складовою частиною його загального статусу, встановленого Конституцією України, Законом України «Про громадянство України» та іншими законодавчими актами України. Громадяни України рівні перед законом незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової та національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду й характеру занять, місця проживання та інших ознак.

Рівноправність громадян України забезпечується в усіх галузях економічного, політичного, соціального та культурного життя. Всі ці конституційні положення підтверджують закони України “Про підприємництво”, “Про громадські об’єднання”, Господарський Кодекс, Земельний кодекс, тощо.

Правовий статус громадянина включає:

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

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

в) гарантії реалізації цих прав і обов’язків, механізм охорони державою.

До основних прав, крім невід'ємних (на життя, здоров'я, честь, гідність тощо), можна віднести: свободу слова, міграції, зборів, власності, користування засобами транспорту, будовами, політичні права (участь у законодавчій, виконавчій і юрисдикційній діяльності держави) та ін.

Комплекс прав і обов'язків у різних галузях управління складають права на підприємництво та створення підприємств, на землю, на освіту, на користування досягненнями культури тощо.

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

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

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

За загальним правилом правоздатність не може бути обмежена або відчужена, від неї неможливо відмовитися добровільно (оскільки така відмова не має юридичної сили). Тільки у випадках, передбачених кримінальним або адміністративним законодавством, громадянин може бути позбавлений частини адміністративної правоздатності – права носіння зброї, пересування, обіймати певні посади, батьківських прав тощо.

Отже, 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 транс-

портними засобами в результаті вчинення правопорушення, передбаченого ст. 130 КУпАП (управління транспортними засобами в стані сп'яніння);

2) покладання на громадян додаткових обов'язків. У цьому випадку на громадянина, поза його волею, в адміністративному порядку органом управління покладаються додаткові обов'язки. Такі обов'язки можуть бути персоніфікованими, тобто звернені до конкретної особи, наприклад, обов'язок відбувати таке адміністративне стягнення, як виправні роботи. Можуть мати загальний характер, наприклад, обов'язок додержуватися певних правил при перебуванні в районах епідемій, епізоотій, екологічних катастроф; обов'язок додержуватися режимних вимог при роботі з літературою обмеженого доступу тощо.

У будь-якому разі обмеження правоздатності має винятково тимчасовий характер і може бути зумовлено лише однією з двох обставин.

По-перше, виникнення особливих умов здійснення державного управління (стихійні лиха, епідемії, епізоотії, умови цивільного захисту), коли на громадян в адміністративно-правовому порядку покладаються додаткові обов'язки та коли немає можливості реалізовувати певні права, передбачені нормами адміністративного права.

На підставі Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» можуть встановлюватися тимчасові обмеження прав і свобод громадян (комендантська година, під час якої забороняється громадянам перебувати у громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень; встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування територією, де вводиться надзвичайний стан; обмеження руху транспортних засобів і їх огляд; заборона проведення масових заходів; перевірка документів у громадян, а в деяких випадках проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажу, службових приміщень та житла громадян; тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної та холодної зброї, боєприпасів тощо).

По-друге, вчинення конкретним громадянином правопорушення, у зв'язку з чим на нього або 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. Стосовно певної категорії громадян (звільнених з місць позбавлення волі: засуджених до позбавлення волі за тяжкі, особливо 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; засуджених до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо вони після відбування покарання або умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, незважаючи на попередження органів Національної поліції, систематично порушують громадський порядок і права інших громадян, вчиняють інші правопорушення;) засуджених до позбавлення волі за один із злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів встановлюється адміністративний нагляд, що становить систему обов'язків та обмежень щодо піднаглядних, які ґрунтуються на адміністративно-правових нормах.

Громадянин, який вчинив правопорушення, може бути позбавлений певних прав (прав, зловживання чи порушення яких призвело до правопорушення). Порушення водіями транспортних засобів правил дорожнього руху, перевезення людей (ст. 121-2 КУпАП), проїзду залізничних переїздів (ст. 123 КупАП), 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 окремі права в державному управлінні.

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

Адміністративна дієздатність – це визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру.

На думку В. Б. Авер'янова адміністративна дієздатність – це здатність суб'єкта самостійно, вольовими, усвідомлюваними діями (безпосередньо або через представника) реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання.

Складовою адміністративної правоздатності є адміністративна деліктоздатність, тобто здатність суб'єкта нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну (як правило, адміністративну) відповідальність. Адміністративна відповідальність згідно з КУпАП настає з 16 років.

В повному обсязі адміністративна дієздатність настає з досягненням 18 річного віку.

Важливо зазначити, що адміністративна дієздатність не однакова для окремих груп і категорій громадян. Її зміст та обсяг залежать від низки факторів, до яких насамперед належать: вік, стан здоров'я, належність до певних соціальних груп. Досягши 6–7 років, громадянин має право вступити до загальноосвітньої школи. Ставши школярем, має дотримуватися правил для учнів, має право користуватися шкільною бібліотекою тощо. Після досягнення 14-річного віку громадянин може бути засновником молодіжних і дитячих організацій (ст. 11 Закону України «Про громадські об'єднання»). Разом із тим, адміністративна дієздатність виникає з досягненням 16 річного віку – одержання паспорта й дотримання правил паспортної системи, охорона природи тощо. При досягненні 16 років громадянин може притягатися до адміністративної відповідальності (ст. 16 КУпАП), зобов'язаний мати паспорт тощо.

Стан здоров'я є фактором, що виключає покладення на конкретних громадян деяких обов'язків. На дійсну військову службу призиваються громадяни, стан здоров'я яких відповідає поставленим вимогам.

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.

Ветерани війни, мають право на зниження оплати за житлову площу, безкоштовне зубопротезування, безкоштовний проїзд у міському транспорті, використання чергової відпустки у зручний час тощо.

Учасники ліквідації аварії на Чорнобильській атомній електростанції, мають право: безкоштовно отримувати ліки за рецептами лікарів; на санаторно-курортне лікування; на оплату лікарняного у розмірі 100 відсотків незалежно від стажу роботи тощо.

Військовослужбовці та члени їх сімей користуються правом безкоштовного проїзду під час відпустки; перевезення багажу при переїзді на нове місце служби тощо.

Здійснюючи свої права та обов'язки, громадяни вступають в адміністративно-правові відносини з виконавчо-розпорядчими органами.

Учасникам бойових дій відповідно до статті 12 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» надаються такі пільги:

1) безоплатне одержання ліків, лікарських засобів, імунобіологічних препаратів та виробів медичного призначення за рецептами лікарів;

2) першочергове безоплатне зубопротезування (за винятком протезування з дорогоцінних металів);

3) безоплатне забезпечення санаторно-курортним лікуванням або одержання компенсації вартості самостійного санаторно-курортного лікування. Порядок надання путівок, розмір і порядок виплати компенсації вартості самостійного санаторно-курортного лікування визначаються Кабінетом Міністрів України;

4) 75-процентна знижка плати за користування житлом (квартирна плата) в межах норм, передбачених чинним законодавством (21 кв. метр загальної площі житла на кожну особу, яка постійно проживає у житловому приміщенні (будинку) і має право на знижку плати, та додатково 10,5 кв. метра на сім'ю);

5) 75-процентна знижка плати за користування комунальними послугами (газом, електроенергією та іншими послугами) та скрапленням балонним газом для побутових потреб в межах середніх норм споживання та ін.

Адміністративно-правові відносини між громадянами та органами публічної влади виникають у зв'язку з:

- реалізацією громадянином належних 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; сплати податку; реєстрації підприємництва; обов'язку, що виникає у зв'язку з отриманням ID-картки або паспорта: реєстрація постійного місця проживання, сплата мита за видачу паспорта; подання документів на обмін паспорта, зобов'язання зберігати ID-картку, паспорт і сповіщати підрозділ Державної міграційну 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 правових обов'язків (порушення громадського порядку, правил користування міським транспортом, паспортних правил тощо);

- поданням громадянином скарги, заяви чи іншого звернення з приводу недоліків у роботі державних закладів, підприємств, організацій (несвоєчасне проведення інвентаризацій; погане забезпечення працівників матеріалами, обладнанням; недодержання техніки безпеки; невжиття необхідних заходів щодо порушників дисципліни тощо).

Права й обов'язки громадян у сфері виконавчої влади

Обсяг конкретних суб'єктивних прав і обов'язків громадянина пов'язаний з перебігом часу, зміною життєвих умов. Реалізацію прав і виконання обов'язків забезпечує держава через їх юридичне оформлення, відповідальність громадян і державних органів, державних службовців за їх дотримання. Важливе значення має захист

цих прав з боку громадян через звернення, в тому числі шляхом подання скарги (адміністративної чи судової).

За змістом права громадян можна поділити на три групи:

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

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

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

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

В адміністративно-правовій науці прийнято виділяти три групи прав громадян:

- а) особисті права та свободи;
- б) соціально-економічні;
- в) політичні права та свободи.

Особисті права та свободи – це права, які пов'язані з виконанням громадянами дій, спрямованих на задоволення особистих потреб. До особистих прав належать: право на повагу гідності, право на свободу і особисту недоторканність, свободу пересування, право вільного вибору місця проживання, право вільно залишати територію України; право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної і іншої кореспонденції; право на спростування недостовірної інформації про себе та членів сім'ї тощо.

Соціально-економічні права становлять основу правового становища громадян та стосуються основи їхньої життєдіяльності. Це забезпечення можливості заняття підприємницькою діяльністю, реалізації права на працю, відпочинок, соціальний захист, достатній життєвий рівень, освіту та здоров'я (статті 42–49, 53 Конституції України).

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 належать: право обиратися та бути обраним у ради різного рівня; право на користування досягненнями культури, свободу наукової, технічної, художньої творчості.

За ступенем можливості реалізації права громадян поділяються на абсолютні та відносні.

Абсолютними вважаються права, реалізація яких залежить лише від волевиявлення громадянина, наприклад:

- брати участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників;
- на вступ до загальноосвітньої школи;
- на особисту недоторканість;
- звертатися особисто, направляти індивідуальні й колективні звернення до державних органів і органів місцевого самоврядування;
- на відшкодування державою шкоди, завданої незаконними діями (або бездіяльністю) органів державної влади або їх посадовими особами.

Відносними є такі права, реалізація яких залежить не тільки від волевиявлення громадян, але й від наявності фактичних можливостей для реалізації у даному місці і на даний час. До них, наприклад, належить право громадян на вступ до вищого навчального закладу (реалізація залежить від результатів складання вступних іспитів, наявності конкурсу); на водіння транспортного засобу (залежить від стану здоров'я, складання іспитів).

Реалізація відносних прав часто залежить від особистих якостей громадянина (стану здоров'я, наявності фахової освіти тощо), від часу (черговості) задоволення правомірного прохання (наприклад, установка телефону, надання жилої площі).

Адміністративно-правові обов'язки громадян – це встановлені державою і адресовані громадянам вимоги діяти в певних 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 додержання своїх адміністративно-правових обов'язків.

За 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, що розцінюються як правопорушення (не порушувати громадський порядок).

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

Перша група – це абсолютні обов'язки, які не залежать від конкретних обставин і впливають із норм Основного Закону та законодавчих актів держави. До них належать обов'язки: додержуватися Конституції та законів України, державної дисципліни; охороняти інтереси держави, сприяти зміцненню її могутності й авторитету; захищати Батьківщину; оберігати природу, охороняти її багатства; сплачувати податки; сприяти охороні громадського порядку; оберігати історичні пам'ятки і інші культурні цінності.

Другу групу становлять відносні обов'язки, які виникають із правомірних, а в деяких випадках – неправомірних дій, спрямованих на придбання будь яких прав чи їх збереження. Такі обов'язки не є постійними – обов'язки абітурієнта, власника транспортних засобів, читача бібліотеки тощо. До обов'язків громадян належать такі, що виникають у зв'язку з правопорушенням (наприклад, сплатити штраф, відшкодувати збитки). Деякі обов'язки громадян виникають у зв'язку з видом їх діяльності – державні службовці, члени громадських об'єднань та ін.

До обов'язків належить захист незалежності й територіальної цілісності України, шанування державних символів України, не шкодити природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані збитки, подавати щорічно до фіскальних (податкових) органів за місцем проживання декларації про особистий майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом, сплачувати податки та збори.

Кожен зобов'язаний неухильно додержувати Конституції та законів України, не посягати на права й свободи, честь і гідність інших людей (статті 64–68 Конституції України).

Конкретний обсяг обов'язків регулюється багатьма нормативними актами адміністративно-правового характеру, в тому числі статутами, положеннями, кваліфікаційними характеристиками. Невиконання обумовлює застосування до винних громадян юридичної відповідальності.

Адміністративно-правові обов'язки громадян виникають у зв'язку з юридичними фактами, закріпленими в нормах права. Найбільш характерні:

- 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);
- заняття певною діяльністю (громадяни, які керують автомобілем, мають додержуватися правил дорожнього руху);
- наявність у громадян деяких об'єктів особистої власності (наявність автомобіля, вогнепальної, газової зброї спричиняє обов'язок щодо реєстрації чи не реєстрації);
- укладання та наступне виконання громадянином цивільно-правових угод (укладання громадянином з транспортною організацією угоди про перевезення спричиняє виникнення у останнього обов'язків щодо додержання протипожежних, санітарних і інших правил, що діють на транспорті);
- користування об'єктами державної, кооперативної, комунальної власності (користування лісами, водними ресурсами тощо породжує адміністративно-правовий обов'язок додержуватися встановленого режиму користування).

9.2. Адміністративно-правовий статус іноземців і осіб без громадянства

Основою адміністративно-правового статусу іноземців і осіб без громадянства в Україні є: Конституція України, Закони України: «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»; Постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України», «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію», «Деякі питання набору для навчання іноземців та осіб без громадянства» тощо.

Згідно із Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземцями визнаються іноземні громадяни, тобто особи, які належать до громадянства іноземних держав і не є громадянами України. Особами без громадянства є особи, які не належать до громадянства будь-якої держави.

Відповідно до ст. 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України. Передбачається, що винятки з цього правила для іноземців можуть бути встановлені Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Іноземці є рівними перед законами України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин. Якщо іноземною державою встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадянина України, Кабінет Міністрів України може прийняти рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадянами цієї держави на території України. Це рішення може бути скасовано, якщо зникнуть підстави, за яких воно було прийнято.

Здійснення іноземцями та особами без громадянства своїх прав і свобод не повинно завдавати шкоди національним інтересам

України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні.

Іноземці можуть перебувати в Україні постійно або тимчасово. Для постійного проживання іноземці можуть у встановленому порядку іммігрувати в Україну. Вони можуть прибути в Україну для працевлаштування на певний термін. У визначеному законом порядку іноземці можуть тимчасово перебувати на території України і з іншою метою.

Іноземець має право на постійне місце проживання в Україні, якщо він має в Україні законне джерело існування або перебуває в близьких родинних відносинах з громадянами України, перебуває на утриманні громадянина України, має на своєму утриманні громадянина України та в інших встановлених законом випадках.

Іноземці, які перебувають в Україні на іншій законній підставі, вважаються такими, що тимчасово перебувають в Україні. Іноземці та особи без громадянства в'їжджають в Україну за наявності визначеного законом чи міжнародним договором України паспортного документа та одержаної у встановленому порядку візи, якщо інше не передбачено законодавством чи міжнародними договорами України. Це правило не поширюється на іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон України з метою визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту чи отримання притулку. Іноземці та особи без громадянства під час проходження прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон зобов'язані подати свої біометричні дані для їх фіксації.

Строк перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні встановлюється візою, законодавством України чи міжнародним договором України.

Іноземці та особи без громадянства, які на законній підставі прибули в Україну, можуть тимчасово перебувати на її території:

1) протягом наданого візою дозволу в разі в'їзду з держав з візовим порядком в'їзду, якщо інший строк не визначено міжнародними договорами України;

2) не більш як 90 днів протягом 180 днів з дати першого в'їзду з держав з безвізовим порядком в'їзду, якщо інший строк не визначено міжнародними договорами України;

3) на період дії візи, але не більш як 90 днів протягом 180 днів з дати першого в'їзду за візою, оформленою до 11 вересня 2011 р.

Іноземці та особи без громадянства, які постійно перебувають в Україні, проживають на її території на підставі виданих посвідчень на постійне проживання. Якщо вони приїхали з метою працевлаштування на визначений термін, то отримують посвідчення на тимчасове проживання, а у випадках тимчасового прибуття в Україну чи з інших підстав – проживають за відповідним чином зареєстрованими своїми національними паспортами.

В'їзд до України іноземцю або особі без громадянства не дозволяється:

- в інтересах забезпечення національної безпеки України або охорони громадського порядку;

- якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні;

- якщо при клопотанні про в'їзд до України така особа подала про себе завідомо неправдиві відомості або підроблені документи;

- якщо паспортний документ такої особи, віза підроблені, зіпсовані чи не відповідають установленому зразку або належать іншій особі;

- якщо така особа порушила у пункті пропуску через державний кордон України правила перетинання державного кордону України, митні правила, санітарні норми або не виконала законних вимог посадових та службових осіб органів охорони державного кордону та інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні;

- якщо під час попереднього перебування на території України іноземець або особа без громадянства не виконали рішення суду або органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або мають інші не виконані майнові зобов'язання перед державою, фізичними або юридичними особами, включаючи пов'язані з попереднім видворенням, у тому числі після закінчення терміну заборони подальшого в'їзду до України;

– якщо така особа намагається здійснити в'їзд через контрольні пункти в'їзду-виїзду на тимчасово окуповану територію без спеціального дозволу або така особа під час попереднього перебування на території України здійснила виїзд із неї через контрольний пункт в'їзду-виїзду.

Рішення про заборону в'їзду в Україну приймається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, Службою безпеки України або органом охорони державного кордону.

Основні права, свободи та обов'язки іноземців та осіб без громадянства.

Право на інвестиційну та підприємницьку діяльність. Іноземці та особи без громадянства мають право займатися в Україні інвестиційною, зовнішньоекономічною і іншими видами підприємницької діяльності, передбаченими законодавством України. При цьому вони мають такі ж права і обов'язки, що і громадяни України, якщо інше не впливає з Конституції та законів України.

Право на трудову діяльність. Іноземці та особи без громадянства мають рівні з громадянами України права та обов'язки в трудових відносинах, якщо інше не передбачено законодавством України та міжнародними договорами України.

Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, яким надано статус біженця в Україні, мають право працювати на підприємствах, в установах і організаціях або займатися іншою трудовою діяльністю на підставах і в порядку, встановлених для громадян України. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для працевлаштування на визначений термін, можуть займатися трудовою діяльністю відповідно до одержаного у встановленому порядку дозволу на працевлаштування. Працевлаштування в Україні іноземців та осіб без громадянства, найнятих інвестором у межах і за посадами (спеціальністю), визначеними угодою про розподіл продукції, здійснюється без отримання дозволу на працевлаштування.

Іноземці та особи без громадянства 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.

Право на відпочинок. Іноземці та особи без громадянства мають право на відпочинок нарівні з громадянами України.

Право на охорону здоров'я. Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, яким надано статус біженця в Україні, користуються медичною допомогою нарівні з її громадянами. Всім іншим іноземцям та особам без громадянства медична допомога подається у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України. Однак решті іноземців медична допомога надається в особливому порядку. Для надання екстреної медичної допомоги іноземці, що прибули в Україну тимчасово, повинні мати відповідний страховий поліс. Якщо не укладено відповідного міжнародного договору з країною, громадянином якої є іноземець, що тимчасово перебуває в Україні, медична допомога йому надається на платній основі.

Право на соціальний захист. Іноземці та особи без громадянства мають право на соціальний захист, в тому числі на одержання пенсії та інших видів соціальної допомоги відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України. У разі, коли для призначення пенсії потрібен певний стаж роботи, іноземцю та особі без громадянства на підставах і в порядку, встановлених законодавством України і міжнародними договорами України, може зараховуватися стаж роботи за кордоном.

Право на житло. Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, мають право на підставах і в порядку, встановлених для громадян України, одержати жиле приміщення, якщо інше не передбачено законодавством України. Право власності на житло іноземці та особи без громадянства набувають відповідно до законодавства України. Іноземці та особи без громадянства повинні дбайливо ставитися до наданого житла, дотримувати правил користування жилими приміщеннями.

Майнові і особисті немайнові права. Іноземці та особи без громадянства можуть відповідно до законодавства України мати у власності будь-яке майно, успадковувати та заповідати його, мати особисті немайнові права.

Право на освіту. Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, яким надано статус біженця в Україні, мають право на освіту нарівні з громадянами України. Всі інші

іноземці та особи без громадянства оплачують навчання, якщо інше не передбачено законодавством України та міжнародними договорами України. Іноземці та особи без громадянства, прийняті до навчально-виховних закладів України, мають права і обов'язки учнів і студентів відповідно до законодавства України.

Прийом іноземців на навчання здійснюється вищими навчальними закладами, які мають дозвіл (ліцензію) на проведення відповідної освітньої діяльності. Прийом іноземців на навчання здійснюється на підставі міжнародних договорів України, загальнодержавних програм, договорів, укладених вищими навчальними закладами з юридичними та фізичними особами.

Іноземці, що прибули в Україну на навчання, подають до вищих навчальних закладів наступні документи: 1) документ (оригінал та його копію) про раніше здобутий освітній (освітньо-кваліфікаційний) рівень, на основі якого здійснюється вступ; 2) додаток (оригінал та його копію) до документа про раніше здобутий освітній (освітньо-кваліфікаційний) рівень, на основі якого здійснюється вступ (за наявності); 3) академічну довідку, видану іноземним/українським навчальним закладом (у разі переведення або поновлення на навчання, починаючи з другого курсу, додається академічна довідка); 4) оригінал та копію документа, в якому міститься інформація про зміст навчальної програми за попереднім ступенем (рівнем) вищої освіти, отримані кредити, тривалість навчання та успішність з навчальних дисциплін (у разі відсутності цієї інформації у додатку до документа про освіту), при вступі для здобуття ступеня магістра або післядипломної освіти, якщо відсутність цієї інформації унеможливорює здійснити визнання кваліфікації за документом; 5) копію паспортного документа іноземця або документа, що посвідчує особу без громадянства; 6) поліс медичного страхування, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України; 7) 4 фотокартки розміром 30 × 40 мм; 8) копію посвідчення закордонного українця (за наявності).

Право на користування досягненнями культури. Іноземці та особи без громадянства мають право на користування досягненнями культури нарівні з громадянами України і зобов'язані дбайливо ставитися до пам'яток історії та культури, інших культурних цінностей.

Право на участь в громадських об'єднаннях. Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, мають право вступати на загальних з громадянами України підставах до легалізованих об'єднань громадян, якщо інше не передбачено законами України і якщо це передбачено статутами цих об'єднань. Іноземці та особи без громадянства не можуть бути членами політичних партій України.

Право на свободу совісті. Іноземцям і особам без громадянства гарантується право на свободу совісті нарівні з громадянами України. Забороняється розпалювання релігійної ворожнечі та ненависті, образа почуттів громадян України, іноземців та осіб без громадянства у зв'язку з релігійними переконаннями.

Права у шлюбних і сімейних відносинах. Іноземці та особи без громадянства можуть укласти та розривати шлюби з громадянами України і іншими особами відповідно до законодавства України. Іноземці та особи без громадянства мають рівні з громадянами України права і обов'язки у шлюбних і сімейних відносинах.

Гарантії особистих прав. Законодавством України іноземцям і особам без громадянства гарантуються недоторканність особи, житла, невтручання в особисте та сімейне життя, таємниця листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень, повага гідності нарівні з громадянами України.

Пересування на території України і вибір місця проживання. Іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом.

Іноземці та особи без громадянства, яким надано статус біженця в Україні, мають рівні з громадянами України права на пересування, вільний вибір місця проживання, за винятком обмежень, які встановлюються законом.

Оподаткування іноземців та осіб без громадянства. Іноземці і особи без громадянства обкладаються податками та зборами відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України.

Захист прав іноземців та осіб без громадянства. Іноземці та особи без громадянства мають право на звернення до суду та до

інших державних органів для захисту їх особистих, майнових і інших прав. У судочинстві іноземці і особи без громадянства як учасники процесу користуються процесуальними правами, що й громадяни України.

Відношення до виборів та референдумів. Іноземці та особи без громадянства не можуть обирати та бути обраними до органів державної влади та самоврядування, брати участь у референдумах.

Відношення до військового обов'язку. На іноземців та осіб без громадянства не поширюється військовий обов'язок, вони не проходять військову службу в Збройних Силах України та інших військових формуваннях, створених відповідно до законодавства України. Але на добровільних засадах відповідно до Положення про проходження військової служби у Збройних Силах України іноземцями та особами без громадянства можуть служити у Збройних Силах України.

Адміністративна відповідальність іноземців та осіб без громадянства є складовою загального адміністративного примусу, що передбачений адміністративно-правовими нормами, виражається у діях морального, майнового, особистого і іншого характеру, застосовується від імені держави до іноземців і осіб без громадянства з метою забезпечення комфортного проживання громадян, національної безпеки, шляхом попередження та припинення правопорушень, покарання за їх вчинення.

Законодавство України містить широке коло конкретних вчинків, за які передбачена адміністративна відповідальність, суб'єктами якої є іноземці та особи без громадянства.

Як уже зазначалося, відповідно до ст 16 КУпАП іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України. Питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, вчинені на території України іноземцями, які згідно з чинними законами та міжнародними договорами України користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішуються дипломатичним шляхом.

Адміністративні стягнення, що можуть бути застосовані до іноземців та осіб без громадянства в Україні, передбачено у КУпАП, Митному кодексі України, законах України «Про пра-

вовий статус іноземців та осіб без громадянства» і інших нормативно-правових актах.

Згідно ст. 24 КУПАП до іноземців та осіб без громадянства, які вчинили адміністративне правопорушення на території України можуть застосовуватись ті ж адміністративні стягнення, що й до громадян України. Okремо зазначено, що до іноземців та осіб без громадянства застосовується адміністративне видворення за межі України, за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.

9.3. Адміністративно-правовий статус біженців та осіб, що потребують додаткового чи тимчасового захисту

Відповідно до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», біженець – особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Вищезгаданим законом в Україні регламентується правовий статус ще двох категорій фізичних осіб-суб'єктів адміністративно-правових відносин – це особи, що потребують додаткового або тимчасового захисту.

Особа, яка потребує додаткового захисту, – особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року і Протоколу щодо статусу біженців 1967 року, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці

чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання.

Особи, які потребують тимчасового захисту, – іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території країни, що має спільний кордон з Україною, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження.

Біженець чи особа, яка потребує додаткового захисту або якій надано тимчасовий захист, не може бути вислана або примусово повернута до країни, де їх життю або свободі загрожує небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, з інших причин, що визнаються міжнародними договорами чи міжнародними організаціями, учасниками яких є Україна, як такі, що не можуть бути повернуті до країн походження.

Біженець чи особа, яка потребує додаткового захисту або якій надано тимчасовий захист, не може бути вислана або примусово повернута до країн, де вони можуть зазнати катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання або з яких вони можуть бути вислані або примусово повернуті до країн, де їх життю або свободі загрожує небезпека за ознаками віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, з інших причин, що визнаються міжнародними договорами чи міжнародними організаціями, учасниками яких є Україна, як такі, що не можуть бути повернуті до країн походження.

Україна сприяє збереженню єдності сімей біженців та осіб, які потребують додаткового захисту або яким надано тимчасовий захист.

Члени сім'ї особи, яку визнано біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту або якій надано тимчасовий захист в Україні, мають право з метою возз'єднання сім'ї в'їхати

на територію України і бути визнаними біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, або отримати тимчасовий захист за відсутності умов, передбачених законом для визнання статусу біженця чи особи що потребує додаткового захисту.

У разі якщо біженці та особи, які потребують додаткового захисту або яким надано тимчасовий захист, не зможуть надати офіційні документальні докази сімейного зв'язку з членами своєї сім'ї, беруться до уваги інші докази, які мають бути оцінені відповідно до законодавства України. Відмова у возз'єднанні сім'ї не може ґрунтуватися виключно на підставі відсутності документів, що підтверджують факт сімейного зв'язку.

Не може бути визнана біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, особа:

- яка вчинила злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві;

- яка вчинила злочин неполітичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, якщо таке діяння відповідно до Кримінального кодексу України належить до тяжких або особливо тяжких злочинів;

- яка винна у вчиненні дій, що суперечать меті та принципам Організації Об'єднаних Націй;

- стосовно якої встановлено, що умови, для надання статусу біженця (переслідування) чи тимчасового захисту (небезпека) відсутні;

- яка до прибуття в Україну була визнана в іншій країні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

- яка до прибуття в Україну з наміром бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, перебувала в третій безпечній країні. Ці положення не поширюються на дітей, розлучених із сім'ями, на осіб, які народилися чи постійно проживали на території України, їх нащадків (дітей, онуків).

Статус біженця та додатковий захист втрачаються у разі, якщо особа:

- 1) добровільно знову скористалася захистом країни громадянської належності (підданства);

2) набула громадянства України або добровільно набула громадянства, яке мала раніше, або набула громадянства іншої держави та користується її захистом;

3) добровільно повернулася до країни, яку вона залишила чи за межами якої перебувала внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань;

4) будучи особою без громадянства, може повернутися в країну свого попереднього постійного проживання, оскільки обставин, за яких її було визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, більше не існує;

5) отримала притулок чи дозвіл на постійне проживання в іншій країні;

б) не може відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставин, на підставі яких особу було визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, більше не існує.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права на:

- пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом;

- працю;

- провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом;

- охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування;

- відпочинок;

- освіту;

- свободу світогляду та віросповідання;

- направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів;

- володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності;

- оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;

– звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

– безоплатну правову допомогу в установленому порядку.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права у шлюбних та сімейних відносинах.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, та користування житлом, наданим у місці проживання.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, користується іншими правами та свободами, передбаченими Конституцією та законами України.

Особа, яка з наміром бути визнаною біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту, перетнула державний кордон України в порядку, встановленому законодавством України, повинна протягом п'яти робочих днів звернутися до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту (Державна міграційна служба), із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Якщо така особа, під час в'їзду в Україну незаконно перетнула державний кордон України, вона повинна без зволікань звернутися територіального підрозділу Державної міграційної служби, із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. В такому випадку особа не буде нести відповідальності за незаконне перетинання державного кордону та перебування в Україні.

У разі якщо така особа під час незаконного перетинання державного кордону України звернулася із зазначеною заявою до посадової особи Державної прикордонної служби України, вона зобов'язана надати цій посадовій особі пояснення про причини незаконного перетинання державного кордону України. У разі відсутності у такої особи документів, що посвідчують її особу, або якщо такі документи є фальшивими, вона повинна повідомити в поясненні про цю обставину, викласти причини зазначених обставин.

До заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, додаються документи, що посвідчують особу заявника, документи та матеріали, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. У разі якщо у заявника відсутні документи, що посвідчують його особу, або такі документи є фальшивими, він повинен повідомити про цю обставину в заяві про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, викласти причини виникнення зазначених обставин.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, зобов'язана:

- повідомляти протягом десяти робочих днів органу міграційної служби за місцем проживання про зміну прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі;

- знятися з обліку та стати на облік у відповідному органі Державної міграційної служби за новим місцем проживання у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється повноваження іншого органу міграційної служби;

- проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені органом Державної міграційної служби за місцем проживання.

Рішення про оформлення або відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, приймається на підставі письмового висновку працівника, який веде справу, і оформлюється наказом уповноваженої посадової особи Державної міграційної служби.

Розгляд заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, здійснюється Державною міграційною службою, протягом двох місяців з дня прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Строк розгляду може бути продовжено. Працівником державної міграційної служби, проводяться співбесіди із заявником або його законним представником, які мають на меті виявити додаткову інформацію, необхідну для оцінки справжності фактів, повідомлених заявником або його законним представником.

Державна міграційна служба спільно з органами Служби безпеки України проводить перевірку обставин, за наявності яких заявника не може бути визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Рішення за заявою про визнання біженцем або особою, яка додаткового захисту, у тому числі стосовно перебуваючих з ним на території України неповнолітніх дітей (членів сім'ї заявника або таких, які знаходяться під його опікою чи піклуванням), внесених до анкети заявника, на визнання яких біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, є письмова згода заявника, висловлена в анкеті чи заяві, приймається Державною міграційною службою протягом місяця з дня отримання особової справи заявника та письмового висновку. Строк прийняття рішення може бути продовжено.

Посвідчення біженця чи посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, видається строком на п'ять років.

Тимчасовий захист.

Тимчасовий захист особам надається Кабінетом Міністрів України на строк до припинення обставин у країнах їх походження, у зв'язку з якими вони змушені були прибути на територію України, але не більш як на 1 рік. Строк тимчасового захисту може бути продовжено, але не більш як на 1 рік.

Кожній повнолітній особі, яка належить до осіб, яким надано тимчасовий захист, органом міграційної служби видається посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист в Україні.

Особи, яким надано тимчасовий захист, мають право на:

– безоплатне проживання у придатних для тимчасового перебування місцях. Вимоги до місць тимчасового перебування осіб, яким надано тимчасовий захист, встановлюються Кабінетом Міністрів України. Перелік місць для тимчасового перебування осіб, яким надано тимчасовий захист, та порядок утримання таких місць визначаються Кабінетом Міністрів України з урахуванням пропозицій органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування;

– забезпечення достатнім харчуванням, ліками, одягом з урахуванням спеціальних потреб дітей, у тому числі новонароджених, осіб із захворюваннями, осіб похилого віку;

- отримання роботи в Україні на строк, на який надано тимчасовий захист;
- отримання грошової допомоги, якщо в них немає інших доходів в Україні;
- свободу пересування територією України на тих самих умовах, що визначаються законами України для іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах;
- безоплатну невідкладну медичну допомогу в державних закладах охорони здоров'я;
- добровільне повернення в країну походження;
- подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, у порядку, встановленому цим Законом;
- отримання інформації про права та обов'язки рідною або зрозумілою їм мовою;
- користування іншими правами, які їм гарантуються відповідно до міжнародних договорів, законів та інших нормативно-правових актів України.

Неповнолітня особа, яка отримала тимчасовий захист, має право на виховання та навчання в державних та комунальних дошкільних, загальноосвітніх та професійних навчальних закладах у порядку, встановленому спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань освіти.

Особи, яким надано тимчасовий захист, зобов'язані:

- дотримуватися вимог Конституції та законів України;
- подати всі наявні документи та достовірну інформацію про себе;
- пройти ідентифікацію особи в разі відсутності документів, що посвідчують особу, або в разі пред'явлення фальшивого документа;
- пройти реєстрацію;
- пройти обов'язкове медичне обстеження;
- виконувати інші зобов'язання нарівні з іноземцями та особами без громадянства, які на законних підставах тимчасово перебувають в Україні.

Надання тимчасового захисту іноземцям та особам без громадянства здійснюється:

- за кошти Державного бюджету України.;
- за кошти міжнародних організацій;
- благодійних фондів;
- громадських організацій.

Документ, що посвідчує надання іноземцям та особам без громадянства тимчасового захисту.

Іноземцям та особам без громадянства, яким надано тимчасовий захист, видається посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист в Україні, що діє протягом періоду надання тимчасового захисту.

Тимчасовий захист припиняється у разі, якщо:

- особи можуть повернутися до країни походження внаслідок припинення дії обставин, за наявності яких було надано тимчасовий захист;
- особи переїжджають на проживання в іншу країну.

Рішення про припинення тимчасового захисту приймається Кабінетом Міністрів України.

Особа позбавляється тимчасового захисту в разі вчинення злочину:

- проти миру, воєнного злочину або злочину проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві;
- неполітичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою отримання тимчасового захисту, якщо таке діяння відповідно до Кримінального кодексу України належить до тяжких або особливо тяжких злочинів.

Процедура одержання в Україні статусу біженця, або особи, яка потребує тимчасового захисту може мати такі етапи:

11. звернення особи із заявою про визнання біженцем або особою яка потребує додаткового захисту;

12. оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

13. порядок попереднього розгляду заяв;

14. порядок розгляду заяви після прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

15. прийняття рішення за заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

16. оскарження рішень щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового захисту.

Контрольні питання

1. Адміністративно правовий статус громадян України.
2. Адміністративно правовий статус іноземців.
3. Адміністративно правовий статус осіб без громадянства
4. Адміністративно правовий статус біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.

2. Порядок продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 № 150.

3. Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію: Постанова Кабінету Міністрів від 01 червня 2011 р. № 576. *Урядовий кур'єр*. 01.07.2011. № 117.

4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08 липня 2011 року № 3671-VI. *Урядовий кур'єр*. 06.08.2011. № 149.

5. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 13. Ст. 61.

6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 19–20. Ст. 179.

7. Про імміграцію: Закон України від 7 червня 2001 року № 2491-III.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#top>

8. Деякі питання організації набору та навчання (стажування) іноземців та осіб без громадянства: Наказ Міністерства освіти і науки України від 01.11.2013 року № 1541. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2004-13#n21>.

Додаткова література

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т / редкол. В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: Юридична думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. 592 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Х.: Золота миля, 2011. 584 с.
3. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посібник. К.: Правова єдність, 2011. 695 с.
4. Мацелик Т. О. Система суб'єктів адміністративного права. *Право України*. 2012. № 3–4. С. 436–445.
5. Мацелик Т. О. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Вип. 597. С. 90–94.
6. А. Л. Свящук. Проблеми прав біженців та виклики сучасності: навч. посібник. Х.: «ФОП Голембовська О. О.», 2018. 324 с.
7. Битяк Ю. П. Права і свободи людини в умовах глобалізації. Філософія права і загальна теорія права. 2013. № 2. С. 80–93.
8. Остапенко О. І, Ковалів М. В., Єсімов С. С., Гулак Л. С., Отчак Н. Я., Остапенко Л. О. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Львів: СПОЛІОМ. 2019. 504 с.

Розділ 10

МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

10.1. Поняття адміністративно-правових методів

Як вже відзначалося, у найбільш загальному вигляді методи публічного адміністрування – це способи здійснення владно-організуючого впливу керуючих суб'єктів на керовані об'єкти. Йдеться про конкретні способи реалізації функцій управління. Звідси очевидний органічний зв'язок методів з цільовим призначенням управління.

Методи управління можуть бути виявлені тільки у сфері взаємодії суб'єктів і об'єктів управління. Це важливо відзначити, оскільки в науковій літературі методами управління називають графічні, технічні, математичні, соціологічні та інші методи. Зрозуміло, вони так або інакше пов'язані з процесом управлінського впливу (наприклад, з підготовкою управлінського рішення), однак безпосередньо цей вплив не виражають, а тому за своєю суттю не можуть розглядатися власне як методи управління.

Перелічені прийоми та засоби вирішення певних завдань посідають щодо методів управління допоміжне місце, використовуються в інтересах внутрішньо-організаційного обслуговування власне управлінських процесів.

У адміністративно-правовій літературі метод управління визначається приблизно однаково – як спосіб чи засіб впливу, досягнення цілей.

Так, Д. М. Овсянко вважає, що метод управління – це спосіб здійснення його функцій, засіб впливу органу виконавчої влади на керовані об'єкти.

На думку Ю. П. Битяка адміністративно-правовими методами – є способи та прийоми безпосереднього й цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян. Методи виявляються у формах управління, через взаємодію суб'єктів і об'єктів управління, зв'язки, що між ними склалися. В них відбиваються воля держави, повноваження юридично-владного характеру, що належать виконавчим органам. Тому методи управління юридично оформлені, закріплені адміністративно-правовими нормами.

Аналіз різних визначень дає підстави вважати, що категорія методу управління в концентрованій формі відображає взаємозв'язок керуючих і керованих підсистем, за яким перша, що є суб'єктом управління, здійснює управлінський вплив на другу – керований об'єкт. У такому розумінні для методів управління характерні такі риси:

- вони органічно пов'язані з цільовим призначенням управлінської діяльності як особливого виду практичної реалізації завдань і функцій держави;

- виражають владно-організуючий (тобто управлінський) вплив органів виконавчої влади та інших суб'єктів державного управління на відповідні керовані об'єкти;

- здійснюються у взаємозв'язках між суб'єктами й об'єктами державного управління;

- використовуються суб'єктами державного управління як засоби реалізації закріпленої за ними компетенції і безпосередньо виражають повноваження державно-владного характеру;

- завжди мають своїм адресатом відповідні керовані об'єкти (індивідуальні або колективні);

- у методах управління у відповідному обсязі виявляється державний (публічний) інтерес;

- адміністративно-правова форма опосередкування методів і вияв їх у правових актах управління;

- вибір конкретних методів управління прямо залежить не тільки від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів

виконавчої влади, а й насамперед від особливостей керованого об'єкта (наприклад, від форми власності, індивідуального або колективного характеру тощо).

Отже, методами державного управління є певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій та повноважень (компетенції), а також особливостям керованих об'єктів.

Методи цілеспрямованого впливу суб'єктів управління – органів і посадових осіб на відповідні керовані об'єкти досить різноманітні, оскільки не тільки суб'єкти управління мають свої особливості, що стосуються їхнього призначення, організаційно-правового статусу. У сфері державного управління різні групи суспільних відносин потребують неоднакових підходів до їх впорядкування: наприклад, щодо державних підприємств застосовуються інші методи управління, ніж до недержавних.

Зрештою, з допомогою різних способів впливу виконується весь спектр функцій управління, і тому методи доповнюють один одного. Тільки в поєднанні вони створюють передумови ефективного здійснення управлінської діяльності.

Методи виявляються:

- у формах управління;
- через взаємодію суб'єктів і об'єктів управління;
- зв'язки, що між ними склалися.

В них відбиваються воля держави, повноваження юридично-владного характеру, що належать виконавчим органам. Тому методи управління юридично оформлені, закріплені адміністративно-правовими нормами.

Правильне розуміння методів можливе на підставі та в зв'язку з функціями управління. Будь яка функція, що потребує реалізації, становить собою конкретну мету управління й дії, взаємопов'язані через завдання її здійснення. Тому вона є частиною управлінської діяльності. Це дозволяє відокремити методи від понять, що вживаються в подібному до них розумінні. Наприклад, планування, контроль, облік та інші подібні до них дії є функціями управління. Але взяті як окремі прийоми будь якої з функцій уп-

равління, вони вже становлять методи управління. Саме їх оптимальний вибір у конкретних умовах забезпечує ефективну діяльність органу управління. Внаслідок значного різноманіття суб'єктів виконавчої влади й об'єктів, що перебувають під їх впливом, методи управління теж є різноманітними. Але це не виключає наявності в них загальних ознак.

Найхарактернішими для методів управління є:

- 1) способи впливу виконавчого органу (посадової особи) на підпорядкований йому орган і громадян;
- 2) вираження державного публічного інтересу, керівної ролі держави;
- 3) засоби досягнення мети;
- 4) способи організації, прийоми здійснення функцій, що виникають у процесі здійснення спільної діяльності;
- 5) способи реалізації компетенції.

При цьому прийоми та способи, що використовують для реалізації управлінських завдань, які стоять перед суб'єктом виконавчої влади, прямо залежать не тільки від його правового статусу, а й від особливостей адресата – об'єкта управління (форми власності, індивідуального чи колективного характеру тощо). Будучи правильно поєднані, ці методи створюють єдину взаємопов'язану систему способів впливу. Проте, це не виключає й суперечностей, що виникають тоді, коли ті чи інші методи використовують або всупереч об'єктивним умовам, або не виправдано широко.

Методи управління, що виражають різні аспекти практичної діяльності того чи іншого виконавчого органу (посадової особи), дають відповідь на запитання: як вони діють, реалізуючи свої повноваження, як використовують різні засоби для досягнення поставленої мети. Від уміння їх обирати та застосовувати залежить ефективність управлінської діяльності.

У практичній діяльності виконавчих органів (посадових осіб) з метою вироблення ефективного варіанту використовують певні прийоми та способи управлінської роботи. До прийняття управлінського рішення здебільшого застосовують моделювання, здійснюють розрахунки, прогнозують можливість досягнення відповідних результатів тощо. Але визнавати їх методами управління немає підстав, бо вони не виражають безпосереднього управлінського

впливу, не діють на об'єкт управління. Таким чином, дії що мають зовнішнє юридично владне значення та вираження, слід відрізнити від методів організації роботи апарату управління й методів процедурного характеру.

Методи управлінського впливу є адміністративно-правовими методами. Саме в них виявляються всі якості державно управлінської діяльності, в межах якої реалізується виконавча влада. За допомогою адміністративно правових методів суб'єкт виконавчої влади здійснює управлінський вплив на об'єкт шляхом використання адміністративно правових форм управління. В адміністративному праві загально визнано, що метод і форма управління є взаємопов'язаними сторонами процесу управління. Саме у відповідній формі метод управління реально виконує роль способу (засобу) управлінського впливу. Форма ж управління дає життя методам, а через них – і функціям управління.

10.2. Види адміністративно-правових методів

У зв'язку з переходом до ринкових відносин і корінними змінами в механізмі державного управління та організаційно правовому статусі суб'єктів управління надзвичайно актуальною видається проблема адміністративно правових методів. Під дією змін, що відбуваються, змінюється також система правових засобів, які застосовують для забезпечення ефективного державного впливу на управлінську діяльність. Ці зміни відбиваються як у законодавстві, так і в управлінській діяльності, методах її практичного здійснення.

Сукупність методів публічного адміністрування розподіляється на види за різними критеріями:

15. залежно від форми вираження:

– правові – містяться в нормативних та індивідуальних правових актах і тягнуть юридичні наслідки;

– неправові – характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного характеру (наради, інструктажі);

16. залежно від правових властивостей:

- нормативні – застосовуються з метою прийняття нормативно-правових актів;

- індивідуальні – застосовуються з метою прийняття індивідуального правового акта;

17. за ступенем владного впливу на об'єкти:

- імперативні – містять владні приписи, які зобов'язують до вчинення необхідних дій або належної поведінки;

- уповноважуючі – дозволяють здійснювати певні дії (наприклад приймати правові акти управління);

- заохочувальні – реалізуються за допомогою встановлення стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права;

- рекомендаційні – містять рекомендації щодо здійснення певних дій необов'язкового характеру;

18. за суб'єктним складом:

- одноосібні;

- колегіальні.

Крім того управлінські методи поділяють на наукові та ненаукові, демократичні й диктаторські, державні та громадські, адміністративні й економічні, прямого та непрямого впливу.

Найбільш поширене розмежування таких універсальних видів методів, як методи переконання і примусу, а також методи прямого та непрямого (опосередкованого) впливу. При цьому дві останні групи методів збігаються в цілому з широковідомими визначеннями адміністративних і економічних методів управління.

Універсальність цих видів пояснюється тим, що в основу їх виокремлення покладено найбільш вагомий критерій – характер впливу на дії, поведінку керованих об'єктів. Водночас різниця між наведеними парами видів методів полягає в тому, що:

- перші два види розрізняються залежно від ступеня використання в управлінському впливі юридичної обов'язковості повноважень керуючого суб'єкта;

- інші два види розмежовуються залежно від ступеня врахування в управлінському впливі інтересів і правових можливостей керованих об'єктів.

Позаяк державне управління так чи інакше спирається на владу, то воно в необхідних випадках не може бути реалізоване

без застосування примусу. Тому переконання і примус посідають центральне місце серед видів методів управління.

Переконання охоплює основну групу методів діяльності держави, яка має проводити систематичну роботу з формування суспільної свідомості, переконання населення в обґрунтованості й необхідності встановлених державою правил і здійснюваних нею заходів. Роз'яснення завдань держави, проектів законів, намічених заходів тощо необхідне тому, що вони виражають інтереси більшості громадян.

Переконання виступає як засіб і профілактики правопорушень, і зміцнення державної дисципліни. Серед методів переконання – роз'яснення, навчання, обґрунтування, заохочення, пропаганда кращих прикладів управління і багато чого іншого, що дістає відображення у категоріях і методах соціальної психології і педагогіки.

Проблема методів державно управлінської діяльності або адміністративно правових методів лежить у площині їх розумного поєднання з урахуванням об'єктивних чинників, інших умов. Послідовне розв'язання цього завдання залежить від термінів роботи щодо впорядкування всієї системи державного управління відповідно до мети політичного й економічного реформування суспільного життя. У системі методів державного управління важливе місце посідає переконання – особливий засіб правового впливу. Він полягає в тому, щоб суб'єкти державного управління додержувалися певних вимог внаслідок їх внутрішнього визнання, а не через сліпе підкорення велінням влади. Це означає впровадження дисциплінованості, розуміння того, що міцна громадська дисципліна й законність являють собою необхідну умову успішної побудови правової, незалежної, демократичної держави, а також формування свідомої звички, спрямованої на додержання правових вимог, почуття недопустимості їх порушення, потреби активно боротися з правопорушеннями.

Таким чином, переконання – це система заходів правового й не правового характеру, які проводять державні та громадські органи, що виявляється в здійсненні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних методів, спрямованих на формування в громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів.

Основними формами переконання, які застосовують у державному управлінні, є:

- організація державних і громадських заходів, спрямованих на розв'язання конкретних завдань (облік, контроль, прийняття необхідних документів, проведення семінарів, зборів тощо);
- виховання (економічне, правове, моральне та ін.), особистий приклад;
- роз'яснення завдань державного управління (усне чи через засоби масової інформації);
- інструктаж осіб підпорядкованого апарату й громадськості з питань найдієвішого виконання поставлених завдань;
- заохочення (моральне – подяка, нагородження почесним знаком, присвоєння почесного звання тощо, матеріальне – грошові премії, путівки окремим особам або групі осіб);
- критика роботи й поведінки окремих осіб.

Останнім часом в Україні все більшого поширення набувають правові форми переконання, заходи заохочення, передбачені правом за зразкове виконання трудових, службових і громадських обов'язків. Зростаюче значення заохочень є важливим проявом посилення ролі переконання як важливого методу регулювання управлінської діяльності й життя всього суспільства. Пріоритет прав людини в державній діяльності, розвиток демократичних засад в управлінні вимагають у всіх сферах суспільного життя подальшого зміцнення правосвідомості громадян, виховання в кожного почуття громадського обов'язку, підвищення дисципліни й організованості. Додержання правил співжиття в правовій державі здійснюється свідомо й добровільно, оскільки право втілює в собі волю народу, його норми є загальнообов'язковими, спираються на підтримку держави та громадської думки.

Метод заохочення сприяє забезпеченню законності і дисципліни як у діяльності публічної адміністрації, так і у її відносинах з громадянами за допомогою впливу на їх свідомість та інтерес через використання моральних і матеріальних заходів з метою стимулювання їх до правомірної поведінки.

Чинними правовими актами закріплюються види заохочень, підстави їх застосування, повноваження публічної адміністрації у цій сфері. Так, відповідно до закону України «Про державні

нагороди», державні нагороди є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав, свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною.

Державними нагородами є:

1) звання Герой України – присвоюється громадянам України за здійснення визначного геройського вчинку або визначного трудового досягнення. Герою України вручається орден «Золота Зірка» або орден Держави – за визначні трудові досягнення;

2) Орден України. В Україні встановлюються такі ордени:

– орден Свободи за особливі заслуги в утвердженні суверенітету та незалежності України, консолідації українського суспільства, розвитку демократії, соціально-економічних та політичних реформ, відстоювання конституційних прав і свобод людини і громадянина;

– орден князя Ярослава Мудрого 1, 2, 3, 4, 5 ступеня – за заслуги в галузі державного будівництва, зміцнення міжнародного авторитету України, розвитку економіки, науки, освіти, культури, мистецтва, охорони здоров'я, благодійницьку, гуманістичну, громадську діяльність;

– орден «За заслуги» 1, 2, 3 ступеня – для відзначення заслуг в економічній, науковій, соціально-культурній, військовій, державній, громадській сферах та інших сферах суспільної діяльності;

– орден Богдана Хмельницького 1, 2, 3 ступеня – для нагородження громадян за заслуги у захисті державного суверенітету, територіальної цілісності, у зміцненні обороноздатності та безпеки України;

– орден Героїв Небесної Сотні – для відзначення осіб за громадянську мужність, патріотизм, відстоювання конституційних засад демократії, прав і свобод людини, активну благодійну, гуманістичну, громадську діяльність в Україні, самовіддане служіння Українському народу, виявлені під час Революції гідності (листопад 2013 року – лютий 2014 року), інших подій, пов'язаних із захистом незалежності, суверенітету і територіальної цілісності України;

– орден «За Мужність» 1, 2, 3 ступеня – для відзначення військовослужбовців, працівників правоохоронних органів та інших осіб за особисті мужність і героїзм, виявлені при рятуванні людей матеріальних цінностей під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, у боротьбі зі злочинністю, а також в інших випадках при виконанні військового, службового, громадянського обов'язку в умовах, пов'язаних з ризиком для життя;

– орден княгині Ольги 1, 2, 3 ступеня – для відзначення жінок за визначні заслуги в державній, виробничій, громадській, науковій, освітянській, культурній та інших сферах, у вихованні дітей;

– орден Данила Галицького – для нагородження військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також державних службовців за значний особистий внесок у розбудову України, сумлінне та бездоганне служіння Українському народу;

– орден «За доблесну шахтарську працю» 1, 2, 3 ступеня.

3) Медаль України. Нагороджуються військовослужбовці та правоохоронці в тому числі пенсіонери, ветерани, учасники війни та бойових дій. В Україні є такі види медалей: «За військову службу Україні», «За бездоганну службу» 1, 2, 3 ступеня; «Захиснику Вітчизни», «За врятоване життя»;

4) Відзнака України. «Іменна вогнепальна зброя» – для нагородження офіцерського складу Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також Державної спеціальної служби транспорту, поліцейських та державних службовців, які мають офіцерське звання, за визначні заслуги у забезпеченні обороноздатності України, недоторканності її державного кордону, підтримці високої бойової готовності військ, зміцненні національної безпеки, боротьбі зі злочинністю, захисті конституційних прав і свобод громадян, за бездоганну багаторічну службу, зразкове виконання військового та службового обов'язку, виявлені при цьому честь і доблесть;

5) Почесне звання України присвоюється особам, які працюють у відповідній галузі економічної та соціально-культурної сфери, як правило не менше 10 років, мають високі трудові досягнення і професійну майстерність. Наприклад «Народний артист», «Заслужений донор України», «Заслужений вчитель України» тощо.

6) Державна премія України (в різних галузях – за видкові дослідження, в галузі архітектури, освіти, тощо);

7) Президентська відзнака. Президент України відповідно до Конституції України встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними.

Виготовлення орденів, медалей, нагрудних знаків до почесних звань України, нагрудних знаків лауреатів державних премій України і президентських відзнак, а також документів, що посвідчують нагородження ними, здійснюється виключно Банкнотно-монетним двором Національного банку України.

Для попереднього розгляду питань, пов'язаних з нагородженням державними нагородами, при Президентові України утворюється Комісія державних нагород та геральдики, яка є дорадчим органом і працює на громадських засадах. Персональний склад зазначеної Комісії та порядок її роботи визначаються Президентом України.

Заохочення, за способом їх впливу на осіб, можна поділити на:

9. моральні (подяка, грамота);

10. матеріальні (премія, цінний подарунок);

11. змішані (дострокове присвоєння чергового рангу, призначення на вищу посаду);

12. статусні (дострокове присвоєння почесних звань, присвоєння навчальному закладу статусу національний тощо).

Ознаками використання методу заохочення є:

– підставою його застосування є заслуга, діяння, що позитивно оцінюється суб'єктом публічної адміністрації;

– пов'язано з оцінкою як вже вчинених діянь, так із заохоченням суб'єктів до їх вчинення;

– застосовується як до індивідуальних так і до колективних суб'єктів;

– його зміст полягає в моральному схваленні, наділенні додатковими правами, пільгами, іншими матеріальними цінностями.

Опора на методи переконання та заохочення у здійсненні державного управління не виключає того, що переконання має поєднуватися з методами примусу, коли в цьому виникає необхідність. Вжиття до осіб, що вчиняють (або намагаються вчинити) протиправні дії, примусових заходів є не тільки правом, а й обов'язком відповідних органів та посадових осіб.

При цьому у сфері адміністративно-правового регулювання методи примусу реалізуються переважно через інститути дисциплінарної відповідальності державних службовців та адміністративного примусу щодо фізичних і юридичних осіб.

Щодо адміністративних та економічних методів, то їх виділяють зазвичай при розгляді публічного управління у сфері економіки.

Адміністративні методи управління виражають прямий вплив на керований об'єкт і передбачають, як правило, однозначне вирішення відповідної господарської ситуації, що має обов'язкову силу для виконавця.

Адміністративні методи зазвичай кваліфікують як способи або засоби впливу на діяльність підприємств, установ і організацій, посадових осіб та громадян шляхом прямого встановлення їх прав і обов'язків через систему наказів. Суб'єкт управління в межах своєї компетенції приймає управлінське рішення, юридично обов'язкове для об'єкта управління. Такий прямий управлінський вплив виходить безпосередньо з владної природи управління – так реалізується виконавча влада. Без використання адміністративних методів неможливе досягнення мети впорядковуючого впливу на поведінку різних учасників управлінських суспільних відносин.

Адміністративні методи використовують поряд з економічними, які виступають способами чи засобами економічного або непрямого впливу з боку суб'єктів державно-управлінської діяльності на відповідні об'єкти управління через їх інтереси.

«Адміністративність» методу означає, що приписи держави мають не рекомендаційний, а обов'язковий (імперативний) характер. З допомогою адміністративних методів використовується система централізованих показників, які плануються і в яких дістають вираження загальнонародні інтереси: державні завдання по основній номенклатурі продукції, її кількості, якості, капітальним вкладенням, впровадженню нової техніки, постачанню, збуту та ін.

Проте важливо не допускати абсолютизації ролі адміністративних методів управління. Як відомо, у радянську добу переоцінка можливостей адміністративних методів стала основною причиною волюнтаризму в управлінні економікою, багатьох економічно необґрунтованих заходів. Було порушено пропорції між різними галузями економіки, знизилися результати господарювання. Надмірна регламентація роботи підприємств, обмеження їх самостійності у визначенні планових завдань і шляхів їх виконання стримували ініціативу керівників і колективів підприємств у підвищенні ефективності виробництва.

Проте подібні негативні моменти не є неминучим наслідком застосування адміністративних методів, вони спричинені неправильним їх використанням. Ці методи об'єктивно необхідні для управління економікою, але в розумних межах: вони виправдовують себе лише тоді, коли є науково обґрунтованими, базуються на достовірних уявленнях про стан керованих об'єктів.

Інакше кажучи, науково обґрунтоване застосування в управлінні адміністративних методів не має нічого спільного з так званою «адміністративно-командною системою», яка означає волюнтаризм і суб'єктивізм у прийнятті управлінських рішень, відсутність науковості в організації, методах і стилі управління.

Адміністративні методи досить різноманітні. Це:

- встановлення обов'язковості вчинення певних дій;
- заборона певних дій;
- видача різноманітних дозволів;
- здійснення реєстраційних дій;
- проведення контролю і нагляду;
- застосування економічних санкцій;
- одностороннє вирішення спорів між учасниками управлінських відносин;
- встановлення стандартів;
- визначення державних замовлень тощо.

Адміністративні методи в певних випадках дають змогу швидко досягти результатів. Іноді без них неможливо обійтися, наприклад в армії, на транспорті. Без адміністративних методів практично неможливо забезпечити в економічній сфері подолання монополізму, захист прав і законних інтересів учасників економіч-

ної діяльності, відповідальність суб'єктів ринку за порушення законодавства, реальний контроль за законністю підприємництва. Але віра у всемогутність наказу, директиви, ігнорування інтересів підлеглих – основна причина перетворення системи адміністративних методів на адміністративно-командну систему управління.

Водночас в управлінні народним господарством велике значення мають економічні методи управління, для яких характерні такі особливості:

а) управлінський вплив на керовані об'єкти здійснюється з урахуванням їх матеріальних інтересів, через створення ситуацій, що зацікавлюють у необхідній поведінці виконавців (вибір країни експорту через зниження мита);

б) акти суб'єктів управління уповноважують на визначені дії;

в) у керованих об'єктах існує можливість вибору одного з декількох або багатьох варіантів поведінки;

г) правовими нормами закріпленій належний механізм стимулювання (одержання прибутку, пільг і ін.);

д) розвинений механізм вирішення спорів, що забезпечує захист законних інтересів громадян і юридичних осіб, раціональні процедури розв'язання суперечок.

Відтак економічні методи передбачають порівняно з адміністративними значно вищий рівень саморегуляції діяльності господарюючих суб'єктів.

Застосування економічних методів означає формування таких економічних умов і стимулів, які створюють у виконавців зацікавленість у кінцевих результатах праці. При цьому об'єкти управління не одержують обов'язкових вказівок, а мають змогу проявити ініціативу у виборі засобів діяльності для реалізації своїх матеріальних інтересів. Зазвичай це зводиться до одержання податкових, майнових пільг, матеріального заохочення тощо.

Загалом же адміністративні та економічні методи управління є вираженням свідомого використання державою об'єктивних економічних законів і мають єдині економічні цілі. У цьому значенні економічні методи, як і адміністративні, є методами централізованого управління економікою.

Співвідношення адміністративних і економічних методів характеризується тим, що:

– ці методи використовуються з єдиною кінцевою метою – реалізації управлінського впливу суб'єкта управління на поведінку керованого об'єкта;

– ці методи практично використовуються одними й тими ж, а не різними суб'єктами управління;

– вони застосовуються щодо одних і тих же керованих об'єктів; практично немає таких об'єктів, щодо яких застосовувався б якийсь один метод впливу;

– для реалізації і тих, й інших методів потрібна, як правило, правова форма. Проте при розмежуванні адміністративних і економічних методів нерідко виходять з того, що перші регламентовані правом, а другі базуються безпосередньо на об'єктивних економічних закономірностях суспільного розвитку.

Подібна аргументація помилкова – обидва ці види методів управління потребують правової регламентації, без чого неможливо взагалі здійснювати публічне управління.

В результаті того, що одні методи мають загальний характер, притаманні всім видам державної діяльності, всім державним органам, а інші – лише окремим із них, методи управління поділяють на загальні та спеціальні.

До загальних методів переважно належать методи:

- переконання та примусу,
- адміністративного й економічного впливу,
- нагляду та контролю,
- прямого й непрямого впливу,
- регулювання, керівництва та управління (в тому числі оперативного).

Такі універсальні методи, як переконання та примус, здавна привертають увагу вчених. Взаємодоповнюючи один одного, ці методи забезпечують належну поведінку учасників управлінських відносин. Вони взаємопов'язані, мають об'єктивний характер, між ними наявна діалектична єдність, ступінь їх використання визначається рівнем розвитку суспільних відносин.

Нагляд є необхідним пасивним методом управління. За його допомогою можна оцінити стан справ, але він не дає змоги суб'єктам, які його здійснюють, втручатися в діяльність відповідних органів, організацій та посадових осіб.

Вплинути безпосередньо на стан справ шляхом активного втручання в діяльність підконтрольних суб'єктів дозволяє використання різних форм контролю. Органи державного управління можуть впливати на об'єкти управління шляхом прямого або непрямого впливу. Прямий вплив виражає волю відповідного органу – наказ. Непрямий вплив – це створення умов зацікавленості у виконавців, надання їм можливості обрати варіант поведінки тощо.

Застосування методу регулювання означає встановлення загальної політики та принципів її реалізації через державне фінансування, пільги тощо. Керівництво має за мету практичне втілення в життя загальної політики та принципів, здійснення контролю за підпорядкованими об'єктами, розроблення напрямів їх діяльності.

Систематичний, безпосередній вплив суб'єктів на об'єкти становить собою метод управління.

10.3. Адміністративний примус, його види

Адміністративний примус є одним з видів державного примусу. Державний примус у демократичній країні характеризується тим, що цей метод здійснення державної влади є допоміжним, застосовується на основі переконання і лише після переконання.

Це означає, по-перше, що примус завжди базується на використанні різноманітних заходів виховання, роз'яснення і стимулювання. По-друге, він використовується лише тоді, коли виявляються неефективними відповідні засоби переконання. По-третє, переконання і примус використовуються, як правило, комплексно.

Державний примус застосовується до порівняно незначної кількості осіб – як правило, тих, які вчинили правопорушення. Державний примус і його складову – примус адміністративний – слід розглядати як одну з невід'ємних складових здійснення державної влади, як її метод. З іншого боку, цей примус – не самоціль, він є наслідком певної поведінки різних соціальних суб'єктів, поведінки, яка відхиляється від вимог правових норм, становить загрозу відносинам, що цими нормами регулюються і охороняються,

і застосовується з метою усунення («зняття») такої поведінки. Існують також випадки, коли загроза суспільним відносинам виникає об'єктивно, наприклад внаслідок дії сил природи, тобто за відсутності протиправної поведінки, проте необхідність її усунення не менш актуальна.

Державний примус – єдиний, який може застосовуватися від імені всього суспільства до будь-яких осіб, що перебувають на території держави, а також включає заходи, які не можуть використовувати інші соціальні суб'єкти. Такі заходи є саме примусовими, тобто вони реалізуються незалежно від волі та бажання відповідних об'єктів. Водночас у сучасній державі, що характеризується як правова, будь-яка діяльність, що здійснюється від її імені, а особливо діяльність щодо застосування примусу, має бути чітко і повно врегульована правом, ґрунтуватися на неухильному додержанні його приписів.

Отже, державний примус – це застосування до певних осіб спеціальних заходів впливу з метою спонукати, змусити їх виконувати вимоги правових норм. Державний примус виступає у двох формах – як судовий та адміністративний (позасудовий) примус. Крім цього, державний примус врегульовано нормами різних галузей права, тому він одночасно є правовим примусом (цивільно-правовим, дисциплінарним, адміністративним, кримінально-правовим).

Адміністративний примус застосовують на основі адміністративно процесуальних норм. Викладене дає можливість визначити адміністративний примус як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності.

Кожен вид примусу має специфічні особливості, що визначають його сутність і особливості, відносну самостійність у системі державного примусу. Це цілком стосується і адміністративного примусу.

Адміністративний примус характеризується такими особливостями:

– застосування адміністративного примусу завжди поєднується із широким використанням багатогранних виховних засо-

бів, з активним формуванням правосвідомості, нетерпимого ставлення до антигромадських вчинків;

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

- заходи адміністративного примусу застосовуються, як правило, органами виконавчої влади та їх посадовими особами без звернення до суду. Лише в окремих випадках, як виняток, їх застосування покладається на суди (суддів) і представників окремих об'єднань громадян, наділених деякими державно-владними повноваженнями;

- застосовувати заходи адміністративного примусу правомочні не всі органи виконавчої влади і не всі їх посадові особи, а лише ті з них, кому таке право надано законодавчими актами (державні служби, поліція, служба безпеки, прикордонна служба, суди та ін.);

- адміністративно-примусові заходи можуть застосовуватися не тільки у зв'язку із вчиненням правопорушень, а й за їх відсутності, коли необхідно їх попередити або забезпечити громадський порядок і громадську безпеку під час різних надзвичайних ситуацій (стихійного лиха, епідемій, епізоотій, аварій, катастроф тощо);

- на відміну від інших видів державного примусу, які за своєю сутністю, як правило, рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінально-правовий примус практично цілком збігається з кримінальною відповідальністю), адміністративний примус за змістом значно ширший за адміністративну відповідальність. Адже адміністративна відповідальність – це складова адміністративного примусу;

- заходи адміністративного примусу застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб (до останніх можуть застосовуватися, наприклад, такі заходи, як обмеження або заборона проведення певних робіт, зупинення діяльності різних об'єктів тощо);

- адміністративний примус застосовується щодо організацій, посадових осіб і громадян, які безпосередньо не є підпорядковані органам і посадовим особам, що застосовують вплив; тобто адміністративний примус не пов'язаний із службовою підпорядкованістю, не може здійснюватися всередині тієї або іншої системи управління, а завжди має зовнішній вияв;

– регулювання адміністративного примусу, підстав, умов і порядку застосування заходів впливу здійснюється нормами адміністративного права, причому не тільки законами, а й рядом підзаконних актів;

– щодо застосування заходів адміністративного примусу здійснюється відповідно до адміністративно-процесуальних норм, які на цей час закріплюються переважно на рівні підзаконних актів, і від норм матеріального права в основному не відокремлені (за винятком норм, які регулюють порядок застосування адміністративних стягнень);

– заходи адміністративного примусу дуже різноманітні, вони можуть мати характер морального, майнового, особистісного впливу, допускається застосування фізичної сили і вогнепальної зброї;

– заходи впливу застосовуються саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі й бажання суб'єкта, до якого застосовується, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів;

– застосовується адміністративний примус з потрійною метою: 1) для запобігання різним антигромадським проявам, недопущення виникнення певної протиправної ситуації; 2) для припинення розпочатого або вже вчиненого протиправного діяння та забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення; 3) для покарання осіб, які вчинили правопорушення.

Отже, поняття адміністративного примусу слід визначити як застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення.

Примусові засоби адміністративного характеру застосовують органи державної виконавчої влади, суди (судді) для впливу на громадян і посадових осіб з метою виконання ними юридичних обов'язків, припинення протиправних дій, притягнення до відповідальності правопорушників.

Характер конкретних суспільних відносин вимагає притаманного тільки їм захисту. В одних випадках правопорядок забезпечують шляхом використання заходів запобігання правопорушенням, у інших – припинення правопорушень або покарання за вчинені правопорушення.

В юридичній науці склалася така класифікація заходів адміністративного примусу:

а) заходи адміністративного запобігання (адміністративно попереджувальні);

б) заходи припинення правопорушень;

в) адміністративні стягнення.

Адміністративно-запобіжні (превентивні) заходи.

Найчастіше під заходами адміністративного запобігання розуміють дії уповноважених органів або посадових осіб, спрямовані на примусове забезпечення виконання громадянами обов'язків перед суспільством, забезпечення суспільної безпеки й громадського порядку, недопущення та боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями й ліквідацію їх наслідків.

Назва адміністративно-запобіжних заходів зумовлена їх профілактичною спрямованістю. Ці заходи конкретної фактичної підстави застосування не мають, вони використовуються для попередження, профілактики правопорушень, а також для підтримання правопорядку за надзвичайних обставин, оскільки загроза суспільним і особистим інтересам, заподіяння їм шкоди можуть виникнути не тільки внаслідок вчинення правопорушення, а й в результаті стихійного лиха, дій душевнохворих або малолітніх тощо. Держава змушена тоді вдаватися до обмеження прав, застосування примусових заходів до осіб, невинуватих у порушенні норм права.

Такими є дії органів охорони здоров'я, які примусово лікують інфекційних хворих, ветеринарної медицини, що здійснюють карантинні заходи тощо. В більшості подібних випадків правопорушення відсутнє, однак свобода дій особи обмежується, відповідні заходи адміністративного впливу застосовуються незалежно від згоди чи бажання останньої, тобто мають примусовий характер.

Адміністративно-запобіжні заходи виконують особливі правоохоронні функції, які відрізняють їх від інших заходів адміністративного примусу, що і визначає їх окреме місце в системі остан-

ніх. На відміну від заходів адміністративного припинення вони не припиняють безпосередньо правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, а попереджують, відвертають їх вчинення. Водночас окремі запобіжні заходи за своїм характером наближені до заходів адміністративного припинення, у зв'язку з чим у літературі не завжди однозначно вирішується питання про віднесення тих чи інших конкретних заходів до відповідного виду примусу. Основним і єдиним критерієм відмінності тут є наявність або відсутність правопорушення.

Адміністративно-запобіжні заходи не виконують функції покарання особи, до якої вони застосовуються, що характерно для адміністративних стягнень, тому не потребують встановлення вини порушника як обов'язкової умови застосування.

Основною метою застосування адміністративно-запобіжних заходів є їх спрямованість на:

- а) недопущення, відвернення правопорушень;
- б) забезпечення громадського порядку і громадської безпеки у різних надзвичайних ситуаціях;
- в) попередження настання шкідливих наслідків у зазначених ситуаціях.

Отже, адміністративно-запобіжні заходи становлять комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дають змогу виявляти і не допускати правопорушення, забезпечувати громадський порядок і громадську безпеку за різних надзвичайних обставин.

Ці заходи застосовуються багатьма органами та їх посадовими особами: поліцією, прикордонною службою, службою безпеки, контрольно-наглядними органами тощо.

Порядок застосування окремих адміністративно-запобіжних заходів регулюється значною кількістю законів та інших нормативних актів. Це Митний кодекс України, Закони України «Про Національну поліцію», «Про державну прикордонну службу України», «Про Службу безпеки України», «Про ветеринарну медицину», положення про різні державні інспекції та ін.

Чіткий перелік адміністративно-запобіжних заходів ані в законодавчих актах, ані в спеціальній літературі до цього часу не визначено. У зв'язку з цим у нормативних актах досить часто

зустрічається термінологічна плутанина, а в літературі як запобіжні необґрунтовано аналізуються деякі заходи припинення. Більше того, визнання того чи іншого заходу примусовим фактично здійснюється лише на доктринальному (теоретичному) рівні. Такий стан речей не можна визнати задовільним, оскільки в кожному випадку застосуванням цих заходів реально обмежуються права і свободи громадян.

Згідно ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. поліція може застосовувати такі превентивні заходи:

- 1) перевірка документів особи;
- 2) опитування особи;
- 3) поверхнева перевірка і огляд;
- 4) зупинення транспортного засобу;
- 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території;
- 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю;
- 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи;
- 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ;
- 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису;
- 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб;
- 11) поліцейське піклування.

Під час проведення превентивних поліцейських заходів поліція зобов'язана повідомити особі про причини застосування до неї превентивних заходів, а також довести до її відома нормативно-правові акти, на підставі яких застосовуються такі заходи.

Загалом серед адміністративно-запобіжних заходів чільне місце посідають наступні.

Перевірка документів.

Поліцейський має право вимагати в особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, та/або документів, що підтверджують відповідне право особи, у спосіб, який дає можливість

поліцейському прочитати та зафіксувати дані, що містяться в документах, у таких випадках (ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію»):

1) якщо особа володіє зовнішніми ознаками, схожими на зовнішні ознаки особи, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклої особи;

2) якщо існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення;

3) якщо особа перебуває на території чи об'єкті із спеціальним режимом або в місці здійснення спеціального поліцейського контролю;

4) якщо в особі є зброя, боєприпаси, наркотичні засоби та інші речі, обіг яких обмежений або заборонений, або для зберігання, використання чи перевезення яких потрібен дозвіл, якщо встановити такі права іншим чином неможливо;

5) якщо особа перебуває в місці вчинення правопорушення або дорожньо-транспортної пригоди, іншої надзвичайної події;

6) якщо зовнішні ознаки особи чи транспортного засобу або дії особи дають достатні підстави вважати, що особа причетна до вчинення правопорушення, транспортний засіб може бути знаряддям чи об'єктом вчинення правопорушення.

Огляд з урахуванням цільового призначення і способу впливу на суспільні відносини найчастіше застосовується як захід адміністративного запобігання. Наприклад, митними органами здійснюється митний огляд і переогляд, органами національної поліції і цивільної авіації – обов'язковий огляд ручної поклажі, багажу та особистий огляд пасажирів цивільних повітряних суден, органами прикордонної служби – огляд морських і річкових суден та документів; відомчою охороною – огляд осіб, які працюють на об'єктах з особливим режимом тощо. В усіх цих випадках головною метою застосування зазначеного заходу є попередження та виявлення правопорушень, забезпечення громадської безпеки, тобто він має чітко виражений профілактичний характер.

Працівникам Національної поліції надано право здійснювати поверхневу перевірку як превентивний поліцейський захід, що є здійсненням візуального огляду особи, проведенням по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом, візуальним оглядом речі або транспортного засобу.

Поліцейський для здійснення поверхневої перевірки особи може зупиняти осіб та/або оглядати їх, якщо існує достатньо підстав вважати, що особа має при собі річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб.

Поверхнева перевірка здійснюється поліцейським відповідної статі. У невідкладних випадках поверхневу перевірку може здійснити будь-який поліцейський лише з використанням спеціального приладу або засобу.

Поліцейський може здійснювати поверхневу перевірку речі або транспортного засобу:

1) якщо існує достатньо підстав вважати, що в транспортному засобі знаходиться правопорушник або особа, свобода якої обмежується в незаконний спосіб;

2) якщо існує достатньо підстав вважати, що в транспортному засобі знаходиться річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб;

3) якщо існує достатньо підстав вважати, що річ або транспортний засіб є знаряддям вчинення правопорушення та/або знаходиться в тому місці, де може бути скоєно кримінальне правопорушення, для запобігання якого необхідно провести поверхневу перевірку.

Поверхнева перевірка речі або транспортного засобу здійснюється шляхом візуального огляду речі та/або транспортного засобу або візуального огляду салону та багажника транспортного засобу. Поліцейський при здійсненні поверхневої перевірки має право вимагати відкрити кришку багажника та/або двері салону.

Під час поверхневої перевірки речі або транспортного засобу особа повинна самостійно показати поліцейському вміст особистих речей чи транспортного засобу.

При виявленні в ході поверхневої перевірки будь-яких слідів правопорушення поліцейський забезпечує їх схоронність та огляд відповідно до вимог ст. 237 Кримінального процесуального кодексу України.

Відвідування підприємств, установ та організацій, входження на земельні ділянки, у жилі та інші приміщення громадян можливе тільки у чітко визначених випадках.

Поліція, відповідно до статті 38 Закону України «Про Національну поліцію» може проникнути до житла чи іншого володіння особи без вмотивованого рішення суду лише в невідкладних випадках, пов'язаних із:

1) рятуванням життя людей та цінного майна під час надзвичайних ситуацій;

2) безпосереднім переслідуванням осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення;

3) припиненням злочину, що загрожує життю осіб, які знаходяться в житлі або іншому володінні.

Проникнення поліцейського до житла чи іншого володіння особи не може обмежувати її права користуватися власним майном.

Про застосування вказаного поліцейського заходу обов'язково складається протокол.

Поліція в порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ України, може оглядати за участю адміністрації (керівництва) юридичних осіб, фізичних осіб (у тому числі фізичних осіб – підприємців) чи їх уповноважених представників приміщення, де знаходяться зброя, спеціальні засоби, боєприпаси, вибухові речовини та матеріали, інші предмети, матеріали і речовини, щодо зберігання і використання яких визначено спеціальні правила або порядок та на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ, а також безпосередньо оглядати місця їх зберігання з метою перевірки дотримання правил поводження з ними та правил їх використання (ст. 39 ЗУ «Про Національну поліцію»).

Внесення подання про усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень, передбачено в ряді законодавчих актів.

Щодо адміністративних правопорушень таке правило встановлено в ст. 282 Кодексу України про адміністративні правопорушення, відповідно до якої суб'єкт адміністративної юрисдикції, який розглядає справу, встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного проступку, вносить до відповідного державного органу, громадської організації або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження пропозиції повинно бути повідомлено орган (посадову особу), який вніс пропозицію.

Тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів).

Відповідно до статті 36 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейський уповноважений вимагати від особи (осіб) залишити визначене місце на певний строк або заборонити чи обмежити особам доступ до визначеної території або об'єктів, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей, для збереження та фіксації слідів правопорушення.

Поліцейський може обмежувати або забороняти рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг у разі затримання осіб відповідно до закону, під час аварій, інших надзвичайних ситуацій, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей.

Поліція уповноважена затримувати особу на підставах, у порядку та на строки, визначені Конституцією України, Кримінальним процесуальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також іншими законами України.

Відлік часу утримання затриманої фізичної особи в спеціально відведених для цього приміщеннях рахується з моменту її фактичного затримання.

На вимогу затриманої особи поліцейські повинні негайно викликати медичних працівників до місця фактичного знаходження таких осіб, а також, за можливості, поінформувати членів сім'ї.

Поліцейський може тимчасово обмежити фактичне володіння річчю або пересування транспортного засобу для запобігання небезпеці, якщо є достатні підстави вважати, що річ або транспортний засіб можуть бути використані особою з метою посягання на своє життя і здоров'я або на життя чи здоров'я іншої людини, або пошкодження чужої речі. На вимогу особи поліцейський зобов'язаний повідомити про причини застосування ним відповідних заходів.

Обмеження фактичного володіння річчю здійснюється шляхом вилучення речі в її фактичного володільця, обмеження її перенесення або перевезення.

Поліцейський зобов'язаний у письмовій формі повідомити свого керівника про тимчасове обмеження фактичного володіння річчю особи, а також зобов'язаний скласти протокол про здійснення тимчасового обмеження фактичного володіння річчю та вручити протокол цій особі.

Обмеження прав громадян, пов'язаних із станом їх здоров'я.

Закон України «Про основи законодавства про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р. встановлює можливість застосування запобіжних заходів до особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного характеру або вирішувалося питання про їх застосування, примусових заходів медичного характеру стосовно осіб, які вчинили суспільно небезпечні діяння, примусового лікування до осіб, які вчинили кримінальні правопорушення та мають хворобу, що становить небезпеку для здоров'я інших осіб, обмеження прав інших громадян у вигляді примусового лікування, примусової госпіталізації або у зв'язку із встановленням карантину допускаються виключно з підстав і в порядку, передбачених законом (ст. 9). Щодо окремих особливо небезпечних інфекційних захворювань можуть здійснюватися обов'язкові медичні огляди, профілактичні щеплення, лікувальні та карантинні заходи (ст. 30), спеціальні заходи профілактики та лікування у тому числі і в примусовому порядку соціально небезпечних захворювань (туберкульоз, психічні, венеричні захворювання, СНІД, лепра, хронічний алкоголізм, наркоманія), а також карантинних захворювань (ст. 53) тощо.

На завершення слід підкреслити, що розглянуте коло адміністративно-запобіжних заходів не можна назвати вичерпним. Це – найпоширеніші заходи, запобіжний характер яких сумнівів практично не викликає. Законодавство передбачає можливість застосування і багатьох інших заходів, які також можна вважати адміністративно-запобіжними.

Поняття заходів адміністративного припинення.

Заходи адміністративного припинення – найчисленніші та найрізноманітніші з усіх адміністративно-примусових заходів – характеризуються насамперед тим, що їх застосування спричиняється реальною протиправною (в тому числі об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли вона досягла певно-

го розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або зовсім марним.

Заходи адміністративного припинення не відвертають, а безпосередньо припиняють наявні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи і реальної можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративного або іншого впливу.

На відміну від адміністративних стягнень заходи адміністративного припинення не містять елемента покарання особи, до якої вони застосовуються. Виконуючи поряд з виховною каральну функцію, адміністративне стягнення за своєю дією в часі звернене в минуле, є ретроспективним. Заходи ж адміністративного припинення, як правило, спрямовані в сьогодення і тому здатні самостійно і оперативно вирішувати конфліктну ситуацію, зокрема примусово припинити правопорушення.

Вони можуть також забезпечувати умови для подальшого застосування заходів відповідальності до винних. Нерідко заходи припинення використовуються і для боротьби з об'єктивно протиправними діяннями душевнохворих та малолітніх, тобто осіб, які не підлягають юридичній відповідальності. Заходи адміністративного припинення, як і адміністративно-запобіжні заходи, не потребують наявності вини порушника як обов'язкової умови застосування.

Усе це дає змогу визначити заходи адміністративного припинення як засноване на законі примусове припинення діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – кримінально-правовий характер, спрямоване на недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення і притягнення винних до адміністративної, а у виняткових випадках – кримінальної відповідальності.

Заходи адміністративного припинення застосовуються з метою:

- а) припинення порушень правових норм (адміністративних проступків, злочинів і об'єктивно протиправних діянь);
- б) запобігання вчиненню нових правопорушень;

в) створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності;

г) усунення шкідливих наслідків правопорушення;

д) відновлення попереднього, правомірного стану.

Заходи адміністративного припинення дуже неоднорідні, відрізняються один від одного за багатьма ознаками. Проте основну їх класифікацію доцільно провести відповідно до характеру сфери застосування. За цим критерієм заходи адміністративного припинення поділяються на дві групи (види) – заходи загального і спеціального призначення.

Заходи припинення загального призначення.

Заходи адміністративного припинення загального призначення, які застосовуються в повсякденній практиці органами національної поліції, переважно поділяються, виходячи з мети їх застосування, на самостійні (оперативні) і допоміжні (забезпечувальні).

1. Самостійні (або оперативні) заходи адміністративного припинення характеризуються тим, що оперативно вирішують конфліктну ситуацію, тобто конфлікт найчастіше вичерпується остаточно. Певною мірою можна стверджувати, що ці заходи (принаймні більшість з них) стоять на межі власне заходів припинення і адміністративних стягнень. Наприклад, офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки за своїм характером дуже схоже на таке адміністративне стягнення, як попередження.

Вимога припинити протиправну поведінку. Таку вимогу мають право (і зобов'язані) ставити працівники органів національної поліції в разі виявлення такої поведінки. Підставу застосування зазначеного заходу припинення може становити будь-яке правопорушення, в тому числі злочин. Вимога може бути висловлена усно, а також оформлена у вигляді письмового припису (розпорядження). Вона юридично обов'язкова, непогора цій вимозі є підставою для застосування інших заходів примусу.

Привід осіб, які ухиляються від явки до різних державних органів та установ (суду, прокуратури, охорони здоров'я, поліції, військових комісаріатів тощо), є реакцією на невиконання громадянами та посадовими особами правового обов'язку з'являтися на їх виклик, засобом забезпечення виконання цього обов'язку. Привід здійснюється поліцією і полягає у примусовій доставці особи до

відповідного органу чи установи. Тобто це вилучення її з місця перебування і супроводження до місця призначення, поєднані із застосуванням психічного або фізичного спонукання.

Відповідно до ст. 41 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейські можуть здійснювати поліцейське піклування щодо:

- 1) неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду;
- 2) особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення;
- 3) особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі;
- 4) особи, яка перебуває у публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі.

Поліцейське піклування має наслідком щодо:

- 1) осіб, зазначених у пункті 1 – передання батькам або усиновителям, опікунам, піклувальникам, органам опіки та піклування;
- 2) осіб, зазначених у пунктах 2, 3 – передання відповідному закладу;
- 3) осіб, зазначених у пункті 4 – передання у спеціальний лікувальний заклад чи до місця проживання.

Поліцейський зобов'язаний негайно повідомити особі зрозумілою для неї мовою підставу застосування поліцейського заходу, а також роз'яснити право отримувати медичну допомогу, давати пояснення, оскаржувати дії поліцейського, негайно повідомити інших осіб про її місце перебування.

Повідомлення про права і їх роз'яснення поліцейським може не проводитися у випадку, коли є достатні підстави вважати, що особа не може усвідомлювати свої дії і керувати ними. Поліцейський уповноважений вилучити у особи зброю чи інші предмети, якими особа може завдати шкоди оточуючим чи собі, незалежно від того, чи заборонені вони в обігу. Поліцейському заборонено здійснювати обшук особи, щодо якої здійснюється поліцейське піклування.

Про застосування поліцейського піклування складається протокол, в якому зазначаються: місце, дата і точний час (година

і хвилини) застосування поліцейського заходу; підстави застосування; опис вилученої зброї чи інших предметів; клопотання, заяви чи скарги особи, якщо такі надходили, наявність чи відсутність видимих тілесних ушкоджень. Протокол підписується поліцейським і особою. Копія протоколу негайно під розпис вручається особі. Протокол може не надаватися особі для підписання, а його копія – вручатися особі у випадку, коли є достатні підстави вважати, що вона не може усвідомлювати свої дії і керувати ними. У такому випадку протокол надається особі чи органу, передбаченому абзацом другим частини першої цієї статті.

Про кожне застосування поліцейського заходу поліцейський одразу повідомляє за допомогою технічних засобів відповідального поліцейського в підрозділі поліції.

У разі наявності достатніх підстав вважати, що передання особи тривало довше, ніж це необхідно, відповідальний поліцейський в підрозділі поліції зобов'язаний провести перевірку для вирішення питання про відповідальність винуватих у цьому осіб. Поліцейський зобов'язаний надати особі можливість негайно повідомити про своє місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи. Поліцейський зобов'язаний негайно повідомити батьків або усиновителів, опікунів, піклувальників, орган опіки та піклування про місце перебування неповнолітньої особи.

Зупинення транспортних засобів.

Згідно ст. 35 ЗУ «Про Національну поліцію» поліцейський може зупиняти транспортні засоби у разі:

- 1) якщо водій порушив Правила дорожнього руху;
- 2) якщо є очевидні ознаки, що свідчать про технічну несправність транспортного засобу;
- 3) якщо є інформація, що свідчить про причетність водія або пасажирів транспортного засобу до вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, або якщо є інформація, що свідчить про те, що транспортний засіб чи вантаж можуть бути об'єктом чи знаряддям учинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення;
- 4) якщо транспортний засіб перебуває в розшуку;

5) якщо необхідно здійснити опитування водія чи пасажирів про обставини вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, свідками якого вони є або могли бути;

6) якщо необхідно залучити водія транспортного засобу до надання допомоги іншим учасникам дорожнього руху або поліцейським або як свідка під час оформлення протоколів про адміністративні правопорушення чи матеріалів дорожньо-транспортних пригод;

7) якщо уповноважений орган державної влади прийняв рішення про обмеження чи заборону руху;

8) якщо спосіб закріплення вантажу на транспортному засобі створює небезпеку для інших учасників дорожнього руху;

9) порушення порядку визначення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв;

10) якщо зупинка транспортного засобу, який зареєстрований в іншій країні, здійснюється з метою виявлення його передачі у володіння, користування або розпорядження особам, які не ввозили такий транспортний засіб на митну територію України або не поміщували в митний режим транзиту.

Поліцейський зобов'язаний зупиняти транспортні засоби у разі:

1) якщо є інформація, що свідчить про порушення власником транспортного засобу митних правил, виявлені митними органами, а саме: порушення строків тимчасового ввезення та/або переміщення в митному режимі транзиту іншого транспортного засобу особистого користування, використання такого транспортного засобу для цілей підприємницької діяльності та/або отримання доходів в Україні, розкомплектування чи передачу у володіння, користування або розпорядження такого транспортного засобу особам, які не ввозили такий транспортний засіб на митну територію України або не поміщували в митний режим транзиту;

2) якщо є інформація, що свідчить про те, що транспортний засіб, який зареєстрований в іншій країні, не зареєстрований в Україні у встановлені законодавством строки чи перебуває на території України з порушенням строків тимчасового ввезення та/або

переміщення в митному режимі транзиту, чи використовується для цілей підприємницької діяльності та/або отримання доходів в Україні, чи переданий у володіння, користування або розпорядження особам, які не ввозили такий транспортний засіб на митну територію України або не поміщували в митний режим транзиту.

Поліцейський зобов'язаний поінформувати водія про конкретну причину зупинення ним транспортного засобу з детальним описом підстави зупинки, визначеної у цій статті. Невиконання водієм вимоги поліцейського про зупинку транспортного засобу становить склад адміністративного проступку, передбаченого ст. 122 КУпАП.

Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення становлять особливу групу заходів адміністративного припинення, специфіка яких полягає в тому, що це не самостійні, а допоміжні заходи впливу: їх застосуванням забезпечується створення умов для притягнення порушника до адміністративної відповідальності (в деяких випадках до кримінальної).

Доставлення правопорушника застосовується відповідно до ст. 259 КУпАП з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, порушника може бути доставлено в поліцію, в підрозділ Військової служби правопорядку у Збройних Силах України чи до органу Державної прикордонної служби України, штабу громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, чи громадського пункту з охорони громадського порядку поліцейським, посадовою особою Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, військовослужбовцем чи працівником Державної прикордонної служби України або членом громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а при порушенні законодавства про державну таємницю – до органів Служби безпеки України її співробітником. Доставлення порушника з числа кадрових співробітників розвідувального органу України при виконанні ним своїх службових обов'язків здійснюється тільки у присутності офіційного представника цього органу.

Доставлення порушника має бути проведено в можливо короткий строк. Перебування доставленої особи у штабі громадсько-

го формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадському пункті з охорони громадського порядку, приміщенні виконавчого органу сільської, селищної ради не може тривати більш як одну годину, якщо не встановлено інше.

Адміністративне затримання.

Як захід забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, воно полягає в примусовому короткочасному обмеженні свободи дій і пересування правопорушника. Адміністративне затримання може застосовуватися не за будь-які адміністративні правопорушення, а лише за деякі з них, перелічені в ст. 262 КУпАП. Адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може провадитися лише органами (посадовими особами), уповноваженими на те законами України.

Адміністративне затримання провадиться:

1) органами національної поліції – при вчиненні дрібного хуліганства, вчиненні насильства в сім'ї, порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, при поширюванні неправдивих чуток, вчиненні злісної непокори законному розпорядженню чи вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також військовослужбовця чи образи їх, публічних закликів до невиконання вимог поліцейського, при прояві неповаги до суду, вчиненні незаконного доступу до інформації в автоматизованих системах, порушення правил про валютні операції, правил обігу наркотичних засобів або психотропних речовин, незаконного продажу товарів або інших предметів, дрібної спекуляції, торгівлі з рук у невстановлених місцях, при розпиванні спиртних напоїв у громадських місцях чи появі у громадських місцях у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль, у випадках, коли є підстави вважати, що особа займається проституцією, при порушенні правил дорожнього руху, правил полювання, рибальства і охорони рибних запасів та інших порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу, при порушенні правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і транзитного проїзду через територію України, а також в інших випадках, прямо передбачених законами України;

2) органами прикордонної служби – у разі незаконного перетинання або спроби незаконного перетинання державного кордону України, порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду, вчинення злісної непокори законному розпорядженню або вимозі військово-службовця чи працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, порушення правил використання об'єктів тваринного світу в межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району, у територіальному морі, внутрішніх водах та виключній (морській) економічній зоні України, порушення правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і транзитного проїзду через територію України, невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну, порушення порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього;

3) старшою у місці розташування охоронюваного об'єкта посадовою особою воєнізованої охорони – при вчиненні правопорушень, зв'язаних з посяганням на охоронювані об'єкти, інше майно;

4) посадовими особами Військової служби правопорядку у Збройних Силах України – у разі вчинення військовослужбовцями, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів, а також працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків військових адміністративних правопорушень, дрібного хуліганства, злісної непокори законному розпорядженню чи вимозі посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, публічних закликів до невиконання вимог цієї особи, порушення правил зберігання, носіння або перевезення вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів, дрібного викрадення чужого майна, у разі розпивання пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях, появи у громадських місцях у п'яному вигляді, порушення правил обігу наркотичних засобів або психотропних речовин, а також у разі порушення правил дорожнього руху водіями чи іншими особами, які керують військовими транспортними засобами;

5) органами Служби безпеки України – при порушенні законодавства про державну таємницю або здійсненні незаконного доступу до інформації в автоматизованих системах, зберіганні спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації;

6) посадовими особами органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів – у разі вчинення прихованої від огляду передачі або спроби передачі будь-яким способом особам, яких тримають у слідчих ізоляторах і установах виконання покарань, алкогольних напоїв, лікарських та інших засобів, що викликають одурманювання, а також інших заборонених для передачі предметів;

7) посадовими особами, уповноваженими на те центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, – при порушенні законодавства про перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства і транзитний проїзд через територію України.

Адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може тривати не більш як три години.

Осіб, які незаконно перетнули або зробили спробу незаконно перетнути державний кордон України, порушили порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України або до району проведення антитерористичної операції чи виїзду з них, порушили прикордонний режим, режим у пунктах пропуску через державний кордон України або режимні правила у контрольних пунктах в'їзду-виїзду, правила використання об'єктів тваринного світу в межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району, у територіальному морі, внутрішніх водах та виключній (морській) економічній зоні України, вчинили злісну непокору законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця чи працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також іноземців та осіб без громадянства, які не виконали рішення про заборону в'їзду в Україну, порушили правила перебування в Україні або транзитного проїзду через територію України, може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи та/або з'ясування обставин правопорушення – до трьох діб.

Осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання. Про адміністративне затримання складається протокол, в якому зазначаються дата, час та місце його складення, особа, що його складає, відомості про особу затриманого та мотиви затримання. Підписується особою, яка його склала і затриманим. У випадку відмови затриманого підписати протокол, в ньому робиться про це запис.

Особистий огляд і огляд речей.

Особистий огляд може провадитись уповноваженими на те посадовими особами Служби безпеки України, органів Національної поліції, органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, воєнізованої охорони, цивільної авіації, митного органу і органів прикордонної служби, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, а у випадках, прямо передбачених законами України, також і інших органів.

Особистий огляд може провадитись уповноваженою на те особою однієї статі з оглядуваним і в присутності двох понять тієї ж статі.

Огляд речей може провадитись уповноваженими на те посадовими особами Служби безпеки України, органів Національної поліції, органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, воєнізованої охорони, цивільної авіації, митного органу, органів прикордонної служби, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, природоохоронних органів, державними інспекторами з питань інтелектуальної власності, органів

лісоохорони, органів рибоохорони, органів, що здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання, а у випадках, прямо передбачених законами України, також і інших органів. При вчиненні порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу уповноважені на те посадові особи органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання, органів рибоохорони, а також поліцейські, військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України можуть провадити в установленому порядку огляд транспортних засобів.

Огляд речей, ручної кладі, багажу, знярядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється, як правило, у присутності особи, у власності (володінні) якої вони є. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано оглядові з участю двох понятих під час відсутності власника (володільця).

Про особистий огляд, огляд речей складається протокол або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання.

Особистий огляд, огляд речей у митних органах провадиться в порядку, встановленому Митним Кодексом України.

Вилучення речей і документів.

Речі і документи, що є зняряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей, вилучаються посадовими особами органів, зазначеними в ст. 265 КУпАП. Вилучені речі і документи зберігаються до розгляду справи про адміністративне правопорушення у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України за погодженням із Державною судовою адміністрацією України, а після розгляду справи, залежно від результатів її розгляду, їх у встановленому порядку конфіскують, або повертають володільцеві, або знищують, а при оплатному вилученні речей – реалізують.

Про вилучення речей і документів складається протокол або робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення, про огляд речей або адміністративне затримання. До особи, яка вчинила адміністративне правопорушення під час виконання службових обов'язків вилучення речей застосовується у невідкладних випадках. Ст. 265 КУпАП передбачено особливості

вилучення окремих видів речей, документів, окремих осіб та їх процесуальне оформлення.

Згідно ст. 265-1 КупАП у разі наявності підстав вважати, що водієм вчинено порушення, за яке відповідно до Кодексу може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортними засобами, поліцейський тимчасово вилучає посвідчення водія до набрання законної сили постановою у справі про адміністративне правопорушення, але не більше ніж на три місяці з моменту такого вилучення, і видає тимчасовий дозвіл на право керування транспортними засобами. Про тимчасове вилучення посвідчення водія робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення.

Після закінчення тримісячного строку тимчасового вилучення посвідчення водія, у випадках, якщо судом не прийнято рішення щодо позбавлення водія права керування транспортним засобом або якщо справа про адміністративне правопорушення не розглянута у встановлений законом строк, особа має право звернутися за отриманням вилученого документа, а в разі вчинення правопорушення, передбаченого ст. 130 КупАП, – за продовженням строку тимчасового дозволу на право керування транспортними засобами на новий тримісячний строк. Після закінчення річного строку тимчасового вилучення посвідчення водія, у випадках, якщо судом не прийнято рішення щодо позбавлення водія права керування транспортним засобом або якщо справа про адміністративне правопорушення не розглянута в установлений законом строк, особа має право звернутися за отриманням вилученого документа. Такі звернення особи є обов'язковими для виконання незалежно від стадії вирішення справи про адміністративне правопорушення.

За подання такого звернення та повернення особі тимчасово вилученого посвідчення водія не може стягуватися плата.

Порядок тимчасового вилучення посвідчення водія визначається Кабінетом Міністрів України.

Ст. 265-4 КупАП передбачає тимчасове затримання транспортного засобу інспектором з паркування, яке здійснюється шляхом його доставки для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку за допомогою спеціального автомобіля – евакуатора і дозволяється у виключних випадках. При тимчасовому затриманні транспортно-

го засобу складається акт огляду та тимчасового затримання транспортного засобу, форма якого затверджується Кабінетом Міністрів України. У разі фіксації обставин тимчасового затримання транспортного засобу в режимі фотозйомки (відеозапису) таке затримання відбувається без присутності понятих.

Тимчасове затримання транспортного засобу шляхом доставки для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку здійснюється у разі вчинення ряду правопорушень, передбачених ст.ст. 122, 152-КупАП.

Розміщення транспортного засобу є таким, що суттєво перешкоджає дорожньому руху або створює загрозу безпеці руху, якщо транспортний засіб:

- 1) поставлено на проїзній частині у два і більше рядів;
- 2) розташовано у заборонених Правилами дорожнього руху місцях зупинки або стоянки, а саме:
 - а) на залізничних переїздах;
 - б) на трамвайних коліях;
 - в) на естакадах, мостах, шляхопроводах і під ними, у тунелях;
 - г) на пішохідних переходах і ближче 10 метрів до них з обох боків, крім випадків зупинки для надання переваги в русі;
 - г) на перехрестях та ближче 10 метрів від краю перехрещуваної проїзної частини за відсутності на ній пішохідного переходу, за винятком зупинки для надання переваги в русі та зупинки проти бокового проїзду на Т-подібних перехрестях, де є суцільна лінія розмітки або розділювальна смуга;
 - д) на проїзній частині, де відстань між суцільною лінією розмітки чи протилежним краєм проїзної частини і транспортним засобом, що зупинився, менше 3 метрів;
 - е) ближче 30 метрів від посадкових майданчиків для зупинки маршрутних транспортних засобів, а за їх відсутності – ближче 30 метрів від дорожнього знака такої зупинки з обох боків;
 - є) ближче 10 метрів від позначеного місця виконання дорожніх робіт і в зоні їх виконання;
 - ж) у місцях, де буде неможливим зустрічний роз'їзд або об'їзд транспортного засобу, що зупинився;
 - з) ближче 10 метрів від виїздів з прилеглих територій і безпосередньо в місці виїзду;

и) розташовано на позначених відповідними дорожніми знаками та/або дорожньою розміткою місцях, призначених для паркування транспортних засобів, оснащених електричними двигунами (одним чи декількома);

3) своїм розташуванням робить неможливим рух інших транспортних засобів або створює перешкоду для руху пішоходів, у тому числі осіб з інвалідністю на спеціальних засобах пересування та пішоходів із дитячими колясками;

4) розташовано на виділеній смузі для руху громадського маршрутного транспорту;

5) розташовано на позначеній відповідними дорожніми знаками та/або дорожньою розміткою велодоріжці;

6) перешкоджає руху або роботі снігоприбирального та іншого технологічного комунального транспорту у разі запровадження надзвичайного стану або у разі оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації;

7) порушує схему паркування транспортних засобів таким чином, що він блокує проїзд по двох або більше смугах руху.

При тимчасовому затриманні транспортного засобу місце розташування такого транспортного засобу має бути обов'язково зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису).

Інспектори з паркування зобов'язані невідкладно інформувати про тимчасове затримання транспортного засобу відповідні підрозділи Національної поліції із зазначенням державного номера затриманого транспортного засобу, точного часу його затримання та місця зберігання (адреса та телефони спеціального майданчика чи стоянки), розміщувати цю інформацію на офіційному веб-сайті виконавчого органу відповідної місцевої ради, а також передавати повідомлення про тимчасове затримання транспортного засобу на абонентський номер рухомого (мобільного) зв'язку та адреси електронної пошти, зазначені належними користувачами або особами (від імені осіб), за якими зареєстровані транспортні засоби, відповідно.

Повернення транспортного засобу, затриманого шляхом доставки для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку, відповідальній особі відбувається невідкладно за зверненням такої особи після сплати штрафу за вчинене правопорушення та оплати

вартості послуг із транспортування та/або зберігання транспортного засобу.

У разі заподіяння транспортному засобу шкоди при його транспортуванні та/або зберіганні завдані збитки відшкодовуються за рахунок суб'єкта господарювання, що надає такі послуги, та/або відповідного страхового відшкодування, що здійснюється за правовідносинами обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єкта господарювання, що надає послуги із транспортування та/або зберігання транспортних засобів у разі їх тимчасового затримання.

Відсторонення водіїв від керування транспортними засобами та огляд їх на стан сп'яніння.

Особи, які керують транспортними засобами, річковими, морськими або маломірними суднами і щодо яких є підстави вважати, що вони перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, підлягають відстороненню від керування цими транспортними засобами, річковими, морськими або маломірними суднами та оглядові на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Огляд водія (судноводія) на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, проводиться поліцейським з використанням спеціальних технічних засобів. Під час проведення огляду осіб поліцейський застосовує технічні засоби відеозапису, а в разі неможливості застосування таких засобів огляд проводиться у присутності двох свідків. Матеріали відеозапису обов'язково долучаються до протоколу про адміністративне правопорушення.

У разі незгоди водія (судноводія) на проведення огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують його увагу та швидкість реакції, поліцейським з використанням спеціальних технічних засобів або в разі незгоди з його результатами огляд проводиться в закладах охорони здоров'я. Перелік закладів охорони здоров'я, яким надається право проведення огляду особи

на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують її увагу та швидкість реакції, затверджується управліннями охорони здоров'я місцевих державних адміністрацій. Проведення огляду осіб на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, в інших закладах забороняється.

Огляд осіб на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, здійснюється в закладах охорони здоров'я не пізніше двох годин з моменту встановлення підстав для його здійснення. Огляд у закладі охорони здоров'я та складення висновку за результатами огляду проводиться в присутності поліцейського. Кожний такий випадок реєструється у закладі охорони здоров'я в порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Огляд особи на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують її увагу та швидкість реакції, проведений з порушенням вимог цієї статті, вважається недійсним.

У разі відсторонення особи від керування транспортним засобом, річковим або маломірним судном можливість керування цим транспортним засобом, річковим або маломірним судном надається уповноваженій нею особі, яка має посвідчення водія (судноводія) відповідної категорії та може бути допущена до керування транспортним засобом, річковим або маломірним судном.

Заходи припинення спеціального призначення.

Заходи припинення спеціального призначення слід визначити як комплекс виняткових екстраординарних засобів адміністративного впливу. Спеціальний характер зазначених заходів визначає специфіку підстав їх застосування. Це, як правило, невідкладні випадки, коли необхідно припинити протиправні дії, небезпечні для життя і здоров'я людей.

Крім того, заходи спеціального призначення застосовуються тоді, коли були використані й не дали бажаних результатів усі інші форми попереднього впливу на правопорушників. Тому застосу-

ванню сили, спеціальних засобів і зброї повинно передувати попередження про намір їх застосувати, якщо зробити це дає змогу ситуація. В тих випадках, коли є реальна небезпека для життя чи здоров'я людей, зазначені заходи можуть застосовуватися без попередження.

Спеціальними ці заходи називаються ще й тому, що вони спрямовані безпосередньо на особу порушника, здатні завдати йому певної фізичної шкоди і навіть позбавити його життя. У зв'язку з цим закон вимагає від працівників правоохоронних органів застосовувати силу в межах необхідності й тільки тоді, коли уникнути її застосування неможливо. При цьому можливість заподіяння шкоди здоров'ю порушника повинна бути мінімальною.

Застосування сили до людей похилого віку, вагітних жінок, інвалідів і малолітніх дозволяється тільки у випадках вчинення ними групового чи збройного нападу або збройного опору працівникам поліції. Якщо застосуванням заходів припинення спеціального призначення завдано шкоди громадянам, має бути забезпечено подання необхідної допомоги в найкоротший строк.

Поліція під час виконання повноважень, визначених Законом «Про Національну поліцію», уповноважена застосовувати такі заходи примусу:

- 1) фізичний вплив (сила);
- 2) застосування спеціальних засобів;
- 3) застосування вогнепальної зброї.

Фізичним впливом є застосування будь-якої фізичної сили, а також спеціальних прийомів боротьби з метою припинення протиправних дій правопорушників.

Спеціальні засоби як поліцейські заходи примусу – це сукупність пристроїв, приладів і предметів, спеціально виготовлених, конструктивно призначених і технічно придатних для захисту людей від ураження різними предметами (у тому числі від зброї), тимчасового (відворотного) ураження людини (правопорушника, супротивника), пригнічення чи обмеження волі людини (психологічної чи фізичної) шляхом здійснення впливу на неї чи предмети, що її оточують, з чітким регулюванням підстав і правил застосування таких засобів та службових тварин.

Порядок застосування спеціальних засобів встановлено, крім Закону України «Про Національну поліцію», Правилами застосу-

вання спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань (затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 р. № 1024).

Відповідно до ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію» для виконання своїх повноважень поліцейські можуть використовувати такі спеціальні засоби:

- 1) гумові та пластикові кийки;
- 2) електрошокові пристрої контактної та контактнo-дистанційної дії;
- 3) засоби обмеження рухомості (кайданки, сітки для зв'язування тощо);
- 4) засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії;
- 5) засоби примусової зупинки транспорту;
- 6) спеціальні маркувальні та фарбувальні засоби;
- 7) службові собаки та службові коні;
- 8) пристрої, гранати та боєприпаси світлозвукової дії;
- 9) засоби акустичного та мікрохвильового впливу;
- 10) пристрої, гранати, боєприпаси та малогабаритні підривні пристрої для руйнування перешкод і примусового відчинення приміщень;
- 11) пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії;
- 12) засоби, споряджені безпечними димоутворюючими препаратами;
- 13) водомети, бронемашини та інші спеціальні транспортні засоби.

Поліцейський за жодних обставин не може застосовувати заходи примусу, не визначені законом.

Не є заходом примусу використання поліцейським засобів індивідуального захисту (шоломів, бронежилетів та іншого спеціального екіпірування).

Фізична сила.

Поліцейський може застосовувати фізичну силу, у тому числі спеціальні прийоми боротьби (рукопашного бою), для забезпечення особистої безпеки або/та безпеки інших осіб, припинення

правопорушення, затримання особи, яка вчинила правопорушення, якщо застосування інших поліцейських заходів не забезпечує виконання поліцейським повноважень, покладених на нього законом.

Поліцейський зобов'язаний письмово повідомити свого керівника, а той зобов'язаний повідомити прокурора про завдання особі тілесних ушкоджень унаслідок застосування фізичної сили.

Застосування вогнепальної зброї є найбільш суворим заходом примусу.

Поліцейський уповноважений на зберігання, носіння вогнепальної зброї, а також на її застосування і використання лише за умови що він пройшов відповідну спеціальну підготовку.

Порядок зберігання і носіння вогнепальної зброї, що знаходиться в розпорядженні поліцейського, перелік вогнепальної зброї та боєприпасів, що використовуються в діяльності поліції, та норми їх належності встановлюються Міністерством внутрішніх справ України.

Поліцейський уповноважений у виняткових випадках застосувати вогнепальну зброю:

1) для відбиття нападу на поліцейського або членів його сім'ї, у випадку загрози їхньому життю чи здоров'ю;

2) для захисту осіб від нападу, що загрожує їхньому життю чи здоров'ю;

3) для звільнення заручників або осіб, яких незаконно позбавлено волі;

4) для відбиття нападу на об'єкти, що перебувають під охороною, конвої, житлові та нежитлові приміщення, а також звільнення таких об'єктів у разі їх захоплення;

5) для затримання особи, яку застали під час вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину і яка намагається втекти;

6) для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожують життю і здоров'ю людей та/або поліцейського;

7) для зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу життю чи здоров'ю людей та/або поліцейського.

Поліцейський уповноважений застосувати вогнепальну зброю тільки після попередження про необхідність припинення

протиправних дій і намір використання заходу примусу, визначеного цією статтею.

Застосування вогнепальної зброї без попередження допускається:

1) при спробі особи, яку затримує поліцейський із вогнепальною зброєю в руках, наблизитися до нього, скоротивши визначену ним відстань, чи доторкнутися до зброї;

2) у разі збройного нападу, а також у разі раптового нападу із застосуванням бойової техніки, транспортних засобів або інших засобів, що загрожують життю чи здоров'ю людей;

3) якщо особа, затримана або заарештована за вчинення особливо тяжкого чи тяжкого злочину, втікає із застосуванням транспортного засобу;

4) якщо особа чинить збройний опір;

5) для припинення спроби заволодіти вогнепальною зброєю.

Поліцейський уповноважений застосовувати вогнепальну зброю тільки з метою заподіяння особі такої шкоди, яка є необхідною і достатньою в такій обстановці, для негайного відвернення чи припинення збройного нападу.

Поліцейський уповноважений застосовувати вогнепальну зброю у разі збройного нападу, якщо відвернення чи припинення відповідного нападу неможливо досягнути іншими засобами.

Розглянуті заходи адміністративного припинення повністю їх кількість не вичерпують, оскільки ні на законодавчому, ні на доктринальному рівні цей перелік, як і перелік адміністративно-запобіжних заходів, чітко не визначено. Таке завдання має бути вирішено в ході подальшої кодифікації адміністративного законодавства України.

Серед заходів адміністративного примусу заходи адміністративної відповідальності становлять окрему групу (вид). Інакше кажучи, у змісті адміністративного примусу складовою виступає адміністративна відповідальність. Причому це найбільш складна, об'єктивна і докладно регламентована група адміністративно-правових відносин, які утворюють окремий інститут адміністративного права – адміністративну відповідальність.

Адміністративна відповідальність – це засіб охорони та захисту суспільних відносин, що використовується державою як

адміністративний примус і полягає в застосуванні до суб'єкта адміністративного проступку адміністративних стягнень та заходів впливу, встановлених Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Адміністративна відповідальність характеризується негативною реакцією держави на протиправні прояви окремих фізичних (а в деяких випадках і юридичних) осіб шляхом встановлення відповідних правил, заборон і адекватних порушенням санкцій щодо порушників. Адміністративна відповідальність має всі ознаки юридичної відповідальності, позаяк є різновидом останньої. Це, з одного боку, державний примус, міра стягнення за вчинене правопорушення, а з іншого – обов'язок винного зазнавати негативних для нього наслідків. Відповідальність може наставати тільки в тому випадку, коли це передбачено нормою права. Сутність адміністративної відповідальності виявляється в накладенні адміністративних стягнень на осіб, які вчинили протиправні дії або бездіяльність.

Адміністративне стягнення – це визначена в законі міра покарання у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального або фізичного характеру, яка застосовується щодо суб'єкта адміністративного проступку за його протиправне діяння.

Метою адміністративного стягнення, як зазначено в статті 23 КУпАП, є виховання особи, яка вчинила адміністративний проступок, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Адміністративні стягнення характеризуються тим, що несуть в собі елементи репресивного (карального), виховного та запобіжного характеру, як це впливає із ст. 23 КУпАП. Крім того, вони мають за мету захист громадської безпеки, власності, встановленого порядку управління та інших суспільних відносин. Кожне адміністративне стягнення – це несприятливі юридичні наслідки, це покарання за шкоду, завдану проступком суспільним відносинам.

Стаття 24 КУпАП містить перелік адміністративних стягнень: 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 правопору-

шення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; суспільно-корисні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті.

Законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень.

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

Контрольні питання

4. Методи публічного управління.
5. Метод переконання в публічному управлінні, його суть і значення.
6. Примус у здійсненні публічного управління.
7. Метод заохочення у здійсненні публічного управління.
8. Адміністративні та економічні методи в публічному управлінні.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 04.11.2018 № 2747-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСР від 07.12.1984 № 8073-Х (редакція від 17.04.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/80731-10#top>.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 3723-ХІІ. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
5. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/conv#Text>.
6. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-ХІІ (редакція від 14.04.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2801-12#top>.
7. Про державні нагороди України: Закон України від 16.03.2000 № 1549-ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1549-14>.
8. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-ХІІ (редакція від 01.01.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2229-12#top>.
9. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2755-17>.
10. Правила застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12. 2017. № 1024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1024-2017-%D0%BF#Text>.

Додаткова література

1. Остапенко О. І, Ковалів М. В., Єсімов С. С., Гулак Л. С., Отчак Н. Я., Остапенко Л. О. Адміністративне право України (загальна частина) : навчальний посібник. Львів: СПОЛЮМ. 2019. 504 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина: навч. посібник / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко та ін. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
3. Битяк Ю. Адміністративне судочинство як форма забезпечення верховенства права і законності. *Право України*. 2011. № 4. С. 4–11.
4. Гук А. С. Адміністративні форми та методи публічного врядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1 (43). С.73–80.
5. Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
6. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
7. Лагода О. Дискреційні повноваження як спосіб зменшення регулятивного впливу в системі адміністративно-процесуальних відносин. *Право України*. 2014. № 9. С. 40–45.
8. Лисенко О. Трансформація правового статусу органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів. *Право України*. 2015. № 4. С.132–139.
9. Лихачов С. Методи діяльності органів місцевого самоврядування. *Юридична Україна*. 2011. № 2. С. 29– 35.

10. Мацелик Т. О. Функції органів публічної адміністрації – провідних суб'єктів адміністративного права. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1 (I). С. 205–210.

11. Мельник Р. С., Петров Є. В. До питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2 (2). С. 8–14.

12. Матюхіна М. П., Ковтун М. С., Соловйова О. М. та ін. Основи публічного адміністрування: навч. посібник. Х.: Нац. юрид. універ. ім. Я. Мудрого, 2016. 79 с.

13. Синкова О. До питання правової забезпеченості процедур підзвітності в органах виконавчої влади. *Право України*. 2009. № 6. С. 127–132.

Розділ 11

ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

11.1. Поняття і види форм державного управління

Поняття форм управлінської діяльності відображає способи зовнішнього вираження її змісту, оскільки публічне адміністрування виявляється в конкретних діях і взаємозв'язках органів і посадових осіб, завдяки яким управлінська діяльність набуває певних форм.

Відтак публічне управління, переважний обсяг якого втілено в діяльності органів виконавчої влади, виражається у певних формах. Саме через форми публічного управління (далі також – форми управління, управлінської діяльності, діяльності органів виконавчої влади) відбувається реалізація компетенції органів. Форми управлінської діяльності відіграють в управлінському процесі важливу роль.

З допомогою форм публічного управління забезпечуються:

- вираження вольових положень держави в реальній дійсності;
- реалізація публічних інтересів;
- додержання встановленого порядку управління;
- гласність і прозорість діяльності;
- зміцнення законності й дисципліни.

По формах можна судити про те, що і як робиться в державних органах відповідно до їхньої компетенції. Правильне розуміння форм управлінської діяльності сприяє глибшому усвідомленню змісту цієї діяльності. Більше того, ефективність реалізації влади

багато в чому залежить від правильного використання арсеналу форм діяльності. Вміле поєднання різних форм сприяє вдосконаленню організації управління, його впливу на суспільні процеси.

Конкретними прикладами форм управлінської діяльності можуть бути такі дії, як:

- видання правового акту управління;
- прийняття будь-якого іншого рішення;
- розгляд скарги;
- проведення наради, ревізії;
- видача ліцензії;
- реєстрація підприємства;
- здійснення заходів контролю тощо.

На думку В. Б. Авер'янова під формами державного управління слід розуміти відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади.

На думку В. К. Колпакова формою публічного адміністрування є зовнішньо виражена дія суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їх компетенції для виконання поставлених перед ними завдань та тягне за собою певні наслідки.

Форми управлінської діяльності відзначаються помітною універсальністю щодо конкретних сфер і галузей державного управління. Через це одні й ті самі форми успішно застосовуються і в економіці, і в адміністративно-політичній діяльності, а також при вирішенні внутрішньо організаційних питань. Тому такого великого значення набуває вміння вільно орієнтуватись у всій різноманітності форм, здатність здійснити обґрунтований вибір найефективніших серед них, а за необхідності – вдосконалювати існуючі форми.

Застосування органами виконавчої влади тої чи іншої форми багато в чому визначається:

- їх компетенцією;
- характеристиками об'єкта впливу;
- поставленою метою;
- прагненням отримати той чи інший конкретний результат.

Форми публічного адміністрування, як правило передбачені, і до певної міри регламентовані адміністративно-правовими

нормами. Вони найчастіше містяться у законах та підзаконних актах, що визначають компетенцію того чи іншого суб'єкта владних повноважень (положення про той чи інший орган, посадові інструкції, правила тощо).

Так, відповідно до ст. 8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює повноваження, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України», в тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади, очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю; визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи міністерства, звіти про їх виконання; вносить Кабінету Міністрів України подання про утворення в межах граничної чисельності державних службовців та працівників апарату міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідацію, реорганізацію територіальних органів міністерства як юридичних осіб публічного права, затверджує положення про них; затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів; утворює, ліквідує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України територіальні органи міністерства як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи та ін.

Найбільш детально регламентовані форми, що пов'язані з реалізацією правозастосовних, правоустановчих і правоохоронних функцій публічної адміністрації. Саме вони викликають найістотніші юридичні наслідки і їх регламентація має важливе значення з позицій забезпечення режиму законності.

Значно менше регламентовані форми, що не спричиняють прямих юридичних наслідків (наради, консультації). Тут владним суб'єктам надається широка можливість самостійного вибору форм їх діяльності.

Ступінь регламентації використання форм діяльності публічної адміністрації не перешкоджає вільному вибору тієї з них, яка в даній ситуації є доцільною, ефективною, найбільшою мірою відповідає поставленим завданням і меті (наприклад, проведення інструктажів замість видання наказів).

Незважаючи на це, форми публічного адміністрування повинні відповідати таким вимогам:

- не виходити за межі режиму законності;
- відповідати компетенції суб'єкта публічної адміністрації;
- відповідати змісту його адміністративних зобов'язань;
- відповідати змісту і характеру вирішуваних питань;
- сприяти задоволенню публічного інтересу;
- враховувати особливості конкретного об'єкта владного впливу.

Суб'єкти публічної адміністрації вибирають ті форми, які видаються за даних конкретних умов найбільш виправданими та ефективними. Це означає, що в процесі публічного адміністрування відповідні органи (посадові особи) на основі чинного законодавства самостійно встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки (норми права) з питань, що віднесені до їх компетенції. Якщо йдеться про органи виконавчої влади, то під час практичного виконання завдань, покладених на них, вони реалізують розпорядчі повноваження, змістом яких є виконання вимог закону шляхом прийняття більш деталізованих правових актів, а також актів правозастосування, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки, тобто ведуть до виконання, зміни або припинення адміністративних правовідносин.

Ознаки форм публічного управління:

- 5) є способом зовнішнього вираження діяльності публічної адміністрації та її посадових осіб;
- 6) залежать від змісту компетенції публічної адміністрації;
- 7) обумовлені реалізацією завдань і функцій суб'єктів владних повноважень (виконання адміністративних зобов'язань) в рамках їх компетенції;
- 8) у більшості випадків вимагають юридичної регламентації;
- 9) вибір форм діяльності обумовлений специфікою поставленої мети, зумовлює найбільш ефективний варіант діяльності;
- 10) тягнуть за собою певні наслідки (правові чи не правові).

Класифікація форм управління.

Оскільки виконувані в процесі управління дії та взаємозв'язки різноманітні за своїм характером, призначенням та наслідками, до яких вони призводять, то виникає необхідність класифікації форм управління. При цьому важливо відразу відокремити ті дії та взаємозв'язки суб'єктів виконавчої влади, котрі не мають

власне управлінської природи. Це, зокрема, проведення різних фінансово-господарських операцій щодо утримання відповідних органів, здійснення матеріально-технічних дій тощо. Прикладами матеріально-технічних дій можуть бути діловодство (реєстрація, оформлення, розмноження, розсилання документів), обробка інформації (підрахунки, підготовка даних для машинної обробки), допоміжні заходи (охорона, організація харчування та ін.). Звичайно, наведені види діяльності органів виконавчої влади можна вважати її окремими формами, однак їх не можна віднести до переліку форм управління.

Говорити про форми управління доцільно лише щодо такої діяльності, яка має владно-організуючу спрямованість і відображає зміст основних, профільних функцій органів виконавчої влади.

Щодо цих форм вирішальним є поділ їх на види залежно від настання тих чи інших правових наслідків. За цим критерієм виділяють: а) правові та б) не правові форми.

До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення конкретного юридичного результату. Зокрема, такі дії, як видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо, виступають як юридичні факти і можуть породжувати (змінювати, припиняти) адміністративно-правові відносини.

До не правових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату. Найчастіше не правовими формами визнаються різноманітні організаційні дії службовців органів виконавчої влади на різних етапах підготовки і виконання управлінських рішень.

Це такі дії, як організація та проведення нарад, обговорень, перевірок, розробка проектів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської праці і ін. Дані форми можуть як безпосередньо «супроводжувати» правові форми, так і мати певне самостійне значення.

Найбільше практичне значення має класифікація правових форм управління. В адміністративно-правовій науці не досягнуто єдності думок з питань такої класифікації. Проте найчастіше правові форми поділяють на такі два види:

- а) видання правових актів управління;

б) вчинення інших юридично значущих дій.

Ця класифікація не досить точна. Адже вона не враховує, що серед інших юридично значущих дій цілком самостійне значення має бути надане діям щодо встановлення взаємозв'язків у сфері управління, які оформляють у вигляді адміністративних договорів (та інших аналогічних угод). Причому укладання подібних угод не можна змішувати з прийняттям правових актів управління.

До основних правових форм управління слід віднести такі:

1) видання правових актів управління (нормативного й індивідуального характеру);

2) укладання адміністративних договорів (угод);

3) вчинення (здійснення) інших юридично значущих дій.

Що ж до здійснення юридично значущих дій, то до такої форми належать насамперед різні реєстраційні дії. Наприклад, реєстрація та облік автомобільного транспорту, реєстрація винаходів і відкриттів, суб'єктів підприємницької діяльності, нормативних актів тощо. Окрім того, до юридично значущих дій належать: прийняття присяги, службова атестація, складання протоколів про адміністративні правопорушення тощо.

Усі названі форми (за винятком окремих організаційних дій) підлягають адміністративно-правовому регулюванню.

Застосовувані форми управління усіх видів повинні відповідати певним вимогам. Мається на увазі насамперед своєчасність прийняття (видання) відповідних актів і їхня актуальність за змістом, стабільність, тощо.

Провідною формою управлінської діяльності є прийняття суб'єктами виконавчої влади рішень у вигляді правових актів управління. Вони є найвагомішим за обсягом різновидом юридичних актів.

Органи виконавчої влади приймають навіть юрисдикційні акти (тобто з приводу застосування заходів адміністративної відповідальності). А величезна кількість і різноманітність суспільних відносин, в яких обов'язковим учасником є органи виконавчої влади, потребують видання мільйонів правозастосовчих актів про прийом (на роботу, до вузів і т. ін.), про призов на військову службу, виділення (житлової площі, ресурсів тощо), про призначення (пенсій, стипендій), нагородження, дозволи, покладання обов'язків, заборону, реєстрацію і т. ін.

11.2. Поняття і види правових актів управління та вимоги, що ставляться до них

Видання правових актів управління слушно розглядається як провідна форма реалізації завдань, функцій та компетенції органів виконавчої влади. Адже саме з допомогою таких актів досягається упорядкованість та стабільність адміністративно-правових відносин, їх розвиток.

Як у науковій літературі, так і в українському законодавстві відсутнє загальноприйняте визначення правового акту управління, немає єдиного підходу до назви таких актів. У літературі використовуються різні визначення: «адміністративні акти», «акти державної адміністрації», «виконавські рішення» тощо.

Серед підходів до визначення поняття правового акту управління найбільш поширені наступні.

Деякі вчені визначають його як правовий різновид управлінського рішення, який являє собою юридично владний, прийнятий шляхом одностороннього волевиявлення акт уповноваженого суб'єкта адміністративного права (органу виконавчої влади, органу управління (адміністрації) підприємства, установи, організації, посадової особи), має встановлену законодавством форму та спрямований на утвердження адміністративно-правових норм, виникнення та зміну адміністративно-правових відносин з метою здійснення завдань та функцій у сфері виконавчої влади. Шляхом видання такого акту орган (посадова особа) вирішує те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), яке виникає у процесі його діяльності, в інтересах реалізації завдань та функцій виконавчої влади.

У сучасних джерелах найчастіше акт державного управління визначають як офіційний припис, що заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми і тягне за собою певні юридичні наслідки.

За такого підходу правовий акт управління виглядає як засноване на законі одностороннє юридично-владне волевиявлення

уповноваженого суб'єкта виконавчої влади, спрямоване на встановлення адміністративно-правових норм або виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації виконавчої влади.

Характерними ознаками правового акту управління (далі акт управління, акт) є:

1) підзаконність, яка означає, що акт управління видається на підставі та на виконання закону і відповідно до актів вищестоящих органів виконавчої влади;

2) обов'язковість (імперативність), яка означає, що акт зобов'язаний виконувати всі фізичні та юридичні особи, яким він адресований; ігнорування правових актів управління, їх недотримання, перешкоджання реалізації тягне за собою застосування до винної особи заходів відповідальності;

3) правомочність, тобто акти управління видаються органами виконавчої влади відповідно до характеру та в межах наданої їм компетенції;

4) офіційність, що полягає у виданні акту від імені органу держави, повноваження якого саме на видання акту такого виду (форми) закріплене Конституцією та законами України;

5) односторонність, тобто акт є результатом юридично-владного волевиявлення відповідного суб'єкта, що його видав;

6) належна оформленість, яка означає, що акт управління є письмовим документом певного виду, підготовленим за правилами юридичної техніки та виданим з дотриманням нормативно встановлених процедур.

Отже, правовий акт управління – це офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади (та інших суб'єктів публічного управління), здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури і спрямований на виникнення певних юридичних наслідків.

Оскільки правові акти управління досить чисельні та різноманітні, велике теоретичне і практичне значення має їх класифікація.

Види правових актів управління.

В адміністративно-правовій науці розподіл правових актів управління на види здійснюється за різними критеріями (ознаками).

За критерієм юридичної природи розрізняють: нормативні, індивідуальні (іноді їх називають «ненормативні», «правозастосовчі») і змішані (комплексні) акти управління.

Таке розмежування правових актів управління зумовлено виокремленням таких загальних функцій держави, в тому числі діяльності органів виконавчої влади, як правотворча (правоустановча) та правозастосовча функції.

Нормативні акти управління – це правові акти управління, які встановлюють, змінюють або скасовують правові норми. Нормативні акти містять адміністративно-правові норми, які встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин у сфері виконавчої влади, розраховані на тривале застосування та не мають конкретного адресата. Саме у нормативних актах виявляється регулятивна роль адміністративного права.

Нормативні акти управління є найбільш містким вираженням реалізації виконавчої влади, оскільки саме через них відбувається підзаконна адміністративна нормотворчість. Нормативні акти встановлюють конкретні права, обов'язки, відповідальність учасників адміністративно-правових відносин. У них часто містяться обмеження і заборони, зумовлені специфікою сфери управління. Вони формують основи взаємодії різних суб'єктів управління (наприклад, шляхом встановлення певного адміністративно-правового режиму), передбачають юридичні гарантії забезпечення законності й дисципліни в управлінні.

В особливу категорію нормативних актів управління виокремлюються:

- акти, за допомогою яких затверджуються різні правила, положення, інструкції, що містять правові норми;
- акти, що втратили чинність, раніше видані акти чи їх окремі пункти.

Вони, безумовно, є нормативними, хоч і мають в певному розумінні допоміжне значення. Зважаючи на це, окремі дослідники і називали їх актами нормативно-допоміжного значення.

Індивідуальні акти управління – це акти, які стосуються конкретних осіб, їх прав і обов'язків. Характерною рисою індивідуальних актів управління є їх очевидний правозастосовчий характер. Головне в цих актах конкретність, тобто вирішення з їх допомогою

індивідуальних справ та питань щодо конкретних осіб (особи), виникнення персоніфікованих адміністративних правовідносин, зумовлених цими актами.

Різновидом індивідуальних актів є правоохоронні, юрисдикційні рішення.

За юридичними наслідками індивідуальні акти можуть бути:

- а) зобов'язуючими;
- б) забороняючими;
- в) правоповноважуючими;
- г) такими, які містять відмови.

Такі акти не тільки містять точно визначені й персоніфіковані юридичні приписи, а й завжди відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язуються виникнення, зміна та припинення конкретних адміністративно-правових відносин.

Говорячи про правозастосовчий характер індивідуальних актів управління, не можна применшувати їх певне регулююче значення. Адже індивідуальні акти на основі та в межах приписів, що містяться в нормативних актах, регламентують ті чи інші управлінські відносини. Але на відміну від нормативних актів, які регулюють будь-які управлінські відносини, індивідуальні акти управління завжди регулюють конкретно визначені відносини.

Наступним видом, виділеним за критерієм юридичної природи актів, є змішані (комплексні) акти управління, які містять разом з нормами права індивідуальні приписи та рішення щодо конкретних управлінських справ.

За критерієм суб'єктів, які мають право видавати чи приймати правові акти управління, розрізняють:

- акти Кабінету Міністрів України;
- акти центральних органів виконавчої влади;
- акти місцевих органів виконавчої влади;
- акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Якщо ж розуміти державне управління не лише як діяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб, а й діяльність інших суб'єктів державного управління, то до правових актів управління мають бути також віднесені:

- акти Президента України;

– акти керівників апарату будь-яких державних органів при здійсненні ним управлінської діяльності щодо службовців апарату відповідних органів;

– акти адміністрацій (органів управління) державних підприємств, установ, організацій (переважно у формі наказів і розпоряджень їх керівників).

За критерієм юридичної форми вираження правові акти управління поділяються на:

- постанови;
- розпорядження;
- накази;
- інструкції;
- правила;
- положення.

За критерієм сфери дії правові акти управління поділяються на: акти управління, що діють на всій території держави, на території спеціального округу чи особливої режимної території; акти, що діють в межах сфери, галузі державного управління, регіону та в межах органу чи організації; акти, дія яких поширюється на певне коло організацій чи громадян.

За порядком прийняття адміністративно-правових актів виділяють акти, які приймаються:

- єдиноначально;
- колегіально;
- за узгодженням.

За критерієм пов'язаності адресатів із суб'єктом видання актів виділяють:

– акти, адресовані безпосередньо підлеглим суб'єктам;

– акти, адресовані об'єктам у сфері їх функціонального впливу;

– акти з невизначеним колом адресатів;

– акти з індивідуально визначеними (персоніфікованими) адресатами.

За критерієм форми волевиявлення акти управління поділяються на:

– письмові акти, які є різновидом службових документів;

– усні акти управління, що переважно використовуються при безпосередньому керівництві виробничою діяльністю, для

забезпечення громадської безпеки, на транспорті, у військових формуваннях тощо.

Залежно від моменту початку дії необхідно розрізняти акти управління, які вступають в силу:

- негайно з дати підписання, прийняття;
- з дати, вказаної в самому акті;
- в строк, вказаний в іншому акті;
- після державної реєстрації;
- після офіційного доведення до відома населення у встановленому порядку.

За критерієм обсягу повноважень суб'єкта видання акту розрізняються:

- дискреційні акти управління, що приймаються на вільний розсуд органу, посадової особи, без необхідності їх узгодження з будь-ким;
- акти, котрі приймаються на основі альтернативних повноважень, що дають суб'єкту можливість вибору одного з декількох названих у нормі права варіантів;
- так звані акти «пов'язаної адміністрації», що приймаються за відсутності можливості вибору.

Отже, найбільш універсальною та практично значущою є класифікація правових актів управління відповідно до критеріїв юридичної природи, суб'єктів видання та юридичної форми вираження, оскільки саме ці критерії є достатньо узагальнюючими, охоплюють майже всі інші ознаки актів.

Вимоги, що ставляться до правових актів управління.

З юридичної точки зору, тільки розробити та прийняти якісний правовий акт управління зовсім недостатньо. Незважаючи на всю складність та відповідальність даного етапу, котрий є, власне кажучи, початком складного процесу управлінської діяльності, головним у даному процесі є забезпечення своєчасної та ефективної реалізації акту управління.

З урахуванням так званої презумпції дійсності (правильності) чинних правових актів управління їхня дія пов'язана з отриманням низки вимог до них.

Вимоги до правових актів управління різномірні за своєю суттю і тому потребують певної класифікації.

Деякі учені вказують на необхідність розмежування таких вимог за їх змістом:

1) загальні вимоги законності, яким повинні відповідати всі акти управління незалежно від того, ким і коли вони видаються, з якого питання та які юридичні ознаки вони мають;

2) додаткові (або спеціальні) вимоги до деяких актів управління залежно від їхнього змісту та призначення;

3) вимоги організаційно-технічного характеру, що, як і загальні вимоги, ставляться до всіх актів управління.

Найчастіше виділяють наступні основні вимоги, яким має відповідати кожен акт управління:

а) відповідність акту положенням Конституції, чинним законам та іншим нормативно-правовим актам згідно з ієрархією цих актів у правовій системі;

б) непорушність та необмежуваність актом встановлених та гарантованих чинним законодавством прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, громадських об'єднань, підприємницьких та комерційних організацій;

в) використання при виданні акту лише тих назв і визначень, які передбачені чинним законодавством;

г) суворе дотримання встановленого порядку підготовки, обговорення та прийняття актів управління.

До конкретних вимог у цій частині мають бути віднесені:

– дотримання принципу колегіальності у передбачених законом випадках;

– узгодження проектів актів із заінтересованими сторонами;

– забезпечення відкритості у правотворчому процесі, що полягає у забезпеченні вільного доступу до інформації щодо проектів нормативно-правових актів, чинних та скасованих нормативно-правових актів;

– наявність в актах усіх необхідних реквізитів (штампів, печаток, підписів посадових осіб, строків виконання тощо);

– видання акту управління уповноваженим на це органом, посадовою особою і суворо в межах їх компетенції.

Загалом правові акти управління не тільки приймаються, а й скасовуються (відміняються) у встановленому законом порядку, наявність якого зумовлена їхнім значенням та правовими наслідками.

Важливі аспекти правотворчої діяльності органів виконавчої влади визначаються переважно підзаконними нормативними актами різних рівнів. Тому потрібен єдиний законодавчий акт, який би цілісно врегулював умови та порядок здійснення такої діяльності.

Порядок прийняття правових актів управління охоплює наступні стадії.

4. Підготовка акту.

Значна кількість актів готується і видається з власної ініціативи заінтересованого органу, але багато і з ініціативи органів виконавчої влади за дорученням вищестоящих органів, за скаргами, заявами громадян. Значний та неоднорідний обсяг роботи, який має виконати уповноважений орган, може бути підставою для виділення на даній стадії окремих дій, процедур:

- правова ініціатива. Акт приймається, якщо є юридичні та фактичні підстави його прийняття, коли в ньому є об'єктивна потреба;

- аналіз ситуації і варіантів правового впливу. На даному етапі з'ясовується фактичний стан справ та можливі варіанти вирішення питань, що виникли;

- підготовка проекту акту. Вона покладається на орган, структурний підрозділ або окрему посадову особу. Проект акту підлягає обговоренню, узгодженню, належному оформленню і вважається погодженим за наявності віз керівників відповідного органу виконавчої влади.

Проект акту повинен бути доступний для ознайомлення та обговорення всіма заінтересованими особами. Обов'язковість ведення органами виконавчої влади веб-сторінок та оперативного розміщення на них офіційної інформації про діяльність відповідних органів, про чинні та скасовані нормативно-правові акти, проекти нормативно-правових актів з повідомленням про це засоби масової інформації передбачена Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 01.08.2002 р.

2. Прийняття рішення. В цій стадії також можна виділити кілька окремих дій, процедур:

- можливе обговорення та обов'язкове голосування в колегіальних органах. Іноді рішення приймають «в робочому порядку»

шляхом опитування. Однак більшість актів приймається одноосібно керівником органу виконавчої влади. Тобто ключовим на даному етапі є підписання підготовленого проєкту;

- внесення змін до проєкту. Проєкт може бути визнаний таким, що потребує доопрацювання. Це передбачає розробку нового, з урахуванням зауважень і вимог, висунутих у процесі обговорення й узгодження;

- оформлення рішення. Даний етап передбачає остаточне редагування проєкту акту, його підписання та присвоєння акту порядкового номера.

3. Доведення акту до відома виконавців та заінтересованих осіб. Це самостійна стадія в процесі прийняття акту.

Вона може здійснюватися шляхом:

- персонального ознайомлення (усно, повісток, розвішування списків, ознайомлення під розписку тощо);

- опублікування в засобах масової інформації, у спеціальних виданнях (збірниках, бюлетенях, газетах, журналах);

- окремі неофіційні засоби оприлюднення також досить часто використовуються, наприклад, вивішування текстів документів у громадських місцях.

Питання чинності правових актів управління.

Щодо чинності актів управління дослідники слушно пропонують виділяти чотири окремі юридичні стани:

- 1) припинення;
- 2) зупинення;
- 3) зміна;
- 4) скасування.

1. Дія акту може бути припинена з кількох підстав.

У зв'язку з додержанням вимоги виконати певні дії, яка містилася в акті, якщо його зміст зводився лише до виконання цієї вимоги. Однак слід мати на увазі, що виконання акту не завжди означає припинення його дії.

Так, не можна вважати наказ про призначення особи на посаду таким, що припинив свою дію, після того, як особа приступила до виконання своїх обов'язків.

Так само не припиняє свою дію і після створення органу управління акт, відповідно до якого цей орган було утворено. Такі

акти припиняють свою дію лише в результаті їх скасування або видання нових актів, що фактично анулюють старі.

У зв'язку із настанням певної юридичної події – наприклад, смерті фізичної особи.

Окремі автори називають таку підставу «зникненням» адресата акту, розширюючи таким чином її зміст та включаючи до неї також ліквідацію юридичної особи

Закінчення строку дії акта, який було видано на певний строк. Якщо новим актом того самого або вищого органу анулюється або поглинається зміст попереднього акту. З цієї підстави припиняється дія акту (незалежно від того, чи зазначається про його припинення, чи ні), що встановлює відповідальність за те чи інше правопорушення, при виданні нового акту, що встановлює іншу відповідальність за це ж правопорушення.

У зв'язку із скасуванням (відміною) акту органом, що видав даний акт, або уповноваженим на те вищестоящим органом.

Акти скасовуються у випадках виявленого порушення порядку видання, зміни умов, за яких вони були прийняті та ін.

2. Зупинення дії акту – тимчасовий правовий захід, що застосовується шляхом прийняття відповідного рішення. Уповноважений орган, посадова особа може зупинити дію акту з мотивів законності або доцільності.

В адміністративно-правовій літературі звертається увага на окремі особливості зупинення дії акту управління. Так, допускається зупинення всього акту або його частини, зупинення дії акту управління на всій території держави або окремій частині території, певному регіоні. Зупинення актів може бути пов'язане також з фактом подання скарги, тощо.

3. Зміна акту як засіб підвищення його якості використовується тоді, коли є потреба уточнити його приписи, надати їм іншу редакцію чи доопрацювати окремі частини. Зміна приписів акту, як правило, здійснюється тим самим органом, посадовою особою, які видали акт у первинному вигляді.

4. Скасування акту означає визнання не чинним акту повністю або окремих його приписів, положень. За загальним правилом, акти можуть бути скасовані тим, хто їх прийняв, або вищестоящим органом, посадовою особою.

11.3. Адміністративний договір

Протягом останніх десятиліть проблема використання договорів у адміністративному праві стає дедалі більш актуальною, хоча вона і не є новою.

Термін «адміністративний договір» останнім часом досить вживаний, хоча у нормативних джерелах і не використовується. Невизначеним остаточно це питання залишається і у теорії адміністративного права, хоча йому і приділяється чимало уваги.

Проблема полягає у тому, що договір традиційно вважається засобом регулювання у галузях приватного права, зокрема у цивільному праві, де склалися засади, що ґрунтуються на рівності сторін, їх автономії тощо. Публічне ж право, однією з провідних галузей якого є право адміністративне, належить, так би мовити, до протилежного «полюсу» юридичної матерії.

Водночас з розвитком демократичних засад адміністративне право дедалі більше використовує певні положення права приватного. Це пов'язане насамперед з необхідністю збагачення відносин панування-підпорядкування такими формами, які мають в основі свободу поведінки суб'єктів. У зв'язку з цим в адміністративному праві формуються інститути, подібні до інститутів приватного права, зокрема, інститут адміністративного договору.

Не випадково, що укладання адміністративних договорів (угод), як відзначалося раніше, набуло значення самостійної правової форми державного управління.

Що ж являє собою адміністративний договір (угода)? Визначаючи його поняття, слід відштовхуватися від ознак загально правового поняття договору.

Аналіз загально правового поняття договору як угоди сторін, спрямованої на виникнення, зміну або припинення їх взаємних прав та обов'язків дає змогу виявити такі його ознаки:

- а) свобода волевиявлення, тобто добровільність укладення;
- б) рівність сторін;
- в) досягнення згоди по всіх істотних аспектах договору;
- г) еквівалентний характер;
- д) взаємна відповідальність сторін за невиконання або неналежне виконання умов договору;

є) забезпечення договору державним примусом, що надає документу юридичної чинності.

Договори в приватному праві найчастіше регулюють відносини двох сторін і розраховані на встановлення, зміну та припинення конкретних правовідносин. У цьому сенсі вони є індивідуалізованими, тобто такими, що не породжують зобов'язань для інших фізичних та юридичних осіб.

Ознаки приватноправового договору не завжди виявляються у публічно-правових договорах, які відрізняються низкою ознак.

Договори в публічному праві здебільшого є договорами нормативного характеру, тобто відрізняються встановленням правил тривалої дії для широкого кола адресатів, котрі повинні: видати правові акти, укласти угоди, здійснити юридично значущі дії.

Відмінності виявляються у предметі, суб'єктах та змісті таких договорів, а також у засобах забезпечення їх реалізації.

Предметом публічно-правового договору є відносини владного характеру, причому лише ті з них, в яких допускається узгодження волевиявлення владних суб'єктів.

Суб'єктами публічно-правового договору є суб'єкти публічно-правових відносин, котрі наділені насамперед публічно-владними повноваженнями. В адміністративному договорі це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи. Водночас суб'єктами адміністративного договору можуть виступати такі суб'єкти, які не мають владних повноважень, але які можуть у публічно-правовій сфері бути носіями деяких владних функцій (трудові колективи, органи самоорганізації населення тощо).

Щодо змісту публічно-правового договору, то його специфіка зумовлена тим, що права й обов'язки сторін (учасників) мають наперед заданий, передбачуваний характер, зумовлений компетенційними можливостями тієї чи іншої сторони.

Усі публічно-правові договори можна поділити на:

- установчі договори;
- компетенційно-розмежувальні договори;
- угоди про делегування повноважень;
- програмно-політичні договори про дружбу й співробітництво;

- договори між державними і недержавними структурами;
- договори про громадянську згоду;
- міжнародні договори.

При визначенні правової природи адміністративних договорів слід враховувати, що вони виникають лише у тих сферах державної влади і місцевого самоврядування, де складаються адміністративно-правові відносини. Норми адміністративного права безпосередньо впливають на зміст даних угод, при цьому волевиявлення сторін скеровується нормами адміністративного права, тобто набуває адміністративно-правової форми.

На відміну від договорів приватного права тут обов'язково присутній носій влади, який у межах своєї компетенції реалізує функції виконавчо-розпорядчого характеру. Тому в адміністративному договорі завжди виявляється державна воля до створення певної ситуації.

Визначаючи поняття адміністративного договору, окреслимо характерні ознаки останнього:

1) виникнення у сфері публічної влади у зв'язку і з приводу реалізації органом виконавчої влади або органом місцевого врядування своїх владних повноважень;

2) підставою виникнення є правозастосовчий акт, прийнятий згаданими органами;

3) організуючий характер;

4) метою є задоволення публічних інтересів, досягнення публічного блага, тобто домінування суспільних цілей.

В адміністративному договорі неможлива (за будь-яких умов) одностороння відмова від виконання договірних умов або їх зміна. Норми про форс-мажор тут не застосовуються. Такий договір або окремі його положення не може бути визнано конфіденційним. Більше того, у деяких випадках необхідною умовою чинності адміністративно-правового договору є його опублікування. До того ж, як вже зазначалось, значна кількість адміністративно-правових договорів, на відміну від договорів приватного права, має нормативний характер.

За порушення такого договору можливе застосування заходів відповідальності – дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової.

Зауважимо, що адміністративний договір ще не забезпечено судовим захистом, і ця проблема має бути розв'язана у законодавчому порядку.

Отже, адміністративний договір – це угода, укладена суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим якої визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов'язково одна зі сторін.

Для адміністративного права найбільш характерні функціонально-управлінські договори, договори між державними і недержавними організаціями.

Функціонально-управлінські договори укладаються між суб'єктами виконавчої влади з метою координації їх діяльності при розв'язанні спільних завдань. Вони посилюють взаємодію ланок виконавчої влади, а також взаємодію органів виконавчої влади з іншими суб'єктами шляхом уточнення, конкретизації або додаткового гарантування виконання повноважень для забезпечення реалізації публічних інтересів.

Адміністративні договори між органами виконавчої влади і недержавними утвореннями покликані вирішувати проблему узгодження між ними вирішення питань, насамперед у галузі соціальних відносин тощо.

До адміністративних договорів слід віднести договори про делегування повноважень, а саме: договори про делегування деяких повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

При цьому мають бути дотримані такі вимоги:

- а) делегуються лише окремі повноваження;
- б) при делегуванні повноважень держава фінансує їх здійснення у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету;
- в) при цьому органам місцевого самоврядування передаються відповідні об'єкти державної власності;
- г) органи місцевого самоврядування у питаннях здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Останнім часом дедалі частіше приймаються нормативні акти, що зобов'язують сторони до укладення договорів. Отже,

підставами для них є насамперед адміністративно-правові норми. Вони набувають чинності лише у випадку прийняття відповідного правозастосовчого акту. Якщо дія цієї угоди буде визнана недоцільною, то угода може бути припинена в адміністративному порядку шляхом прийняття нового правозастосовчого акту, що скасовує попередній.

Для укладення і виконання адміністративних договорів доцільно дотримувати загальні вимоги договірного права, встановлені цивільним законодавством, зокрема такі, як форма договору, наслідки недотримання встановленої форми, випадки недійсності, терміни тощо.

При виробленні теоретичних засад правового регулювання адміністративно-договірних відносин слід використовувати і зарубіжний досвід. Так, адміністративні договори застосовуються в управлінській практиці Франції з початку ХХ ст. Для укладення таких угод необхідне волевиявлення двох сторін, але після його укладення, коли, зокрема, визначені межі рівноправних відносин між адміністрацією та приватною особою, адміністрація отримує певні права на здійснення односторонніх владних дій щодо іншого учасника правочину. Адміністрація може навіть в односторонньому порядку розірвати договір, але при цьому повинна виплатити компенсацію за негативні фінансові наслідки цих дій.

У Німеччині теорія і законодавче регулювання адміністративного договору мають високий рівень розробки і розвитку. Адміністративний договір встановлюється федеральним Законом про адміністративну процедуру (процес) від 25.05.1976 р., а також відповідними законами земель. Тобто цей інститут прямо передбачений законом.

Адміністративним договором у Німеччині визнається договір, який створює правові відносини у сфері дії адміністративного права і при цьому встановлює, змінює та припиняє певні обов'язки. Сфера його застосування чітко окреслена і відділена від видання правових актів управління, а також від інших правових форм управління. Детальну розробку в німецькому адміністративному праві отримали такі питання, як допустимість адміністративного договору, його законність, помилковість та недоцільність таких договорів.

У вітчизняній науці адміністративного права адміністративний договір є категорією недостатньо дослідженою, такою, що проходить процес становлення і тому потребує подальшого дослідження фахівцями як адміністративного, так й інших галузей права.

Контрольні питання

1. Поняття та види форм публічного управління. Характеристика окремих видів форм публічного управління.
3. Поняття, ознаки та види актів публічного управління.
4. Набрання чинності та доведення до відома адресатів індивідуальних адміністративних актів. Зупинення та припинення дії індивідуальних адміністративних актів.
5. Адміністративний договір.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003. URL: zakon.rada.gov.ua/go/851-15.
2. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996. URL: zakon.rada.gov.ua/go/393/96-вр.
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
4. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/conv#Text>.
5. Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента від 03.10.1992 (із змінами та доповненнями 21.05.1998 р.). *Урядовий кур'єр*. 1998. № 12.
6. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10.06.1997. URL: zakon.rada.gov.ua/go/503/97.
7. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01.08.2002 № 683/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/683/2002/conv>.

8. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014.
URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/794-18>.

Додаткова література

1. Адміністративне право: навч. посібник / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. 3-тє вид. К.: Правова єдність, 2011. 696 с.
2. Остапенко О.І, Ковалів М.В., Єсімов С.С., Гулак Л.С., Отчак Н.Я., Остапенко Л.О. Адміністративне право України (загальна частина) : навчальний посібник. Львів: СПОЛОМ. 2019. 504 с.
3. Адміністративне право України. Загальна частина: навч. посібник. С.М. Алфьоров, С.В. Вашенко. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
4. Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
5. Гук А. С. Адміністративні форми та методи публічного врядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1 (43). С. 73–80.
6. Лихачов С. Методи діяльності органів місцевого самоврядування. *Юридична Україна*. 2011. № 2. С. 29–35.
7. Мацелик Т. О. Функції органів публічної адміністрації – провідних суб'єктів адміністративного права. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1 (I). С. 205–210.
8. Матюхіна М. П., Ковтун М. С., Соловійова О. М. та ін. Основи публічного адміністрування: навч. посібник. Х.: Нац. юр. універ. ім. Я. Мудрого, 2016. 79 с.
9. Самсін І., Іваницька Н. Адміністративний договір – форма реалізації публічного інтересу. *Право України*. 2014. № 6. С. 114–118.
10. Стефанюк В. Адміністративний договір – вимога сьогодення. *Право України*. 2013. № 11. С. 11–17.
11. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. К.: Конус-Ю, 2014. 236 с.

Розділ 12

ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

12.1. Поняття та принципи надання адміністративних послуг

Адміністративні послуги – це публічні послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень, провідний засіб реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, адже абсолютна більшість справ, що вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюються самими громадянами і стосуються їхніх суб'єктивних прав.

Термін «адміністративні послуги» спрямований не на виокремлення нового виду адміністративно-правових відносин між органами наділеними владними повноваженнями і приватними фізичними та юридичними особами, а на змістову переоцінку характеру їхніх взаємостосунків.

Інститут адміністративних послуг було запроваджено Концепцією адміністративної реформи, затвердженою Указом Президента України від 22 липня 1998 р. У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 15 лютого 2006 р., запропоноване таке визначення поняття адміністративної послуги: «результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними

особами прав, свобод і законних інтересів за їхньою заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)». Спроби створити Реєстр адміністративних послуг робилися протягом 2009–2011 років.

06 вересня 2012 року прийнятий Закон України «Про адміністративні послуги» встановив правові основи здійснення фізичними та юридичними особами своїх законних прав, свобод та інтересів у сфері адміністративних послуг, на правовому рівні врегулював фундаментальні питання, що потребували вирішення у сфері надання адміністративних послуг населенню. Зокрема визначено сферу дії вказаного Закону, основи державної політики та вимоги щодо регулювання надання адміністративних послуг, запроваджено обов'язковість інформаційної та технологічної картки та вимоги до їх змістового наповнення, описані основні вимоги до порядку надання адміністративних та супутніх послуг, строки, питання оплати та фінансового забезпечення, основні положення про ЦНАП, визначено права та завдання адміністратора, врегульовано функціонування реєстру адміністративних послуг та ЄДПАП, встановлено відповідальність за порушення у сфері надання адміністративних послуг.

Згідно з Законом, адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи.

Закон увів такі поняття як «інформаційна і технологічна картки адміністративної послуги», «центр надання адміністративних послуг», «Єдиний державний портал адміністративних послуг», «Реєстр адміністративних послуг».

30 січня 2013 р. затверджено Порядок ведення Реєстру адміністративних послуг (що замінив собою постанову про Реєстр адміністративних послуг 2011 року).

12 березня 2013 р. Указом Президента України затверджено Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». План передбачає широкий комплекс заходів з реформування надання адміністративних послуг (п.п. 81–84).

01 серпня 2013 р. Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Примірний регламент центру надання адміністративних послуг. Документ регулює такі питання: вимоги до приміщення, в якому розміщується центр; інформаційна та технологічна картки адміністративних послуг; робота інформаційного підрозділу центру; керування чергою; прийняття заяви та інших документів; опрацювання справи; передача вихідного пакета документів суб'єктові звернення.

Майбутнє правового регулювання адміністративних послуг пов'язується з доопрацюванням і прийняттям Адміністративно-процедурного кодексу України – масштабного зводу «належного врядування», необхідність якого задекларована Концепцією 1998 року.

К. К. Афанасьєв, досліджуючи адміністративні послуги, визначив їх, як державні та муніципальні послуги, інакше кажучи публічні, надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень уповноваженими суб'єктами: органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими.

Ю. П. Шанров визначає адміністративні послуги як результат здійснення владних повноважень уповноваженим органом влади, який відповідно до вимог законодавства здійснює забезпечення юридичного оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою.

Г. М. Писаренко запропоновано авторське визначення адміністративної послуги як правовідносин, що з'являються у процесі публічно-владної діяльності уповноваженого органу за заявою фізичної або юридичної особи з метою реалізації їх суб'єктивних прав.

Визначення поняття адміністративна послуга законодавчо закріплено з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги». Законодавець дефініював адміністративну послугу як: «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону».

В. П. Тимошук, із законодавчого визначення виділяє ключові ознаки адміністративної послуги: «адміністративна послуга

надається лише за заявою фізичної або юридичної особи; заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи; адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг; адміністративна послуга надається відповідно до закону; наявність у особи суб'єктивного права, а саме – права звернення з вимогою про надання адміністративної послуги».

Тобто, адміністративні (управлінські) послуги – це новий елемент взаємовідносин держави з особою. Ними слід вважати, зокрема, численні різного роду дозвільно-ресстраційні дії державних органів за відповідними зверненнями осіб. Такі дії раніше за традицією визначались як прояв владно розпорядчої діяльності органів управління стосовно громадян. Але насправді ці дії слід оцінювати як виконання обов'язків держави перед громадянами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і свобод.

Таке розуміння відповідає новій ідеології «служіння держави» перед людиною. «Служіння» з боку виконавчої влади – це і є, в першу чергу, надання адміністративних послуг. Адже державна влада – це не тільки механізм відслідковування і реалізації обов'язків громадянина, а й певних обов'язків держави перед громадянином. І таких обов'язків з її боку з'являтиметься все більше на шляху демократизації держави.

Уведення в правовий обіг поняття «адміністративні послуги» спрямоване не на запровадження окремого виду адміністративно-правових відносин між державою та людиною, а на перегляд взаємовідносин між державними органами та особами, оскільки за змістом цього поняття визнається принцип верховенства права.

Сьогодні Україна здійснює активні кроки в демократизації та дебіюрократизації сфери надання адміністративних послуг шляхом прийняття законодавчих актів, що спрямовані на децентралізацію надання адміністративних послуг, водночас відбувається активний процес децентралізації влади та реформується сфера адміністративних послуг. Реформаторські зміни покликані створити якомога зручніші умови для надання адміністративних послуг громадянам та збільшити їхню можливість контролювати владу, зробити такі послуги доступними, швидкими і якісними.

На загальнодержавному рівні особливості надання адміністративних послуг в Україні регламентують Конституція України від 28 червня 1996 року, Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, закони України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року, «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 року, постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 р. № 118, «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» від 01 серпня 2013 р. № 588, наказ Міністерства юстиції «Про затвердження типових інформаційних карток адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01 лютого 2018 р. № 1952/5, Житловий кодекс Української РСР України 30 червня 1983 року, Водний Кодекс України року від 6 червня 1995 року, Земельний кодекс України року від 25 жовтня 2001 року, Сімейний кодекс України року від 10 січня 2002 року, Цивільний кодекс від 16 січня 2003 року, Кодекс цивільного захисту України від 02 жовтня 2012 року, закони України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 року, Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» від 17 квітня 1991 року, «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» 28 лютого 1991 року, «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19 червня 1992 року, «Про охорону праці» 14 жовтня 1992 року, «Про охорону атмосферного повітря» 16 жовтня 1992 року, «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року, «Про колективні договори і угоди» від 01 липня 1993 року, «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року, «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16 грудня 1993 року, «Про Національний архівний фонд та архівні установи» від 24 грудня 1993 року, «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» 24 лютого 1994 року, «Про екологічну експертизу» від 09 лютого 1995 року, «Про рекламу» від 03 липня 1996 року, «Про відпустки» 15 листопада 1996 року, «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, «Про основні принципи та вимоги до

безпеки та якості харчових продуктів» від 23 грудня 1997 року, «Про відходи» від 5 березня 1998 року, «Про оренду землі» від 06 жовтня 1998 року, «Про перевезення небезпечних вантажів» від 06 квітня 2000 року, «Про державні нагороди» від 16 березня 2000 року, «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01 червня 2000 року, «Про охорону культурної спадщини» від 08 червня 2000 року, «Про охорону дитинства» 26 квітня 2001 року, «Про особисте селянське господарство» від 15 травня 2003 року, «Про землеустрій» від 22 травня 2003 року, «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» 5 червня 2003 року, «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 року, «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09 липня 2003 року, «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року, «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 року, «Про державну експертизу землепорядної документації» від 17 червня 2004 року, «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01 липня 2004 року, «Про соціальний захист дітей війни» від 18 листопада 2004 року, «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» від 02 червня 2005 року, «Про благоустрій населених пунктів» від 06 вересня 2005 року, «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06 вересня 2005 року, «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 року, «Про захист тварин від жорстокого поводження» від 21 лютого 2006 року, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань соціального захисту багатодітних сімей» 19 травня 2009 року, «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 01 липня 2010 року, «Про регулювання містобудівної діяльності» 17 лютого 2011 року, «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19 травня 2011 року, «Про Державний земельний кадастр» від 07 липня 2011 року, «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20 листопада 2012 року, «Про співробітництво територіальних громад» 17 червня 2014 року, «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» 15 лютого 1995 року,

«Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 04 вересня 2015 року, укази Президента України «Про заходи щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектора економіки» від 29 січня 2001 року № 62, «Про почесні звання України» від 29 червня 2001 року № 476/2001 року, постанова Ради Міністрів УРСР і Української республіканської ради профспілок від 11 грудня 1984 року № 470 «Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов і надання їм житлових приміщень в Українській РСР», постанова Верховної Ради України від 26 червня 1992 року № 2503-XII «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» постанови Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 р. № 848 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива (зі змінами)», від 10 жовтня 2001 р. № 1306 «Про дорожній рух» та інші.

Для покращення якості надання адміністративних послуг запроваджено рекомендовані форми локальних нормативних документів, що регулюють надання адміністративних послуг. Зокрема урядом затверджено Примірне положення про ЦНАП, Примірний регламент ЦНАП, якими органам місцевого самоврядування рекомендовано керуватися при затвердженні власних положень та регламентів, що є нормативним забезпеченням функціонування центрів надання адміністративних послуг.

Примірне положення про ЦНАП описує основи порядку його функціонування. Оскільки такий нормативний документ є примірним, а не типовим, його положення можна вважати базисними та такими, що може бути розширено та доповнено в межах вимог законодавства. Так, примірним положенням про ЦНАП визначено уповноважених суб'єктів та порядок створення ЦНАП, основні завдання ЦНАП, частково врегульовується питання затвердження переліку адміністративних послуг, порядок надання та вибору суб'єктів надання супутніх послуг, передбачено вимоги до розміщення в приміщеннях ЦНАП необхідної інформації про послуги. Положенням також описані основні завдання та права адміністратора, порівнюючи з Законом України «Про адміністративні послуги».

ги», такі доповнено пунктом, що передбачає право адміністратора звертатися до керівника стосовно покращення ефективності роботи центру, а також акцентовано увагу на необхідності дотриманням вимог Закону України «Про захист персональних даних». Примірний регламент ЦНАП є документом, що описує порядок організації роботи, порядок дій адміністраторів та їх взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг.

Законодавчо закріплена обов'язковість затвердження інформаційної картки та технологічної картки адміністративної послуги значно спростила отримання інформації про таку послугу фізичними та юридичними особами та унеможливила зловживання посадовими особами щодо витребування додаткових документів.

У технологічній картці адміністративної послуги повинні зазначатися етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; відповідальна посадова особа; структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення); строки виконання етапів (дії, рішення).

Критеріями оцінки якості надання адміністративних послуг є показники, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів споживачів адміністративних послуг, професійність діяльності органів, що надають адміністративні послуги, які повинні здійснюватися на основі наступних вимог: результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до особи, професійності:

1. Результативність передбачає спрямованість діяльності адміністративного органу на позитивне вирішення справи, тобто на надання громадянам адміністративної послуги. Оцінка за критерієм результативності також передбачає орієнтацію на цілісність послуги, тобто отримання громадянами загального очікуваного результату.

2. Своєчасність надання адміністративної послуги передбачає дотримання встановленого законом строку надання адміністративної послуги, з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи. Орган, що надає адміністративну послугу, повинен враховувати законні інтереси громадянина щодо прискороного надання адміністративної послуги.

3. Доступність передбачає фактичну можливість громадян звернутися за отриманням адміністративної послуги. Критерій

доступності включає: наявність інформації про орган, який надає відповідні адміністративні послуги, її достатність (повнота) та коректність; різноманітність та доступність джерел такої інформації, в тому числі можливість отримання інформації по телефону або електронною поштою; територіальну наближеність органу до споживачів послуг; наявність сполучення громадського транспорту, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для приватного транспорту; можливість вільного (безперешкодного) доступу споживачів послуг у приміщення адміністративного органу; наявність та безплатність бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки адміністративного органу; справедливий (обґрунтований) розмір плати за адміністративну послугу (якщо послуга є платною).

4. Зручність передбачає врахування інтересів та потреб споживачів послуг в організації надання адміністративних послуг. Критерій зручності включає: можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, у тому числі забезпечення можливості звернення поштою, електронною поштою тощо; упровадження принципу “єдиного вікна”, за якого споживач послуги звертається до відповідального органу, який самостійно організовує подальше надання адміністративної послуги без участі споживача; мінімізацію кількості інстанцій, залучених до надання адміністративної послуги; використання (застосування) анкет та інших стандартизовано-допоміжних форм; максимальний обсяг та зручність для споживачів часу особистого прийому громадян, чітку визначеність цього часу та його реальне дотримання; відсутність черг або впорядкованість (організованість) особистого прийому громадян, використання механізмів попереднього запису, прозорості (нумерованої) черги тощо; зручний порядок оплати адміністративної послуги (якщо послуга платна) – плата повинна бути визначеною у фіксованому розмірі і по можливості прийматися безпосередньо у приміщенні органу.

5. Відкритість передбачає наявність та доступність інформації, необхідної для отримання адміністративної послуги: про процедуру надання адміністративної послуги; перелік документів, які потрібно подати для отримання послуги, зразки заповнення

документів; про розмір та порядок оплати адміністративної послуги; про посадових осіб, відповідальних за надання адміністративних послуг.

6. Повага до особи передбачає ввічливе (шанобливе) ставлення до особи, її честі та гідності. Цей критерій також включає: готовність працівників органу допомогти споживачеві послуги в оформленні звернення тощо; дотримання принципу рівності громадян; наявність побутових зручностей в органі, що надає адміністративні послуги (сидячих місць для очікування в черзі тощо).

7. Професійність передбачає наявність належного рівня кваліфікації працівників адміністративного органу. Професійність визначається продемонстрованим рівнем знань та дотриманням процедури надання адміністративної послуги; конкретністю та обґрунтованістю вимог, що ставляться до споживачів послуг тощо.

Правовою основою для закріплення принципів надання адміністративних послуг в національному законодавстві є Основний Закон України та міжнародні угоди.

Реальне застосування принципів надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування є пріоритетним для розбудови демократичної та правової держави. Органи місцевого самоврядування поміж інших інституцій є найбільш наближеними до населення, оскільки такі уповноваженні законодавством на вирішення більшості питань у житловій, будівельній, соціальній та інших сферах. Законом України «Про адміністративні послуги» лише закріплено принципи, на яких повинне здійснюватися надання адміністративних послуг. Системність принципів надання адміністративних послуг виявляється у їх взаємопов'язаності, а також у їх взаємозалежності.

На думку М. Б. Острах: «характеризуючи той чи інший принцип, слід урахувати його взаємозв'язок з іншими принципами, залежність від них. Принципи надання органами публічної адміністрації адміністративних послуг взаємодіють між собою в межах цілісної системи, урівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити їх природу, індивідуальність і регульовані можливості. При цьому кожен принцип має структурно відведене йому місце, що дає підстави для висновку: повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого

принципу можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей».

Одним з орієнтирів для формування та закріплення принципів надання адміністративних послуг в органах місцевого самоврядування в українському законодавстві є Європейська хартія місцевого самоврядування. Хартією закріплено, що укріплення місцевого самоврядування в європейських державах є вагомим вкладом у розвиток європейського суспільства на демократичних засадах та принципі децентралізації влади.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» державна політика у сфері адміністративних послуг базується на принципах: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності, стабільності, рівності перед законом; відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, доступності інформації про надання адміністративних послуг, захистеності персональних даних, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, неупередженості та справедливості, доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Принцип законності закріплений Конституцією, а саме статтею 19 визначено, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи мають обов'язок здійснювати повноваження тільки в межах визначених Основним Законом та законодавством України.

Згідно із сучасним теоретичним та практичним досвідом, найпродуктивнішим способом розуміння верховенства права є тлумачення його як певної кількості тісно пов'язаних принципів, необхідних для функціонування демократичної соціальної системи.

Принцип правової визначеності як необхідна умова дотримання принципу верховенства права полягає в ясності підстав, цілей та змісту нормативних вимог, а також у законодавчому встановленні повноважень органів влади у відносинах з суб'єктами звернення.

Дотримання принципу законності під час надання адміністративних (управлінських) послуг забезпечується шляхом здійснення відповідного контролю органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами у межах своїх повноважень, визначених законом.

В. В. Толкованов, Т. В. Журавель досліджуючи принцип стабільності, вказують на те, що принцип стабільності широко застосовується в різних сферах правового регулювання, зокрема такий закріплений Цивільним кодексом України. Його дія полягає в тому, що неприпустима одностороння відмова від виконання зобов'язання, а стабільність зобов'язань висловлює сталість їх змісту, а саме – неприпустимість його односторонньої зміни, незалежно від того, чи встановлені права та обов'язки сторін законом, угодою сторін або односторонньою правомірною дією однієї з них.

У сфері надання адміністративних послуг принцип рівності суб'єктів звернення передбачає однакове ставлення до громадян та додержання вимоги обслуговування у порядку черговості. Якщо послуги є однотипними, такі повинні надаватись на однакових умовах, зокрема це стосується строків надання послуги, оплатності послуги, способів отримання послуги.

Серед принципів важливе місце займає принцип відкритості і прозорості надання адміністративних послуг. Реалізація принципів відкритості, прозорості здійснюються шляхом виконання норм Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема ст. 6 стосовно прав суб'єктів звернення на безоплатне отримання інформації щодо надання адміністративних послуг та ст. 8 щодо необхідності затвердження інформаційної та технологічної карток адміністративної послуги.

Принцип оперативності та своєчасності полягає в уникненні формального підходу до розгляду справи та необхідності швидкого надання адміністративної послуги, не зважаючи на встановлені тривалі строки. Реалізація вказаного принципу ускладнюється суб'єктивністю оцінки часу, необхідного для надання певної послуги, та неможливості застосування санкцій чи претензійно-позовного захисту за незастосування вказаного принципу до розгляду справи.

Оскільки нормативно не встановлено чіткого врегулювання, для яких послуг такий строк може бути скорочено і за яких умов, це зумовлює суб'єктивний підхід до необхідності зменшення тривалості надання адміністративних послуг. Такий принцип може реалізовуватися шляхом контролю керівника за безпосереднім виконавцем надання адміністративних послуг.

Доступ до інформації забезпечується шляхом розміщення інформаційних стендів в місцях надання адміністративних послуг, надання безоплатного доступу до: Єдиного державного порталу адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі та інформації про послуги розміщеної на веб-сайтах об'єднаних територіальних громад, а також шляхом функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки та інформування через засоби масової інформації.

Тісно пов'язаний принцип відкритості і прозорості з принципом доступності інформації про надання адміністративних послуг. Положення про те, що кожен має право на інформацію, можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів закріплене в Конституції України та Законах України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та «Про адміністративні послуги».

Закон України «Про запобігання корупції» визначає основи організації та порядок функціонування системи запобігання та протидії корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, зокрема запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» частково передбачає процедуру для органів місцевого самоврядування.

Принцип доступності та зручності для суб'єктів звернень полягає не лише в комфортному для відвідування приміщень, де надається адміністративна послуга, але особливо важливим є, щоб у процесі утворення об'єднаних територіальних громад якість послуг не погіршилася. Прогресивними механізмами, завдяки яким реалізовується вказаний принцип, є створення віддалених робочих місць адміністраторів, виїзних та мобільних ЦНАП.

Для забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг необхідно розв'язати такі проблеми: наявність не передбачених законами видів адміністративних послуг; поділ адміністративної послуги на кілька платних послуг; перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб; вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодав-

ством або у не передбаченій законодавством формі; необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів адміністративних послуг; встановлення в адміністративному органі графіка приймання громадян у незручний для них час; необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг; обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг; фактичне зобов'язання фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги; віднесення до повноважень одного органу здійснення контролю і надання відповідних послуг; відсутність стандартів надання послуг; ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури.

У зв'язку із частими змінами політичних орієнтирів та складною геополітичною ситуацією запровадження системи надання адміністративних послуг в Україні відбувається поступово та в даний час знаходиться в процесі формування. Реформування системи надання адміністративних послуг в Україні є необхідним в умовах інтеграції України до Європейського Союзу. Цей процес має бути ефективним, якісним, таким, що сприятиме збільшенню довіри до органів влади, стане близьким до потреб і запитів людей. З метою реалізації принципів надання адміністративних послуг Законом України «Про адміністративні послуги» передбачено обов'язковість затвердження інформаційних та технологічних картоток адміністративних послуг.

12.2. Суб'єкти надання та отримання адміністративних послуг

Одна з головних ознак демократичного суспільства і правої держави – це якісне надання органами публічної влади адміністративних послуг. Процеси демократизації і суспільних перетворень в Україні визначають пріоритет публічно сервісної спрямованості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування в ході реалізації повноважень, покладених на них чинним законодавством.

Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями:

- повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом;
- послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;
- послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб;
- результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративної послуги є:

- органи виконавчої влади інші державні органи;
- орган влади Автономної Республіки Крим;
- органи місцевого самоврядування, їх посадові особи;
- державні реєстратори, суб'єкти державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Ознаками державних послуг є :

- надання громадянам та їх об'єднанням, юридичним і фізичним особам (далі споживачам) послуг саме державними органами та відповідними державними структурами з коштів державного бюджету;

- орієнтування дій державних органів при наданні послуг на реалізацію функцій і завдань держави, визначених Конституцією України та іншими законодавчими актами щодо забезпечення прав і свобод громадян;

- надання державної послуги у формі акта уповноваженого органу, який встановлює окремі права і обов'язки зацікавлених споживачів;

- нормативне закріплення забезпечення державою санкціонованої можливості отримання конкретному сторонньому відносно до даного державного або муніципального органу споживачеві відповідного результату на основі поданої ним заяви;

- індивідуальність надання послуги;

- надання послуги безпосередньо в державному органі;

- наявність у положеннях про орган державної влади і його структурних підрозділів спеціального пункту про обов'язки надання державних послуг, визначених чинним законодавством про державну службу і відомчою нормативно-правовою базою стосовно правового регламентування надання державних послуг;

- наявність конкретного адресата-споживача державної послуги, тобто особи, яка звернулася за отриманням відповідної послуги;

- універсальність вимог до всіх одержувачів послуг (відсутність дискримінації), технологічних перешкод (виключення можуть мати місце відносно окремого кола осіб згідно з чинним законодавством);

- кожна державна послуга має бути занесена до Реєстру державних та адміністративних послуг.

Діяльність, що характеризує відносини влади і громадян в різних країнах, описується різними категоріями і термінологією. В США, Великобританії, Канаді та інших економічно розвинених країнах прийнята теорія публічних послуг; у країнах Західної Європи та Російській Федерації послуги юридичним та фізичним

особам, надані органами державної влади, частіше іменують «державними послугами». Іноді вживаються назви «управлінські» або «виконавські» послуги. Термін «послуга» по-різному тлумачиться різними літературними джерелами, законодавчими і нормативно-правовими актами.

Система надання державних послуг є важливою складовою системи державної влади і державного управління. Державні послуги є одним із основних засобів регулювання відносин між державою і громадянами, забезпечення прав, свобод і обов'язків громадян. Тому Президент України, Кабінет Міністрів України, інші органи влади приділяють значну увагу питанням удосконалення системи державних послуг.

Закон України «Про адміністративні послуги» передбачає можливість надання не лише адміністративних послуг, а й інших, які не є адміністративними за своєю суттю, а саме ч. 3 ст. 3 визначено, що до адміністративних послуг також прирівнюється надання органом місцевого самоврядування та його посадовими особами витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт. Оскільки староста є посадовою особою місцевого самоврядування, отже надання ним вказаних послуг можемо прирівняти до надання адміністративних послуг.

Адміністратор – це посадова особа органу, що утворив ЦНАП, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. Повноваження адміністратора передбачені Законом України «Про адміністративні послуги» та дещо розширені Примірним положенням про ЦНАП.

Відповідно до вказаного Закону, адміністратор: надає суб'єктам звернень вичерпну інформацію і консультації щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг, приймає, здійснює реєстрацію документів, необхідних для надання адміністративних послуг, після чого передає документи (їх копії) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання з дотриманням вимог Закону Ук-

раїни «Про захист персональних даних», видає або забезпечує надсилання через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення про можливість отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг, здійснює організаційне забезпечення надання адміністративних послуг та контроль за дотриманням строків розгляду справ і прийняття рішень, ініціює вжиття заходів до усунення виявлених порушень, складає протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення. Адміністратор також уповноважений безоплатно отримувати від суб'єктів владних повноважень необхідну для надання адміністративної послуги інформацію та документи, погоджувати документи в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримувати їх висновки з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення.

З метою ефективної організації надання найпоширеніших послуг, адміністратор ЦНАП виконує не лише посередницьку роль між суб'єктом звернення і суб'єктом надання послуги, але і сам є надавачем послуги. Зокрема, до таких повноважень належить реєстрація місця проживання, видачі відомостей з Державного земельного кадастру, державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців та інші.

03 листопада 2020 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі». Законом регламентовано, що ключовою ознакою ЦНАП є надання визначеного відповідно до цього Закону переліку адміністративних послуг. Замість попереднього акценту на механізм надання послуг у ЦНАП («через адміністратора»), зроблено правильну зміну наголосу – саме на головну характеристику, що відрізняє ЦНАП – надання широкого переліку адмінпослуг, на відміну від інших суб'єктів, в т. ч. окремих суб'єктів надання адмінпослуг чи їх спеціальних (відомчих) «фронт-офісів» («сервісних центрів МВС», «центрів обслуговуван-

ня платників податків» тощо). Такий перелік послуг формується на основі двох обов'язкових вимог Закону: 1) всі адмінпослуги, де суб'єктом надання є орган місцевого самоврядування, що утворив ЦНАП (місцева рада, її виконавчі органи та посадові особи), повинні надаватися виключно через ЦНАП; 2) Кабінет Міністрів України затверджує перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органом місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, і які є обов'язковими для надання через ЦНАП.

До принципів управлінської (організаційної) автономії органу місцевого самоврядування, сам орган місцевого самоврядування вирішує яким обсягом повноважень наділяти своїх службовців. Підказкою тут може бути таке: а) адміністраторів доцільно наділяти повноваженнями (завданнями) з безпосереднього надання саме «швидких послуг», тобто тих що надаються невідкладно; б) для менших громад, це можуть бути й інші повноваження, адже там розмежування на фронт-офіс і бек-офіс є менш чітким, і одні й ті ж посадовці здійснюють прийом суб'єктів звернення, і наступну обробку цих звернень. Назва посади, насправді є похідною і навіть вторинною. Обсяг повноважень конкретного адміністратора чи іншої посадової особи – визначає ОМС, з урахуванням потреб конкретної громади і актів Уряду щодо коректних назв посад (без здвоєнь тощо).

Суб'єктом надання адміністративної послуги є також державний реєстратор. Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» визначено, що державний реєстратор юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань – особа, яка перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації, нотаріус. Державним реєстратором може бути громадянин України, який має вищу освіту, відповідає кваліфікаційним вимогам, визначеним Міністерством юстиції України, та перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації (крім нотаріусів), та нотаріус.

Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» визначено, що державним реєстратором є громадянин України, який має вищу освіту за спеціальні-

стю правознавство, відповідає кваліфікаційним вимогам, встановленим Міністерством юстиції України, та перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації прав, приватний та державний нотаріуси.

Законом України «Про адміністративні послуги» регламентовано, що суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити: облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування; здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень; надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг; видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень; облаштування скриньки, встановлення зворотного зв'язку в електронній формі з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів; безоплатне надання консультацій суб'єктам звернень з питань отримання адміністративних послуг у місцях, де здійснюється прийом суб'єктів звернень.

Незалежно від власного бажання, кожен громадянин, будучи приватною особою чи виступаючи суб'єктом підприємницької діяльності у ролі фізичної або юридичної особи, періодично змушений звертатися до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування за отриманням паспорта, оформленням субсидії,

для того, щоб зареєструватися суб'єктом підприємницької діяльності, отримати різного роду дозволи, ліцензії, свідоцтва тощо. По своїй суті, це і є адміністративні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування через реалізацію ними наданих їм владних повноважень .

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єктом звернення є:

- фізична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг;
- юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг.

Фізичних осіб можемо більш детально класифікувати за різними критеріями, зокрема за приналежністю до громадянства (громадяни, іноземці, особи без громадянства), за віком (повнолітні, не повнолітні), та за іншими критеріями. Юридичні особи можемо класифікувати на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права.

Законом України «Про адміністративні послуги», визначено, що суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується шляхом надання їм безоплатного доступу до Єдиного державного веб-порталу електронних послуг, функціонування телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації.

12.3. Види адміністративних послуг

У науковій літературі містяться різні, подекуди протилежні підходи до виділення певних видів адміністративних послуг та їх класифікації за тими чи іншими критеріями. Узагальнюючи погляди науковців стосовно класифікації адміністративних послуг, слід виділити основні критерії їхнього розподілу:

1. За рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та видом правового регулювання процедури їх надання: а) адміністративні з централізованим регулюванням

(закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади); б) адміністративні з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади); в) адміністративні зі “змішаним” регулюванням (одночасне здійснення централізованого, і локального регулювання).

2. За критерієм платності: платні послуги; безоплатні послуги.

3. За змістом публічно-службової діяльності щодо надання адміністративних послуг: реєстрація; надання дозволу (ліцензії); сертифікація; атестація; верифікація; нострифікація; легалізація (проставлення штампів Апостиль); встановлення статусу тощо.

4. За предметом (характером) питань, щодо вирішення яких звертаються приватні особи: підприємницькі (господарські) послуги; соціальні послуги; земельні послуги; будівельно-комунальні послуги тощо.

Така класифікація дає змогу виробити кілька правил щодо впорядкування системи надання адміністративних послуг, особливо щодо послуг з локальним регулюванням. По-перше, необхідно зважено підходити до запровадження нових видів послуг і враховувати можливості людських, фінансових та технічних ресурсів для надання якісних послуг. Не повинно бути ситуацій, коли орган влади вирішив видавати дозволи на щось, хай і обґрунтовано, але при цьому іще не вирішив питання процедури надання цієї послуги і не створив матеріально-організаційних умов для її надання. По-друге, стосовно «локальних» адміністративних послуг у частині перегляду та вдосконалення організації їх надання більшу активність повинні проявляти органи місцевого самоврядування. Як показує практика, в багатьох випадках у локальних актах недостатня увага приділяється процедурному аспекту регулювання.

До класифікаційної ознаки зміст адміністративної діяльності щодо надання адміністративної послуги відносяться реєстрація, надання дозволу (ліцензії), сертифікація, атестація, верифікація, нострифікація, легалізація, встановлення статусу тощо. Але часто навіть за однією назвою криється різне змістовне навантаження. Так, при реєструванні державного акта про право власності на земельну ділянку первинним є інтерес держави щодо обліку земле-власників та гарантування прав останніх, а при реєстрації суб'єктів

підприємницької діяльності – бажання особи отримати дозвіл на зайняття підприємницькою діяльністю.

Адміністративні послуги також можливо класифікувати за наступними критеріями:

- за суб'єктом звернення;
- залежно від способу надання;
- залежно від характеру питань стосовно яких звертаються;
- за критерієм оплатності;
- за критерієм обов'язковості.

За суб'єктом звернення: послуги, що отримують фізичні особи та послуги, що отримують юридичні особи, найчастіше це отримання адміністративних послуг, що стосуються вирішення соціально-побутових питань, таких як: реєстрація місця проживання, надання субсидій, оформлення паспорта громадянина України та інших. Юридичні ж особи як приватного, так і публічного права, можуть звернутися щодо надання послуг, що стосуються виконуваної ними діяльності, зокрема щодо розміщення вивіски, реклами чи оренди приміщень.

Залежно від способу надання адміністративні послуги слід класифікувати на ті, що надаються безпосередньо та за допомогою механізмів посередництва.

Серед адміністративних послуг, залежно від характеру питань, можна виділити: реєстраційні (державна реєстрація фізичної особи підприємцем, реєстрація місця проживання/перебування), паспортні (вклеювання до паспорта громадянина України фотокартки при досягненні 25 і 45-річного віку, оформлення і видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм), житлово-комунальні (обмін житлових приміщень, що знаходяться у комунальній власності, зняття громадян з квартирного та кооперативного обліків, закріплення службового житла, надання дозволу на приєднання звільненого житлового приміщення до житлового), майнові (надання в оренду нежитлового приміщення способом некомерційного конкурсу), соціальні (надання державної допомоги при народженні дитини, виплата допомоги на дітей, які виховуються у багатодітній сім'ї), земельні (видача витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки, надання відомостей з Державного

земельного кадастру у формі витягу з Державного земельного кадастру про земельну ділянку), будівельні (надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки на проектування та будівництво об'єктів архітектури та містобудування, реєстрація декларації про готовність до експлуатації самочинно збудованого об'єкта, на яке визнано право власності за рішенням суду), підприємницькі (надання дозволу на влаштування технічного елемента (пристрою) на фасаді та зовнішній частині будинку, споруди, надання дозволу на розміщення зовнішньої реклами), нотаріальні (засвідчення справжності підпису на документі, посвідчення заповіту) та інші види адміністративних послуг.

За критерієм оплатності адміністративні послуги слід класифікувати на безоплатні та платні. Платність чи безоплатність адміністративних послуг встановлюється виключно законами. Так, до безоплатних послуг належать послуг у сфері соціального забезпечення громадян, зокрема: надання субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, виплата одноразової винагороди жінкам, яким присвоєно почесне звання України «Мати-героїня», надання державної соціальної допомоги на догляд, установлення статусу, видача посвідчень батькам багатодітної сім'ї та дитини з багатодітної сім'ї, встановлення статусу учасника війни, а також видача довідки про зняття з реєстрації місця проживання, реєстрація місця перебування особи, державна реєстрація фізичної особи – підприємця та державне припинення підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця, взяття на облік безхазяйного нерухомого майна та інші. До платних послуг належать державна реєстрація обтяжень нерухомого майна, державна реєстрація смерті, державна реєстрація права власності на нерухоме майно, скасування рішення державного реєстратора та інші. Крім того, передбачається, що безоплатними можуть бути послуги у випадках, коли розмір плати настільки дрібний, що плата не виправдовує витрат, пов'язаних з її стягненням.

Адміністративні послуги повинні бути платними, тому що це справедливо, адже одні особи не звертаються за певними послугами жодного разу в житті, а інші – регулярно, це може запобігати корупції, адже «безкоштовна невизначеність» змушує шукати

шляхи для позазаконної визначеності, плата за послуги може бути дієвим інструментом для мотивації службовців надавати послуги якісно, коли від цих коштів залежатиме фінансування відповідного адміністративного органу та преміювання службовців (Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р.).

Для подальшого підтримання сталої діяльності ЦНАП та якісного надання послуг, потрібні адекватні надходження до місцевого бюджету. Це можливо забезпечити насамперед через раціональні компенсаційні розміри плати за адміністративні послуги, адже багато послуг досі або необґрунтовано безоплатні, або з невідповідно низькими розмірами плати. В результаті, до прикладу, в рамках моніторингу ЦНАП у 25 громадах – учасницях Програми «U-LEAD з Європою» (де середня кількість мешканців у громаді складає 13 тисяч осіб, а середня кількість персоналу ЦНАП – 7 працівників) виявлено, що 4 громади отримали у 2019 році за адмінпослуги надходження у місцевий бюджет в межах від 100 до 200 тисяч грн., а 7 громад – взагалі менше 100 тис. грн. за рік. Отже, Україні потрібно ухвалити закон про адміністративний збір, щоб саме споживачі адмінпослуг могли забезпечувати систему ресурсами. А по безкоштовних послугах – це мають бути або відповідні державні субвенції, або інші компенсатори.

За критерієм обов'язковості можна виокремити обов'язкові та добровільні адміністративні послуги. Більшість адміністративних послуг є добровільними, тобто ініціатором отримання послуги є фізична чи юридична особа, яка з власної потреби, в силу певної необхідності звертається для отримання адміністративної послуги. Наприклад отримання в оренду комунального майна. Однак є адміністративні послуги за якими особа повинна звернутися у зв'язку із тим, що законом передбачено таких обов'язок, зокрема це такі послуги як вклеювання паспорта по досягненню 25 річного віку, реєстрація місця проживання.

У силу надзвичайної різноманітності адміністративних послуг залежно від їх цілей, органу який їх надає використовують й інші способи їх класифікації. Зокрема, адміністративні послуги можуть бути надані некваліфікованими або висококваліфікованими

виконавцями, задовольняти особисті або виробничі потреби; для надання одних послуг необхідні величезні капіталовкладення, а такі, як консультації можуть обійтися мінімальними вкладеннями. Виділяють також: 1) ділові послуги, які поділяються на виробничі, розподільчі та функціональні; 2) соціальні; 3) приватні: а) масові; б) індивідуальні.

Адміністративні послуги є провідним засобом реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, адже абсолютна більшість справ, що вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюються самими громадянами і стосуються їхніх суб'єктивних прав.

12.4. Процедура надання адміністративних послуг

Адміністративна послуга – це послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо). Адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг. Закон України «Про адміністративні послуги» не містить поняття «процедура надання адміністративної послуги» та чіткого порядку дій суб'єктів правовідносин у сфері надання адміністративних послуг. Однак, аналізуючи особливості нормативного регулювання процедурного забезпечення надання адміністративних послуг у Законі України «Про адміністративні послуги», слід відзначити, що термін «процедура» згадується у п. 8 ч. 1 ст. 4 та у ч. 5 ст. 8. Так, у п. 8 ч. 1 ст. 4 мова йде про такий принцип державної політики у сфері надання адміністративних послуг, як раціональна мінімізація кількості документів і процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг. Заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій чи усній формі.

Письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто, надіслана поштою або у випадках, передбачених законом, за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку. Здійснення адміністративної послуги є результатом реалізації адміністративної процедури центральним чи місцевим органом виконавчої влади. Поняття адміністративної процедури та теорія публічного адміністрування широко використовуються в західній теорії й практиці державного управління. Результатом надання адміністративної послуги є видача акта уповноваженого органу, який встановлює конкретні права і обов'язки зацікавленої особи.

Фізична особа, у тому числі фізична особа – підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування, крім випадків, установлених законом. Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи або у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта.

Перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, визначаються законом. Забороняється вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом.

Суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління.

Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення у випадках, передбачених законом, подає документи (якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсязі, достатньому для надання адміністративної послуги), зокрема:

- 1) документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, у тому числі військовослужбовців;
- 2) документи, що посвідчують:
 - особу іноземця;
 - особу без громадянства;

– отримання статусу біженця чи притулку в Україні (зокрема, посвідчення біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист);

3) документи військового обліку;

4) свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану;

5) документи, що підтверджують надання особі спеціального права на керування транспортним засобом відповідної категорії;

6) документи, що посвідчують проходження обов'язкового технічного контролю транспортних засобів відповідної категорії;

7) документи на транспортний засіб та його складові частини, у тому числі реєстраційні документи;

8) документи про трудову діяльність, трудовий стаж і заробітну плату громадянина;

9) документи про освіту та/або професійну кваліфікацію, науковий ступінь та вчене звання і документи, пов'язані з проходженням навчання, що надаються закладами освіти;

10) довідки, висновки та інші документи, що надаються закладами охорони здоров'я;

11) документи Національного архівного фонду та інші архівні документи відповідно до законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи;

12) рішення, вироки, ухвали і постанови судів;

13) установчі документи юридичної особи;

14) рішення, висновки і дозволи, що приймаються (надаються) органами опіки та піклування відповідно до законодавства;

15) документи медико-соціальної експертизи;

16) посвідчення та документи, що підтверджують право громадянина на отримання соціальної допомоги;

17) документи про державні і відомчі нагороди, державні премії та знаки розрізнення.

Суб'єкт надання адміністративної послуги отримує відповідні документи або інформацію без участі суб'єкта звернення, у тому числі шляхом прямого доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління.

Суб'єкт надання адміністративної послуги, підприємства, установи або організації, що належать до сфери його управління, які

володіють документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, зобов'язані:

- забезпечити безоплатне надання таких документів або інформації не пізніше трьох робочих днів з дня отримання запиту від суб'єкта надання адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законом;

- вживати заходів щодо розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії, забезпечення безоплатного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем та баз даних, якщо інше не передбачено законом;

- відповідно до закону забезпечити зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги.

Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, в тому числі одержання бланків з веб-сайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у центрах надання адміністративних послуг.

Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує вільний доступ до своїх приміщень, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, у тому числі належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями. Окрім того в Законі України «Про адміністративні послуги» в ч. 5 ст. 8 зазначено, що технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги, а саме: 1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; 2) відповідальну посадову особу; 3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення); 4) строки виконання етапів (дії, рішення).

Технологічна картка адміністративної послуги – це документ, у якому детально описується процедура надання конкретної адміністративної послуги від моменту отримання суб'єктом надання адміністративних послуг заяви щодо адміністративної послуги до видання результату суб'єктові звернення. Технологічна картка затверджується суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, а в разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, – органом, якому вона підпорядковується. Зауважимо, що в Законі України «Про

адміністративні послуги» не передбачено тлумачення процедури такого затвердження. З ч. 1 ст. 8 цього Закону випливає, що суб'єкт надання самостійно розробляє та затверджує технологічну картку.

Етапи надання адміністративної послуги передбачені в Постанові Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги». Так, у п.6 зазначено, що етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги включають: реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення; опрацювання звернення й оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги. Ці функції здійснюються структурними підрозділами та посадовими особами суб'єкта надання адміністративної послуги, зокрема через взаємодію структурних підрозділів суб'єкта надання такої послуги, суб'єкта надання такої послуги з іншими органами для отримання документів, інформації, рішень, відповідей, потрібних для надання адміністративної послуги, а також з адміністраторами – під час надання такої послуги через центр надання адміністративних послуг, із зазначенням граничних строків проведення таких дій; видання результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію. Власне етапи, які визначені в Постанові Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», можна вважати стадіями процедури надання адміністративної послуги, оскільки кожен з цих етапів містить у собі низку дій, які можуть бути об'єднанні в певні етапи. Структуру процедури складають стадії, а етапи є їх елементом. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» такі послуги надаються суб'єктами надання послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та /або через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Перша стадія процедури надання адміністративної послуги при зверненні за такою послугою до ЦНАП буде включати етапи, визначені у Примірному регламенті ЦНАП. Реєструючи заяву, адміністратор: перевіряє відповідність вхідного пакета документів інформаційній картці адміністративної послуги, у разі потреби надає допомогу суб'єктові звернення в заповненні бланка заяви; складає опис вхідного пакета документів; здійснює реєстрацію

вхідного пакета документів через внесення даних до журналу реєстрації (у паперовій та/або електронній формі); складає лист про проходження справи в паперовій та/або електронній формі; з'ясовує суб'єкта надання адміністративної послуги, до компетенції якого належить питання ухвалення рішення у справі; надсилає вхідний пакет документів суб'єктові надання адміністративної послуги.

Друга стадія процедури надання адміністративної послуги через ЦНАП є найбільш об'ємною, оскільки може охоплювати не один, а кілька етапів з різними виконавцями. У Постанові Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» зазначено, що етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги визначаються відповідно до вимог нормативно-правових актів, якими встановлено порядок надання адміністративної послуги, якщо інше не визначено законодавством. Тобто для окремих видів адміністративних послуг може бути передбачено різну кількість етапів на цій стадії, що визначається у відповідному законодавстві.

Третя стадія процедури надання адміністративної послуги при зверненні за цією послугою до ЦНАП буде включати такі етапи: суб'єкт надання адміністративної послуги: формує вихідний пакет документів, передає його до ЦНАП, зазначає про це в листі про проходження справи; адміністратор центру: повідомляє про результат надання адміністративної послуги суб'єктові звернення у спосіб, зазначений в описі вхідного пакета документів; здійснює реєстрацію вихідного пакета документів через внесення відповідних відомостей до листа про проходження справи, а також до відповідного реєстру в паперовій та /або електронній формі; передає вихідний пакет документів суб'єктові звернення особисто під розписку в разі пред'явлення документа, що посвідчує особу та/або засвідчує його повноваження, або у випадках, передбачених законодавством, передається в інший прийнятний для суб'єкта звернення спосіб.

З розвитком інформаційного суспільства та суспільних відносин виникає необхідність надання адміністративних та інших публічних послуг в електронній формі. Електронна послуга – адміністративна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікацій-

них, інформаційно-телекомунікаційних систем. В Україні за останні роки значно активізувався процес впровадження електронного урядування (так зване е-урядування), як на рівні центральних органів виконавчої влади, так і на рівні органів місцевого самоврядування. Незважаючи на складну суспільно-політичну ситуацію в країні, модернізаційні процеси тривають – впроваджуються нові інструменти електронного урядування, оновлюються офіційні веб-сайти, розробляються електронні інструменти взаємодії з громадянами, розвиваються практики електронної участі громадян тощо. У цьому потужному, стрімко розвиваючому процесі впровадження електронних послуг значну роль відіграють Центри надання адміністративних послуг, що виконують такі завдання:

1) організація видачі результату надання електронної послуги в паперовій формі;

2) отримання інформації про надання електронних послуг для забезпечення здійснення загального контролю та координації надання адміністративних послуг на відповідній території;

3) організація допомоги суб'єктам звернення під час отримання електронних послуг;

4) реалізація можливості отримання дистанційної консультації, дистанційного запису на прийом, попереднього замовлення адміністративної послуги з наступним поданням оригіналу пакета документів, дистанційна оцінка якості надання адміністративної послуги, подання скарги щодо порушення порядку надання адміністративної послуги. Результат надання електронної послуги у паперовій формі може бути виданий суб'єкту звернення безпосередньо суб'єктом надання адміністративної послуги або центром надання адміністративних послуг відповідно до встановленого порядку надання адміністративної послуги.

03 листопада 2020 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі». Законом передбачена можливість направляти результати адмінпослуг поштою, в тому числі за бажанням суб'єкта звернення та за його рахунок – кур'єром. Ця зміна внесена щоб надати право суб'єкту звернення: а) самостійно оплатити таку доставку (адже не всі органи місцево-

го самоврядування мають достатні ресурси у власних бюджетах на поштові відправлення); б) вибрати варіант доставки (поштову організацію та спосіб).

Процедура надання адміністративної послуги – це встановлений законодавством порядок надання адміністративної послуги з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення. Процедура надання адміністративної послуги включає три стадії: реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення; опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги; видання результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію. Розвиток системи надання адміністративних послуг повинен здійснюватися з урахуванням таких основних принципів: доступність послуг для всіх фізичних та юридичних осіб; дотримання стандартів надання послуг; відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням; відкритість.

Контрольні питання

1. Поняття адміністративні послуги.
2. Принципи надання адміністративних послуг.
3. Суб'єкти надання та отримання адміністративних послуг.
4. Види адміністративних послуг.
5. Процедура надання адміністративних послуг.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Про адміністративні послуги: Закон України 06 вересня 2012 № 5203-VI. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

2. Закон України «Про адміністративні послуги»: науково-практичний коментар / за заг. ред. В. П.Тимощука. Київ, 2012. 392 с. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/komentar-do-zakonu-pro-admin-poslugy-tymoschuk-2013>.

3. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади до проекту Закону України): пояснювальна записка до проекту Закону України. База даних «Законодавство України». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

4. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг : наказ Міністерства економіки України від 12.07.2007 № 219. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0219665-07>.

5. Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг: наказ Міністерства юстиції України від 31 серпня 2009 № 1555/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/v1555323-09>.

6. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 20 лютого 2013 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF>.

7. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня р. 2013 № 44 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF>.

8. Про звернення громадян : закон України від 02 жовтня 1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D180>.

9. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 № 810/98 / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

10. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

11. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон України від 07 грудня 1990 р. № 533-XII / Верховна рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.

12. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України 26 березня 1992 р. № 2234-XII / Верховна рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.

13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

14. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 / Президент України. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 2. С. 14. Ст. 154.

Додаткова література

1. Гончарук Н.Т. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-1/doc/1/04>.

2. Єдині вимоги (Стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг. URL: [https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/YeDIINI_VIIMOGII_\(STANDART\)](https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/YeDIINI_VIIMOGII_(STANDART)).
3. Ліпенцев А., Жук Ю. Адміністративні послуги в Україні: поняття і сутність. Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». 2015. Вип. 42. С. 140-148.
4. Мамотова Т.В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. URL: http://www.dridu.dp.ua/proekt_ms/doc/aplup_2015_4_12.
5. Михайлюк Я.Б. Загальна характеристика правового регулювання надання адміністративних послуг в Європейському Союзі та Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Том 2. 2015. № 34. С.113-117.
6. Ніколаєнко К. В. Сутність та ознаки адміністративних послуг. Держава і право. 2009. 269 с.
7. Оцінка якості адміністративних послуг// Тимошук В.П., Кірмач А.В. Київ : Факт, 2016. 88 с.Паутова Т.О., Неділько А.І. Формування та удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 5. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1081>.
8. Петьовка В. Надання адміністративних послуг в Україні: теорія і практика: монографія .Київ : Логос, 2014. 214 с.
9. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/831>
10. Тимошук В.П. Адміністративні послуги: проблеми теорії, практики та законодавства в Україні. Адміністративне право і процес. 2014. № 3 (9). С. 104-121.
11. Тимошук В. Адміністративні послуги: посібник. Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.
12. Щодо напрямів вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні : аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/admin_poslug-71b6f.
13. Янчук О. Трансформація системи виконавчої влади в контексті адміністративної реформи в Україні. Адміністративне право в контексті європейського вибору України. 2004. С. 188-191.

Розділ 13

ЗАКОННІСТЬ І ДИСЦИПЛІНА У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ. КОНТРОЛЬ ЗА ПУБЛІЧНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ

13.1. Законність і дисципліна: загальна характеристика та класифікація способів їх забезпечення

Законність – фундаментальна юридична категорія, яка є критерієм правового життя суспільства та громадян. Це комплексне політико-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права і влади, права та держави.

Поняття законності часто визначається як неухильне виконання законів і прийнятих у відповідності з ними інших правових актів державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами і організаціями.

Закони мають відповідати об'єктивним суспільним закономірностям, вимогам забезпечення прав і свобод людини та громадянина, ґрунтуватися на загальноновизнаних цінностях демократичної, соціальної, правової держави.

В юридичній літературі законність розглядається у різних аспектах.

Як принцип державно-правового життя законність є основою діяльності держави, усіх її гілок влади. Вимога дотримання та виконання законів і інших правових актів стосується всіх суб'єктів права. Відповідно до частини другої ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самовря-

дування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Права та свободи людини та їх гарантії згідно з Конституцією України визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Отже, законність має забезпечувати реалізацію та охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, рівність усіх перед законом. Водночас принцип законності означає, що органи законодавчої, виконавчої, судової влади та органи місцевого самоврядування мають діяти лише в порядку і в межах компетенції, визначеної Конституцією України, законами, іншими нормативно-правовими актами.

Законність як принцип здійснення публічною адміністрацією владних повноважень означає:

- вимогу законодавчого закріплення компетенції владних структур;
- ухвалення рішень у межах компетенції та на підставі закону;
- дотримання у діяльності суб'єктів владних повноважень конституційних прав і свобод людини.

З огляду на це правомірність діяльності органів виконавчої влади є «стрижнем режиму законності в державі». Особливого значення режим законності набуває в період політичної, соціально-економічної перебудови суспільства, коли необхідна висока організованість діяльності органів виконавчої влади, дисциплінованість посадових осіб.

Законність як принцип поведінки фізичних осіб у сфері права:

- реальна можливість здійснення суб'єктом права наданих йому прав за умови неухильного виконання покладених на нього обов'язків;
- конституційне закріплення правового статусу особи;
- можливість звернутися за судовим захистом власних прав та наявність ефективних засобів юридичної відповідальності.

Законність як принцип побудови системи нормативних актів:

- ієрархічність цієї системи;
- відповідність законів і підзаконних актів Конституції держави.

Законність як режим соціально-політичного життя:

– вимога точного і неухильного виконання законів та заснованих на них підзаконних актів усіма суб'єктами права, що визначає реальність писаного права та ступінь його втілення.

Наприклад, стаття 8 Закону України «Про Національну поліцію» визначає законність як: поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази; накази, розпорядження та доручення вищих органів, керівників, посадових та службових осіб, службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України.

Законність – це правовий режим у державі, за якого діяльність суб'єктів публічної адміністрації, юридичних і фізичних осіб здійснюється відповідно до вимог закону.

Цьому сприяють:

- наявність розгалуженої системи законодавства, яке відображає волю і інтереси переважної більшості населення, спрямоване на забезпечення прав людини та передбачає однаковість нормативно-правового регулювання на всій території країни і однакове застосування правових норм до всіх суб'єктів права;

- високий рівень правової культури населення, тобто повага до права суб'єктів правовідносин та їхня згода діяти у визначених ним межах, зіставляти власні вчинки з вимогами норм законодавства, наявність державних гарантій, за допомогою яких у суспільстві впроваджується, а в разі порушення – відновлюється законність.

Важливе значення для визначення змісту законності мають її принципи, тобто вихідні засади:

- верховенства права;
- верховенства закону;
- рівності всіх суб'єктів перед законом;
- стабільності правопорядку;
- нормативної обґрунтованості правових рішень;
- охорони прав громадянина;
- єдності розуміння та застосування права;
- нагляду, контролю за виконанням закону та невідворотності відповідальності;

- єдності;
- реальності та доцільності законності.

Дотримання законності гарантується передбаченою законодавством системою спеціальних засобів, тобто гарантій – обумовлених чинним законодавством і розвитком факторів суспільного життя, що забезпечують дотримання законності. Гарантії законності – це обумовлені закономірностями суспільного розвитку умови, засоби, фактори, що забезпечують дотримання законності.

Виділяють загальні й спеціальні гарантії законності.

До загальних гарантій належать об'єктивні умови суспільного розвитку, в яких здійснюється правове регулювання. Серед них, як правило, виділяють:

- політичні умови – розвиток демократії, гласність, поділ влади, свобода інформації;
- економічні умови – рівень розвитку ринкових відносин, виробництва, гарантованість економічної свободи, добробут населення тощо;
- ідеологічні умови – рівень розвитку правосвідомості, заснованої на визнанні пріоритету прав і свобод людини, правової культури громадян, насамперед державних службовців.

До спеціальних гарантій належать:

- стан законодавства, його стабільність і відповідність розвитку відносин у суспільстві, рівень юридичної техніки;
- рівень діяльності з попередження та припинення правопорушень, у тому числі заходів юридичної відповідальності;
- доступність і якість правосуддя;
- ефективність контролю за реалізацією правових актів.

За статусом розрізняють гарантії:

- превентивні (запобігають порушенню закону),
- охоронні (є засобами примусового характеру)
- каральні (реальне застосування до правопорушників передбачених нормою закону мір покарання).

Систему засобів забезпечення законності утворюють наступні основні групи:

1) різні види наглядово-контрольної діяльності у сфері державного управління з боку державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань;

2) різні способи реагування державних органів, насамперед органів виконавчої влади, на звернення громадян (пропозиції, заяви та скарги) з метою правової охорони та захисту їхніх прав і свобод;

3) здійснення спеціалізованого судового захисту порушених прав і свобод громадян у порядку адміністративного судочинства;

4) притягнення до різних видів юридичної відповідальності посадових осіб державних органів за протиправні дії у сфері державного управління, у необхідних випадках, застосування заходів адміністративної відповідальності до громадян, які протиправними діями порушують встановлений порядок управління.

Поряд із законністю ще одним фактором керуваності суспільними процесами та основою правопорядку в суспільстві є дисципліна. Дисципліна у державному управлінні передбачає певні вимоги до поведінки суб'єктів, які включають дотримання різних видів соціальних норм, у тому числі правових і моральних

Дисципліна – точне, своєчасне та неухильне додержання встановлених правовими і іншими соціальними нормами правил поведінки у державному та суспільному житті. Розрізняється державна, фінансова, трудова, військова і інші види дисципліни. Встановлюється законами та підзаконними актами, статутами, положеннями та правилами внутрішнього розпорядку, нормами моралі й суспільного співжиття.

Для сфери державного управління основне значення має служба дисципліна в державних органах, передусім органах державного управління. Нині відносини відповідальності державних службовців регулюються Кодексом законів про працю України (далі – КЗпП України) та Законом України «Про державну службу», деякими іншими законодавчими та підзаконними актами. Враховуючи це, актуальними є проблеми уніфікації визначень таких ключових понять інституту дисциплінарної відповідальності, як поняття службової дисципліни та дисциплінарної відповідальності державного службовця, дисциплінарного проступку, провадження у справах про дисциплінарні проступки, які сформульовані в різних підзаконних актах.

Правовий інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців є складовою галузі адміністративного права.

Дисциплінарну відповідальність державних службовців слід визначити як сукупність адміністративно-правових відносин, що

виникають у зв'язку з накладенням на державних службовців передбачених законодавством дисциплінарних стягнень за порушення службової дисципліни.

Необхідно зазначити, що дисципліна, на відміну від законності, більш наближена до людини. Остання може не знати чинного законодавства, не володіти інформацією щодо того, як норми права регулюють ті чи інші суспільні відносини, водночас про дисципліну людина знає.

Для дисципліни є характерними такі основні риси:

- наявність певної системи норм, правил поведінки людей;
- вказана система сформована набагато раніше, ніж система законодавства;
- існування певних різновидів дисципліни залежно від варіантів людських колективів;
- нерідко норми дисципліни не закріплені в чинному законодавстві.

Говорячи про проблеми законності та дисципліни у сфері публічного адміністрування треба вказати, що вони мають спільні риси, що їх об'єднують, і деякі відмінності.

Спільними рисами законності та дисципліни є:

- загальна мета;
- законність не повинна суперечити правилам дисципліни, навпаки, правила поведінки не повинні виходити за межі правового поля;
- законність забезпечується дотриманням дисципліни;
- законність є одним із способів захисту дисципліни (оскільки основні вимоги дисципліни містяться у правових нормах);
- єдині способи забезпечення (нагляд, контроль, звернення громадян).

Що стосується відмінностей, то основні такі:

- дисципліна забезпечується за рахунок дотримання не тільки правових, а й моральних та інших норм;
- законність є формально визначеною, тоді як дисципліна нерідко проявляється у суб'єктивних уявленнях тих чи інших людей (груп людей) про те, якою вона повинна бути;
- публічна адміністрація має змогу впливати на стан законності (прийняття нових нормативно-правових актів, протидія

правопорушенням тощо), тоді як на дисципліну вона впливає меншою мірою;

– якщо законність тісно пов'язана з державою, то дисципліна – значною мірою з громадянським суспільством;

– розрізняють спеціальні види дисципліни (військова, трудова, службова тощо), тоді як поняття законності досить однорідне.

Дотримання законності та дисципліни в публічному адмініструванні забезпечується за рахунок дієвості правового механізму, що складається з організаційно-структурних формувань та організаційно-правових методів.

Під організаційно-структурними формуваннями слід розуміти систему суб'єктів владних повноважень, які здійснюють на підставі законодавства або делегованих повноважень, а також інших фізичних та юридичних осіб, які наділені правами та обов'язками щодо підтримання режиму законності.

Організаційно-правові методи – це види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, форми роботи, операції, які використовуються для забезпечення законності.

Дотримання законності і дисципліни в публічному адмініструванні забезпечується за рахунок дієвості правового механізму, що складається з організаційно-структурних формувань та організаційно-правових методів. Під організаційно-структурними формуваннями слід розуміти систему суб'єктів владних повноважень, які здійснюють їх на підставі законодавства або делегованих повноважень, а також інших фізичних та юридичних осіб, які наділені правами та обов'язками щодо підтримання режиму законності. Організаційно-правові методи – це види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, форми роботи, операції, які ними використовуються для забезпечення законності. Такі організаційно-правові методи в теорії правової науки прийнято називати способами забезпечення законності, серед яких вирізняють:

- контроль;
- нагляд;
- звернення громадян.

Нагляд (контроль) – це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю

та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручатися в оперативно-господарську діяльність для усунення виявлених недоліків з можливістю притягнення порушників до відповідальності.

Як підсумковий спосіб забезпечення законності й дисципліни у публічному адмініструванні розглядається звернення громадян. Віднесення цього способу до таких, за допомогою яких можливо впливати на стан законності та дисципліни у державі, є вкрай важливим. Річ у тім, що звернення громадян повинні сприйматись як засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку органів виконавчої влади; можливість реального впливу на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб; можливість отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів; показник становлення громадянського суспільства.

Звернення громадян – це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, який характеризується правом громадяни України звернутися до органів публічної адміністрації об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами і пропозиціями, що стосуються їхньої діяльності.

Стаття 40 Конституції України свідчить, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР «Про звернення громадян» дає визначення, згідно з яким 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 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 та чинним законодавством їхніх 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 їхньої діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

У науковій літературі останнім часом серед чинників, які впливають на забезпечення законності й дисципліни, вирізняють моніторинг і аудит. Їх необхідно сприймати як допоміжні категорії в системі публічного адміністрування.

Застосування моніторингу пов'язується з відстеженням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, аналізом впливу на суспільні відносини прийнятих управлінських рішень, правових актів. При цьому перевагу мають такі «безконтактні» способи перевірок, як спостереження та аналіз, за допомогою яких суб'єкт робить власні висновки, оцінки і прогнози стану чи динаміки розвитку». Аудит же являє собою перевірку фінансово-господарської діяльності підприємств, установ та організацій.

13.2. Поняття та види контролю

Процес побудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави, головним завданням якої є утвердження та забезпечення прав і свобод людини, безпосередньо пов'язаний із необхідністю вдосконалення механізму правового регулювання суспільних

відносин, що потребує від держави застосування спеціальних заходів для підтримання нормального життя людей та функціонування державних інститутів. Важлива роль відводиться контрольній діяльності державних і громадських органів.

Функціонування суспільства неможливо уявити без державного управління, ефективність якого забезпечується різноманітними заходами, серед яких важливе місце займають контрольні.

Управлінська діяльність є загальною функцією для всіх гілок влади, відповідно, контрольна діяльність, виступаючи частиною управлінської діяльності, є для них загальною.

Контрольну діяльність можна характеризувати або з управлінської, або з юридичної точок зору. У першому випадку йдеться про функцію управління, стадію управлінського циклу, реалізацію принципу зворотного зв'язку в управлінні. У другому – про засіб забезпечення законності в реалізації виконавчої влади.

Контроль є важливою функцією держави. Його зміст полягає у спостереженні за законністю та доцільністю діяльності, наданні їй оцінки з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних та інших позицій. Але в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, підприємств, організацій, їх захисту від надмірної державної опіки контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються правовими актами, які дають можливість здійснювати тільки нагляд.

В адміністративному праві України контроль розглядається в широкому розумінні як один із способів забезпечення законності дисципліни в публічному адмініструванні, як процес спостереження за дотриманням нормативно-правових актів різними суб'єктами адміністративного права.

У більшості європейських країн контролюється передусім діяльність суб'єктів владних повноважень. Адже у зв'язку з широким колом останніх, якими наділені органи публічної адміністрації, якраз зростають можливості для зловживання цими повноваженнями. Значний інтерес до контролю викликаний тим, що останнім часом на всіх рівнях державної влади спостерігаються зниження виконавської дисципліни, нехтування вимогами законодавства і навіть прями порушення закону.

Мета контролю полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог,

принципів організації, виявленні причин цих відхилень, у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. З допомогою контролю, який у науці управління називають «зворотним зв'язком», суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, про помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи таку інформацію, можна оперативно втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки.

Контролю, як виду діяльності, притаманні принципи. До них належать:

1) універсальність (це означає, що контроль має охоплювати всі ділянки державного, господарського та соціально-культурного будівництва);

2) систематичність (проводиться неодноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно);

3) безсторонність (досягається шляхом покладення завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах);

4) реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів);

5) дієвість, оперативність, результативність (припускають швидке проведення контрольних дій контролюючим органом у разі одержання повідомлень про порушення, запобігання правопорушенням і причинам, що їм сприяли, своєчасне вжиття заходів щодо їх усунення, притягнення винних до відповідальності);

6) гласність (дає можливість, а у деяких випадках стає обов'язком доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю).

Існують різноманітні класифікації видів контролю за різними критеріями, проте зупинимось на основних.

Залежно від характеру організаційних зв'язків контролюючого та підконтрольного суб'єктів виділяють:

- внутрішній контроль;
- зовнішній контроль.

Внутрішній контроль здійснюється в межах організаційної підпорядкованості суб'єктів, які здійснюють контроль, та суб'єктів,

чия діяльність перевіряється. Внутрішній контроль здійснюється самими органами публічної адміністрації та відіграє важливу роль у зміцненні законності виконавської дисципліни, підвищенні рівня організованості та порядку в сфері публічного управління.

Основними об'єктами такого контролю слід вважати діяльність щодо забезпечення:

- реалізації прав і свобод громадян;
- надання управлінських послуг органами виконавчої влади, посадовими особами;
- відповідності фактичної діяльності органів публічної адміністрації нормативно визначеному обсягу повноважень;
- дотримання в діяльності згаданих органів вимог норм чинного законодавства.

При зовнішньому контролі така підпорядкованість суб'єктів відсутня. Здійснення зовнішнього контролю забезпечується за допомогою таких видів контролю з боку публічної адміністрації, як парламентський контроль; президентський контроль (хоча даний вид контролю може бути як зовнішнім, так і внутрішнім: наприклад у випадку президентської республіки); судовий контроль та контроль з боку громадськості.

Залежно від місця суб'єкта (який здійснює контроль) у системі органів публічної адміністрації виділяють контроль:

- 1) законодавчої влади (парламентський контроль);
- 2) Президента України та його апарату (президентський контроль);
- 3) Кабінету Міністрів України (урядовий контроль);
- 4) центральних органів виконавчої влади;
- 5) місцевих органів виконавчої влади;
- 6) органів судової влади;
- 7) органів місцевого самоврядування;
- 8) громадськості (громадський контроль);

Залежно від належності суб'єкта до державних або громадських структур виділяють: державний контроль та громадський контроль.

Державний контроль – це одна з функцій державного управління, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єкта контролю та здійснюється відповідними державними органами (посадовими особами).

Залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль, виділяють:

1) попередній контроль, має на меті не допустити прийняття незаконних рішень органами публічної адміністрації;

2) поточний (оперативний) контроль – спрямований на перевірку виконання суб'єктами владних повноважень, поставлених завдань і виконання функцій;

3) наступний контроль – стосується перевірки вже прийнятих рішень органів публічної адміністрації.

Залежно від призначення контролю виділяють:

1) загальний, що охоплює всі сторони діяльності контролюваного суб'єкта;

2) цільовий контроль окремого напрямку роботи.

Більш детально розглянемо види контролю відповідно до класифікації за місцем суб'єкта в системі органів публічної адміністрації.

Парламентський контроль.

Особливе місце серед видів зовнішнього контролю посідає контроль органу законодавчої влади – парламентський контроль, що здійснюється Верховною Радою України. Аналіз діяльності парламентів різних країн (не є виключенням Україна) дозволяє виділити наступні форми контролю:

а) регулярні обговорення в парламенті звітів уряду про діяльність за певний період (ст. 85 Конституції України);

б) постановка питання про довіру уряду, яка після відповідного голосування як наслідок може мати його відставку (ст. 87 Конституції України);

в) інтерпеляція – сформульована депутатом або групою депутатів і подана в письмовій формі вимога до окремого міністра чи глави уряду з приводу конкретних дій або питань загальної політики (ст. 86 Конституції України).

г) діяльність омбудсмена (ст. 101 Конституції України) визначає, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами

України (Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»), чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Метою контролю, що здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, є:

1) захист прав і свобод людини та громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

2) додержання та повага до прав і свобод людини та громадян;

3) запобігання порушенням прав і свобод людини та громадянина або сприяння їх поновленню;

4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини та громадянина у відповідність до Конституції України, міжнародних стандартів у цій галузі;

5) поліпшення та подальший розвиток міжнародної співпраці в галузі захисту прав і свобод людини та громадянина;

6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною прав і свобод;

7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Серед проблем, які мають місце в діяльності та організаційно-правовому статусі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, необхідно зазначити такі:

– акти реагування Уповноваженого не мають юридично-владного характеру. Тобто для зміни ситуації, де порушуються права, свободи та законні інтереси людей, Уповноважений повинен інформувати про виявлені порушення парламент, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади» громадськість через засоби масової інформації;

– відсутність повноважень стосовно забезпечення прав військовослужбовців та деяких інших категорій громадян

д) створення та діяльність постійних комісій (комітетів) парламенту та тимчасових слідчих комісій (ст. 89 Конституції України). Регламент Верховної Ради України визначає, що Верховна Рада може створювати, коли визнає за необхідне, тимчасові контрольні, ревізійні, слідчі комісії з будь-якого питання компетенції.

Завдання і коло повноважень таких комісій визначаються Верховною Радою при їх створенні. Повноваження тимчасової контрольної, ревізійної чи слідчої комісії Верховної Ради припиняються автоматично з прийняттям Верховною Радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, у разі припинення повноважень Верховної Ради, яка створила цю комісію. Верховна Рада України у межах повноважень створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Висновки та пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Контрольна функція комітетів Верховної ради України полягає в:

1) аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їхніх посадових осіб із питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготуванні й поданні відповідних висновків і рекомендацій на розгляд Верховної Ради України;

2) контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом;

3) організації та підготуванні за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань;

4) взаємодії з Рахунковою палатою;

5) взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини;

б) направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їхнім посадовим особам тощо (Закон України «Про комітети Верховної Ради України»);

д) створення та діяльність інших спеціальних контролюючих органів, здебільшого у фінансовій сфері контролю (рахункових палат; спеціальних фінансових ревізорів тощо). Стаття 98 Конституції України визначає, що Рахункова палата здійснює від імені Верховної Ради України контроль за використанням коштів Державного бюджету України. До видів та методів контрольної діяльності рахункової палати належать: перевірка, ревізія, аналіз, експертиза та обслідування.

Основними завданнями Рахункової палати є:

- організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, зокрема коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;

- здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього та зовнішнього боргу України, визначення ефективності й доцільності видатків державних коштів, валютних і кредитно-фінансових ресурсів;

- контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

- контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України, уповноважених банках (Закон України «Про Рахункову палату»).

Президентський контроль.

Необхідно зазначити, що норми Конституції України не містять прямої вказівки щодо здійснення Президентом України контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Однак статус Президента України як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, прав і свобод людини та громадянина, гарантує йому такі права.

Контрольні повноваження Президента України стосуються формування організаційних засад органів публічного адміністрування та змісту функціонування, та здійснюються або безпосередньо главою держави, або структурами Адміністрації Президента України. Відповідно виділяють прямий і непрямий президентський контроль.

Прямий президентський контроль застосовується виходячи з повноважень глави держави, що містяться у ст. 106 Конституції України. Йдеться про те, що Президент України має значні кадрові і установчі повноваження у сфері виконавчої влади.

Непрямий президентський контроль зводиться до використання повноважень відповідних структур Адміністрації Президента України допоміжного органу щодо забезпечення здійснення

Президентом України його повноважень. Адміністрація не є органом державної влади, оскільки не має власних владних повноважень; це – адміністративний апарат Президента, який вступає у правовідносини з іншими органами тільки за дорученням глави держави.

Основними завданнями Адміністрації є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне і інше забезпечення діяльності глави держави.

Контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України передбачає постійний моніторинг, отримання від виконавців відповідної інформації, аналіз цієї інформації та результатів моніторингу, Інформування Президента України, глави Адміністрації Президента України про хід реалізації акта чи доручення.

Контроль з боку органів виконавчої влади.

Є різновидом внутрішнього адміністративного контролю, що здійснюється органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Внутрішній адміністративний контроль істотно відрізняється від зовнішнього, що проводиться незалежними від адміністрації структурами, відповідно до цього має недоліки та переваги.

До недоліків внутрішнього контролю можна віднести його «відомчість», тобто діяльність, що здійснюється в межах однієї системи адміністративних органів не завжди може бути об'єктивною. А серед переваг такого виду контролю варто відзначити:

- професіоналізм;
- більшу оперативність;
- ширший обсяг контролю.

Крім того, внутрішній адміністративний контроль можна поділити на два основні види:

- контроль, що здійснюється з ініціативи органів публічної адміністрації (відомчий та надвідомчий контроль);
- контроль, що здійснюється з ініціативи приватних осіб (контроль, що здійснюється внаслідок адміністративного оскарження).

Провідне місце в системі внутрішнього адміністративного контролю посідає урядовий контроль – контроль Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України.

Аналіз статті 116 Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» свідчить про те, що Кабінет Міністрів України реалізує контрольні повноваження в процесі:

1) реалізації програм економічного, соціального, культурного розвитку України в цілому та окремих її регіонах;

2) вжиття необхідних заходів щодо забезпечення безпеки й обороноздатності України;

3) проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки та культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування;

4) забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

5) розробляє проект Закону про Державний бюджет України та забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

5) забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України та митної справи;

6) керівництва роботою центральних та інших органів виконавчої влади тощо.

Механізм здійснення контролю за організацією роботи з виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами та дорученнями Президента України та Кабінету Міністрів України визначається постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади».

Метою перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади Кабінетом Міністрів України є забезпечення високої ефективності та дотримання строків виконання завдань, визначених актами законодавства та дорученнями, надання необхідної допомоги керівникам органів виконавчої влади та підготовки рекомендацій для поліпшення стану виконавської дисципліни. Така перевірка проводиться спеціально створеною робочою групою або комісією, за дорученнями Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України відповідно до повноважень у строк не більше 10 робочих днів (у передбачених законодавством випадках термін може бути подовжений, але не більше ніж на 10 днів). За результатами перевірки орган виконавчої влади, протягом місяця після її закінчення інформує Кабінет Міністрів України про проведену роботу з усунення виявлених недоліків та вжиті заходи для притягнення до відповідальності працівників, винних у допущених порушеннях.

Говорячи про наступний рівень органів виконавчої влади – центральний, необхідно зазначити, що це – найбільш поширений варіант здійснення контролю у сфері публічного адміністрування. На відміну від урядового контролю, що має загальний інформаційно-аналітичний характер, контроль з боку центральних органів виконавчої влади відіграє важливу роль у зміцненні законності та службової дисципліни. Закон «Про центральні органи виконавчої влади» визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України, систему яких складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади.

Міністерство в межах повноважень на основі та на виконання актів законодавства видають накази, організовують і контролюють їх виконання. Наприклад, Міністерство охорони здоров'я України, відповідно до Положення здійснює контроль за виконанням державних програм розвитку охорони здоров'я, зокрема профілактики захворювань, надання медичної допомоги, розвитку медичної та мікробіологічної промисловості.

Інші центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як

державні служби, агентства діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Контроль, який здійснюється місцевими органами виконавчої влади – місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади, хоча має значно менший обсяг, але є найбільш наближеним до контролюваних об'єктів. Зазначені суб'єкти здійснюють різноманітні контрольні повноваження у сфері публічного адміністрування на відповідних територіях.

Це стосується контролю за:

- 1) збереженням і раціональним використанням державного майна;
- 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;
- 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного та тваринного світу і інших природних ресурсів;
- 4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;
- 5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов і інших вимог, пов'язаних з якістю та сертифікацією;
- 6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією та захороненням промислових, побутових і інших відходів, додержанням правил благоустрою;
- 7) додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів;

8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;

9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту,

10) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту і дорожнього руху;

11) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію.

Судовий контроль як спосіб забезпечення законності в публічному адмініструванні посідає чільне місце серед способів забезпечення ефективного функціонування органів публічної адміністрації. Даний різновид державного контролю реалізується через діяльність судів. Треба усвідомлювати, що судова влада займається не лише судочинством. Значною мірою система судів України виконує контрольні функції у сфері публічного адміністрування. Це досягається за рахунок:

1) діяльності Конституційного Суду України у вирішенні справ і наданні висновків у справах щодо:

- конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

- відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

- додержання конституційної процедури розслідування та розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту в межах, визначених Конституцією України;

- офіційного тлумачення Конституції та законів України.

2) діяльності судів загальної юрисдикції у процесі розгляду кримінальних і цивільних справ:

- установлення відповідності закону дій органів публічного адміністрування;

- порушення питання щодо усунення недоліків у роботі органів виконавчої влади, які сприяли вчиненню правопорушення;

- визнання правових актів публічного адміністрування незаконними тощо.

3) діяльності господарських судів із:

- перевірки відповідності актів і дій органів виконавчої влади (посадових осіб) вимогам чинного законодавства;

- направлення окремих ухвал керівникам органів виконавчої влади та посадовим особам про вжиття необхідних заходів, які впливають на вчинення правопорушень тощо;

4) діяльності адміністративних судів із вирішення справ щодо: спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

- спорів із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

- спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

- спорів, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання не чинними адміністративних договорів;

- спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

- спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму (Кодекс адміністративного судочинства України).

Контроль з боку органів місцевого самоврядування.

Важлива роль у здійсненні контролю в публічному адмініструванні належить сільським, селищним, міським радам, які є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах за допомогою своїх виконавчих органів функції та повноваження місцевого самоврядування. Всебічні контрольні повноваження зазначених органів обумовлені широким колом делегованих державою повноважень і питань, вирішення яких покладено на останніх.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи:

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

– здійснюють контроль за виконанням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах, в організаціях, незалежно від форм власності, за використанням прибутків підприємств і організацій відповідних територіальних громад; контролюють організацію та діяльність підприємств транспорту, зв'язку, побуту;

– забезпечують належне медичне обслуговування та організацію освітньої роботи, додержання природоохоронного законодавства; відають іншими питаннями громадського та соціально-культурного будівництва.

Ради мають виключну компетенцію на встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти та порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, на прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність. Ради можуть створювати тимчасові контрольні комісії з різних питань.

Контрольні повноваження органів місцевого самоврядування реалізуються під час:

– внесення подання до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують вимоги та рішення рад, їх виконавчих органів;

– звернення до суду про визнання незаконними актів підприємств, установ і організацій, які обмежують права територіальної громади;

– розгляду справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання.

Крім того, місцеві державні адміністрації підзвітні відповідним районним і обласним радам у виконанні програм соціально-економічного та культурного розвитку, районних, обласних бюджетів. Вони підзвітні та підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих адміністраціям відповідними радами, у виконанні рішень з цих питань.

Громадський контроль – це різновид контролю, який здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами.

Однією із ключових ознак демократичної країни є ступінь контролю громадянського суспільства за державою. Це – нормаль-

на світова практика розвинених країн, коли громадянське суспільство має реальні важелі впливу на прийняття державних управлінських рішень та контроль за діяльністю органів публічної адміністрації. Головною особливістю громадського контролю є те, що останній не наділений можливістю застосування засобів примусового характеру. Однак даний вид контролю може істотно впливати на діяльність суб'єктів владних повноважень, у результаті чого останні змушені підвищувати ефективність діяльності.

Однією з форм, завдяки якій громадськість може контролювати публічну адміністрацію, є гарантований законодавством доступ до публічної інформації. Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до публічної інформації в Україні визначаються Законом України «Про доступ до публічної інформації». Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону, публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Оприлюдненню підлягає така інформація:

1) про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру і обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);

2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо-організаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформація про нормативно-правові засади діяльності;

3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;

4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;

5) про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;

6) про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;

7) плани проведення та порядок денний відкритих засідань;

8) про діяльність суб'єктів владних повноважень:

– місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти;

– прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних і регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом;

– розклад роботи та графік прийому громадян;

– вакансії, порядок і умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад;

– перелік і умови надання послуг, форми та зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення;

– перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, оперативного-розшукової або контррозвідальної діяльності;

– порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності;

– систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень.

Зазначена інформація підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа та дати оновлення інформації. Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати розгляду з метою прийняття. Невідкладному оприлюдненню підлягає інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим.

Згідно зі ст. 17 зазначеного Закону забезпечення доступу до публічної інформації здійснюється за рахунок контролю Верховної

Ради України; депутатів місцевих рад, громадських організацій, громадських рад, громадян особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади (далі – громадська експертиза) є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття та виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Окремо слід зупинитися на такому виді контролю, як контроль з боку засобів масової інформації (далі – ЗМІ). Невипадково останніх називають «четвертою владою». Це пов'язано з тим впливом, який вони можуть реалізовувати щодо суспільства та окремих громадян, У переважній більшості саме недержавні ЗМІ здатні виступати як інструмент контролю за владою. Фактично ЗМІ виконують роль передавача інформації каналами «держава – суспільство» та навпаки. У першому випадку це досягається через публікацію нормативно-правових актів, інтерв'ю з чиновниками, у другому – оприлюдненням результатів соціологічних опитувань, публікації листів громадян із приводу діяльності органів виконавчої влади тощо.

Опосередковано ЗМІ діють у спосіб ініціювання (в разі оприлюднення інформації про порушення законодавства з боку посадових осіб) відповідних дій з боку інших державних органів.

Відповідно до вимог чинного законодавства журналіст має певні права, які свідчать про його право здійснювати контроль у сфері публічного адміністрування. Йдеться про право:

- 1) на вільне одержання, використання, поширення (публікацію) та зберігання відкритої за режимом доступу інформації;
- 2) відвідувати державні органи влади, органи місцевого та регіонального самоврядування, підприємства, установи і організації та бути прийнятим їх посадовими особами;
- 3) на вільний доступ до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів; обмеження цього доступу зумов-

люються лише специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються чинним законодавством України;

4) з пред'явленням редакційного посвідчення чи іншого документа, що засвідчує належність до друкованого засобу масової інформації, перебувати в районі стихійного лиха, катастроф, у місцях аварій, масових безпорядків, на мітингах і демонстраціях, на територіях, де оголошено надзвичайний стан;

5) поширювати підготовлені повідомлення та матеріали за власним підписом, під умовним ім'ям (псевдонімом) чи без підпису (анонімно).

Звернення громадян.

Як підсумковий спосіб забезпечення законності й дисципліни у публічному адмініструванні розглядається звернення громадян. Віднесення цього способу до таких, за допомогою яких можливо впливати на стан законності та дисципліни у державі, є вкрай важливим.

Звернення громадян повинні сприйматись як:

а) засіб захисту від порушень прав, свобод і законних інтересів органами виконавчої влади;

б) можливість реального впливу на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб;

в) можливість отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів;

г) показник становлення громадянського суспільства.

Стаття 40 Конституції України свідчить, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення та дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Закон України «Про звернення громадян» дає визначення, згідно з яким під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

До рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, у сфері публічного адміністрування належать такі, внаслідок яких:

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

- створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;
- незаконно покладено на громадянина обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Вимоги до звернень.

1. Адресуються органам та організаціям, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.

2. Необхідність зазначення прізвища, імені, по батькові, місця проживання громадянина, викладення суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги.

3. Усне звернення викладається громадянином і записується посадовою особою на особистому прийнятті, а письмове – надсилається поштою чи передається громадянином до відповідного органу, установи особисто або через уповноважену ним особу.

Недотримання зазначених вимог дозволяє суб'єктам владних повноважень не розглядати такі звернення. Відповідно до ст. 8 Закону України «Про звернення громадян» не підлягають розгляду:

- повторні звернення одним і тим самим органом від одного громадянина з одного питання, якщо перше вирішено за суттю;
- скарга на рішення, що оскаржувалось, якщо вона подана до органу або посадовій особі вищого рівня по закінченню річного терміну з моменту прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням;
- звернення осіб, визнаних судом недієздатними.

Важливий фактор, на який необхідно звернути увагу – це термін розгляду звернень. Згідно з вимогами чинного законодавства, звернення розглядаються та вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, що не потребують додаткового вивчення – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. Загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати 45 днів.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» виділяє ще один вид звернення – запит на інформацію.

Відповідно до ст. 19 вказаного Закону, запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. Окрім того, особа може звернутися із відповідним запитом за інформацією незалежно від того, стосується ця інформація її особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним; подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою).

Запит на інформацію подається в довільній формі має містити:

1) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, номер засобу зв'язку, якщо такий є;

2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;

3) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

Законом чітко регламентовано, що відповідь на запит на інформацію має бути надана не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. А якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, то строк розгляду запиту може бути подовжений до 20 робочих днів з обов'язковим повідомленням запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

У задоволенні запиту на інформацію суб'єктом владних повноважень може бути відмовлено або ж відстрочено в його задоволенні. Відмовити особі у наданні інформації можна у разі якщо:

– розпорядник інформації не володіє та не зобов'язаний відповідно до компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

– інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;

– особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені законодавством фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком або не дотримано вимог до запиту на інформацію.

Відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені цим Законом строки у разі настання обставин непереборної сили.

Контрольні питання

1. Поняття режиму законності. Засоби забезпечення законності у державному управлінні.

2. Дисципліна як необхідна умова забезпечення законності в державному управлінні.

3. Контроль з боку органів законодавчої влади. Контроль з боку органів виконавчої влади.

4. Контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів. Контроль з боку місцевих органів влади. Контроль з боку органів місцевого самоврядування.

5. Громадський контроль.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01.12.1994. URL: zakon.rada.gov.ua/go/264/94-вр

3. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції: Закон України від 02.12.2010 № 2735-VI. URL: zakon.rada.gov.ua/go/2735-17
4. Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994. URL: zakon.rada.gov.ua/go/4004-12
6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України 05.04.2007 № 877-V. URL: zakon.rada.gov.ua/go/877-16
7. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. URL: zakon.rada.gov.ua/go/2939-12
8. Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності: Закон України від 23.02.2012 № 4448-VI. URL: zakon.rada.gov.ua/go/4448-17
9. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: zakon.rada.gov.ua/go/1697-18
12. Порядок здійснення державного геологічного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.12.2011 № 1294. URL: zakon.rada.gov.ua/go/1294-2011-п
13. Порядок здійснення державного контролю нехарчової продукції: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.12.2011 № 1403. URL: zakon.rada.gov.ua/go/1403-2011-п.

Додаткова література

1. Адміністративне право / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 536 с.
2. Остапенко О.І, Ковалів М.В., Єсімов С.С., Гулак Л.С., Отчак Н.Я., Остапенко Л. О. Адміністративне право України (загальна частина) : навчальний посібник. Львів: СПОЛОМ. 2019. 504 с.
3. Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
4. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності: навч. посібник. Львів: Неодрук, 2018. 323 с.
5. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін.; за ред. В. В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2013. 808 с.
6. Стрельченко О. Г. Контроль як засіб забезпечення законності у сфері охорони здоров'я. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 2. С. 123–129.
7. Ястремська О. М., Мажник Л. О. Публічне адміністрування: навч. посібник. Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.

Розділ 14

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

14.1. Адміністративне правопорушення та його ознаки

Порушення норм адміністративного права є адміністративним правопорушенням. Кожне правопорушення як явище реальної дійсності чиниться конкретною особою, у певному місці та часі, порушує діючу правову норму, характеризується точно визначеними ознаками.

Законодавче визначення поняття адміністративного правопорушення викладено у статті 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

З такого законодавчого визначення можна зробити висновок, що законодавець ототожнює поняття «правопорушення» та «проступок». Хоча в теорії права є інші думки з цього приводу. Колпаков В.К. стверджує, що поняття адміністративного проступку пов'язано з трансформаційними процесами у сфері кримінального права – поступовим виділенням з кримінальних правопорушень (злочинів) особливої групи діянь, які кваліфікувались як малозначущі проступки або кримінальні проступки. Проступки (малозначні злочини) за своєю правовою природою є діяннями кримінального

характеру, але історично отримують назву адміністративних проступків (деліктів), як такі, що були підвідомчі органам адміністративної влади.

Варто зазначити, що проступки посягають на цінності, що охороняються всіма нормами права – кримінального, цивільного, адміністративного, трудового, екологічного, фінансового тощо. Тому серед проступків розрізняють кримінальні, адміністративні, дисциплінарні, цивільно-правові, конституційні, матеріальні та ін.

У визначенні адміністративного правопорушення (проступку), закріпленого у ст. 9 КУпАП робиться акцент на об'єкти адміністративного правопорушення – громадський порядок, власність, права і свободи громадян, встановлений порядок управління. З цього визначення також можна виокремити наступні ознаки адміністративного правопорушення:

- діяння. Йдеться про те, що лише усвідомлювані особою акти поведінки, виражені як у діях (а не в думках, бажаннях чи інших подібних проявах психічної діяльності людей), так і в бездіяльності, можуть уважатися адміністративним правопорушенням. Як приклад дій, що є адміністративними правопорушеннями, можна привести приклад керування транспортними засобами, особами, які перебувають у стані сп'яніння (ст. 130 КУпАП), або дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП). Прикладами вчинення адміністративного правопорушення у формі бездіяльності можуть бути ухилення особи від відбування адміністративного стягнення у виді суспільно корисних робіт (ст. 183 КУпАП) чи невиконання законних вимог посадових осіб Національного антикорупційного бюро України (ст. 185-13 КУпАП).

- суспільна шкідливість (цю ознаку дехто ототожнює з антигромадською спрямованістю або суспільною небезпекою). Адміністративне правопорушення заподіює або створює загрозу громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, встановленому порядку управління;

- протиправність. Подібне діяння завжди посягає на загальнообов'язкові правила, встановлені тим чи іншим нормативним актом. Протиправність це внутрішня властивість адміністративного проступку. Ознака протиправності адміністративного правопорушення впливає з факту його заборонності законом, як такого, що

спричиняє шкоду, або створює загрозу спричинення такої шкоди. Протиправність виділяє адміністративне правопорушення, як юридичний факт, з ряду інших, нехай і неправомірних дій (або бездіяльності), на вчинення яких закон не встановив ніяких правових заборон.

Поняття «протиправність» охоплює як проступки шкідливі, тобто такі, що спричиняють шкоду охоронюваним правом відносинам, правам та законним інтересам особи, так і посягання небезпечні, що включають в себе лише небезпеку, можливість, загрозу спричинення шкоди.

– винність – діяння може бути адміністративним правопорушенням лише тоді, коли має місце вина у формі умислу чи необережності. Лише вольове і свідоме діяння можуть визнаватись адміністративними правопорушеннями; При вчиненні адміністративного проступку вина може проявлятися як у формі умислу, так і в формі необережності. (ст.ст. 10, 11 КУпАП).

Діючи умисно, правопорушник усвідомлює протиправний характер свого діяння, передбачає і бажає (прямий умисел) або свідомо допускає (непрямий умисел) настання шкідливих наслідків.

Адміністративне правопорушення може бути вчинене і з необережності. Необережність проявляється у вигляді самовпевненості або недбалості. Самовпевненість полягає в тому, що особа передбачає настання протиправного, шкідливого наслідку, але легковажно розраховує на його відвернення. Недбалість полягає в тому, що особа не передбачає можливості настання протиправних наслідків, хоча за даних обставин повинна була і могла їх передбачити.

Таким чином, наявність вини правопорушника в тій чи іншій формі є важливою і необхідною ознакою адміністративного правопорушення.

– адміністративна караність – подібне протиправне, винне діяння буде визнане адміністративним проступком тільки тоді, коли за його вчинення законодавством передбачено адміністративну відповідальність.

Крім цього, адміністративним правопорушенням властивий ще цілий ряд характерних ознак, які утворюють їх юридичні склади. Слід зауважити, що залежно від юридичних властивостей

розрізняють ознаки як такі, що мають юридичне значення, і які такого значення не мають. В свою чергу, юридично значущі ознаки можуть входити до юридичного складу правопорушення (так звані конструктивні ознаки), інші ж з них до такого складу не входять (наприклад обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, тощо).

Діюче адміністративне законодавство України, визначаючи поняття адміністративного правопорушення, розкриває його матеріальний зміст та юридичну природу, соціальну суть і тим самим визначає об'єктивні та суб'єктивні ознаки проступку. Об'єктивними ознаками адміністративного правопорушення є суспільна небезпека (суспільна шкідливість), протиправність, караність, суб'єктивними є винність, осудність.

На сьогодні серед юристів практично не існує суперечок про природу та матеріальні властивості адміністративного правопорушення, але аспект його суспільної небезпеки і шкідливості є найбільш дискусійним.

Адміністративне правопорушення слід вважати суспільно небезпечним діянням, але з меншою мірою небезпеки, ніж злочин.

Кодекс України про адміністративні правопорушення чітко не визначає ці проступки «суспільно-небезпечними», але містить такі визначення як «настання шкідливих наслідків», «діяння, що посягає на», «завдана шкода» тощо. Однозначно такі порушення як заготівля, переробка або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції (ст. 42-2 КУпАП) чи порушення вимог пожежної безпеки в лісах (ст. 77 КУпАП) характеризуються власне суспільною небезпекою.

Шкода є невід'ємною ознакою кожного правопорушення. Характер шкоди можна розрізнити за об'єктом, розміром та іншими ознаками, але правопорушення завжди несе соціальну шкоду.

Шкода, завдана правопорушенням, знаходить свою оцінку у санкції правової норми. Про високий її ступінь свідчать санкції типу: адміністративний арешт, виправні роботи, позбавлення спеціального права, високі суми штрафів з твердою нижньою межею. Про незначний ступінь завданої правопорушенням шкоди свідчать такі адміністративні стягнення, як попередження, штрафи незначних розмірів.

Проступки, що безпосередньо завдають шкоди, проявляються в реальному, матеріальному підсумку, і їх називають правопорушеннями з матеріальним складом. Такими, наприклад, є пошкодження газопроводів при виконанні робіт (ст. 103-2 КУпАП), самоуправство (ст. 186 КУпАП), знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення населених пунктів (ст. 153 КУпАП) та інші. Варто пам'ятати, що настання матеріальних наслідків є обов'язковим елементом об'єктивної сторони адміністративного правопорушення.

Проступки ж, які містять у собі лише небезпеку чи можливість спричинення шкоди і посягають на правову форму, є формальними. Порухення, як правило, проявляється у невиконанні самих по собі загальнообов'язкових правил, що окреслюють певні обов'язки, права. Такими, наприклад, є: порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці (ст. 41 КУпАП), порушення санітарних норм (ст. 42 КУпАП), порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів з безпечного ведення робіт у галузях промисловості (ст. 93 КУпАП) та ін. Для правопорушень з формальним складом факт настання матеріальних наслідків не є обов'язковим. Сам факт вчинення правопорушення свідчить про настання шкідливих наслідків.

Формальні та матеріальні склади можуть об'єднуватись і в одній статті Кодексу про адміністративні правопорушення. Наприклад, ч. 1 ст. 77 КУпАП передбачає відповідальність лише за порушення вимог пожежної безпеки в лісах, частина друга цієї ж статті – за знищення або пошкодження лісу внаслідок порушення цих правил.

На ступінь суспільної небезпеки правопорушення впливає також характер діяння (повторність, грубе порушення) і відповідно обумовлює посилення адміністративної відповідальності. Наприклад ч. 2 ст. 30 КУпАП передбачає позбавлення наданого даному громадянину права керування транспортними засобами застосовується на строк до трьох років за грубе або повторне порушення порядку користування цим правом або на строк до десяти років за систематичне порушення порядку користування цим правом.

Отже законодавець розкриває поняття адміністративного правопорушення шляхом визначення його основних характеристик.

Це насамперед дія або бездіяльність, що при наявності певних ознак розглядається законом як порушення встановлених правил поведінки громадян у певних сферах громадського життя. До таких правил, наприклад, належать правила поведінки в громадських місцях, зокрема на громадському транспорті, правила дорожнього руху, правила торгівлі, санітарні, протипожежні правила, норми й правила, спрямовані на забезпечення безпеки робіт в окремих галузях промисловості, у сільському господарстві тощо. Особливе значення для всього суспільства має дотримання вимог законодавства в сфері охорони праці і здоров'я населення, охорони, використання природних ресурсів тощо. Треба зазначити, що ці правила встановлюються як законами України, так і підзаконними правовими актами (наприклад, Правила благоустрою території населеного пункту, які розробляються для всіх сіл, селищ, міст і затверджуються органами місцевого самоврядування, Правила торгівлі на ринках, затверджених наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної податкової адміністрації України та Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України від 26.02.2002 р. № 57/188/84/105 тощо). Дія або бездіяльність посадової особи або громадянина найчастіше безпосередньо пов'язана з невиконанням тих або інших правових приписань, що містяться в зазначених правилах.

Адміністративне правопорушення завжди є протиправною дією (бездіяльністю), тобто діянням, забороненим законом або іншим нормативним правовим актом. Громадянин, що вчинює протиправну дію, порушує свій конституційний обов'язок, оскільки норми ч. 1 ст. 68 Конституції України встановлюють, що кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. У свою чергу виконання цього обов'язку обумовлює необхідність дотримання всіх правил, прийнятих у встановленому законом порядку. Оцінка порушення вимог законів і підзаконних актів як протиправного діяння обумовлює необхідність застосування відповідного примусового заходу і притягнення винного у вчиненому до одного з видів юридичної відповідальності, у цьому випадку – до адміністративної відповідальності.

14.2. Склад адміністративного правопорушення

Вчення про склад правопорушення посідає одне з центральних місць в адміністративно-правовій науці та має велике практичне значення. По-перше, воно сприяє виявленню найістотніших ознак антигромадських діянь, їх розмежуванню і встановленню справедливих санкцій; по-друге, допомагає правозастосовним органам правильно кваліфікувати правопорушення та вживати адекватних їм заходів впливу; по-третє, дає можливість зрозуміти закон, допомагає навчанню юристів і правовому вихованню громадян.

Склад адміністративного правопорушення – це сукупність установлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, які характеризують діяння як адміністративне правопорушення (проступок).

Вказаними ознаками адміністративного правопорушення є:

- 1) Об'єкт.
- 2) Об'єктивна сторона.
- 3) Суб'єкт.
- 4) Суб'єктивна сторона.

Об'єкт адміністративного правопорушення – це основний елемент складу адміністративного правопорушення. Ним є суспільні відносини, що регулюються нормами права різних галузей, охороняються заходами адміністративної відповідальності і яким завдано шкоди адміністративним правопорушенням.

Об'єктом посягання адміністративного проступку може бути і сама людина як живий організм, особа, її здоров'я, честь і гідність. Як адміністративний проступок розглядається й посягання на власні інтереси та блага винного суб'єкта. Наприклад: незаконна передача заборонених предметів (наркотиків, спиртних напоїв тощо) особам, яких тримають у слідчих ізоляторах, установах виконання покарань; ухилення від обстеження та профілактичного лікування осіб, що хворіють на венеричні хвороби.

За ступенем узагальнення відносин, що охороняються адміністративною відповідальністю, виділяють такі види об'єктів складу адміністративного правопорушення: загальний, родовий і безпосередній.

Загальним об'єктом є суспільні відносини, що: 1) регулюються нормами різних галузей права 2) охороняються адміністра-

тивними санкціями. Виходячи з визначення адміністративного правопорушення загальним об'єктом адміністративного правопорушення є суспільні відносини у сфері громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установлений порядок управління.

Так, ст. 14 КЗпПУ щодо укладення колективного договору передбачає попереднє обговорення умов договору. Порушення цієї норми тягне за собою відповідальність за ст. 41-1 КУпАП «Ухилення від участі в переговорах щодо укладення, зміни або доповнення колективного договору, угоди».

Родовий об'єкт характеризує загальні ознаки певної групи правопорушень, що посягають на однорідні суспільні відносини. Адміністративно-правовими засобами охороняються суспільні відносини, які регулюють норми різних галузей права: адміністративного, фінансового, цивільного, трудового, екологічного тощо. Тому родові об'єкти проступків можуть бути, наприклад, у цивільних, трудових та інших правопорушеннях.

Родовий об'єкт, як правило, розкривається в назві окремої глави Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення. Наприклад, охорона праці і здоров'я населення (гл. 5), власність (гл. 6), охорона природи, використання природних ресурсів, культурної спадщини (гл. 7), промисловість, будівництво та сфера використання паливно-енергетичних ресурсів (гл. 8), сільське господарство, ветеринарно-санітарні правила (гл. 9).

Видовий об'єкт – самостійний складовий різновид родового об'єкта, відокремлена група суспільних відносин, загальних для ряду проступків. Вони виступають відокремленою і досить самостійною частиною родового об'єкта. Наприклад, якщо взяти такий родовий об'єкт, як власність, то її види – це власність приватна, комунальна та державна. Видовий об'єкт широко використовується законодавцем, який спеціальними актами встановив адміністративну відповідальність за порушення правил дорожнього руху, військового обліку, прав споживачів тощо.

Безпосередній об'єкт – одне або декілька суспільних відносин, яким спричиняється шкода певним правопорушенням. Наприклад, при перевищенні швидкості – громадська безпека на дорозі тощо. Безпосередній або конкретний об'єкт пов'язаний з реальним проступком (дрібне хуліганство, браконьєрство тощо). Безпосеред-

ні об'єкти адміністративних правопорушень різноманітні. Це, наприклад, правила і врегульовані ними відносини у сфері забезпечення безпеки руху транспортних засобів; придбання, зберігання та використання зброї, вибухових речовин та інших об'єктів дозвільної системи; обігу валюти тощо.

Об'єкт адміністративного правопорушення слід відрізнити від предмета правопорушення, під яким розуміють конкретні об'єкти матеріального світу (речі), щодо яких учинено правопорушення або з приводу яких виникають суспільні відносини, що охороняються нормами адміністративного права. Предмет може мати суттєве значення для окреслення вчиненого, більш точної кваліфікації проступку. Інколи предмет прямо записується в законі, наприклад, ст. 44 КУпАП – наркотичні засоби, психотропні речовини, ст. 132 КУпАП – транспортні засоби тощо.

Об'єктивна сторона складу правопорушення характеризує це правопорушення як антигромадський акт зовнішньої поведінки порушника норми адміністративного права і проявляється в дії або бездіяльності, її наслідках і причинному зв'язку між вчиненим діянням і протиправним результатом, що настав.

Об'єктивна сторона проступку – це те, в чому проступок проявляється назовні, відповідна поведінка особи або відповідний процес дії протягом визначеного часу, а також наслідки заподіяної шкоди об'єкту посягання.

Об'єктивну сторону характеризують такі ознаки:

- а) саме протиправне діяння (дія або бездіяльність);
- б) шкідливі наслідки проступку;
- в) причинний зв'язок між діянням і суспільно шкідливими наслідками.

Поряд з ними існують кваліфіковані ознаки об'єктивної сторони адміністративного проступку – місце, спосіб, час, засоби, обставини вчинення проступку.

Протиправне діяння є обов'язковою ознакою об'єктивної сторони, а інші дві ознаки є необов'язковими (факультативними). Воно проявляється у правовій дії чи бездіяльності.

Дія – це активна поведінка особи. Переважна більшість адміністративних проступків здійснюється шляхом вчинення протиправних дій, наприклад дрібне викрадення чужого майна (ст. 51

КУпАП), псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КУпАП).

Бездіяльність – пасивна поведінка особи, невиконання нею відповідних обов'язків, що покладаються на неї відповідними правовими та іншим нормативними актами або ж коли особа для того, щоб не допустити протиправної поведінки, повинна вчинити позитивні дії, але вона з якихось причин їх не вчиняє. Це, наприклад, неявка за викликом органу Національної поліції у вказаний термін і ненадання усних або письмових пояснень з питань, пов'язаних з виконанням правил адміністративного нагляду (ст. 187 КУпАП). Необхідними умовами бездіяльності є обов'язковість і можливість особи діяти в конкретній обстановці.

Протиправне діяння може характеризуватись як просте та складне.

Просте діяння являє собою єдину однократну (одноактну) дію чи бездіяльність (наприклад, відправлення без дозволу митного органу транспортного засобу, що перебуває під митним контролем, тощо).

Складне протиправне діяння утворює різні склади адміністративних правопорушень, у тому числі:

– тих, що складаються з альтернативних дій (наприклад, ст. 189.1 КУпАП встановлює відповідальність за порушення порядку видобутку, виробництва, використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння). Кожна з альтернативних дій в таких випадках вже сама по собі є достатньою підставою для притягнення до адміністративної відповідальності. Однак особа не скоює нового складу правопорушення, якщо вона послідовно здійснює всі зазначені в диспозиції норми права заборонені дії;

– триваючих правопорушень, тобто таких, які, почавшись з якої не будь протиправної дії чи бездіяльності, продовжуються потім безперервно шляхом невиконання (порушення) обов'язків. Це наприклад, порушення порядку виробництва, зберігання, перевезення, торгівлі та використання піротехнічних засобів (ст. 195-6 КУпАП), проживання без реєстрації (ст. 197 КУпАП), порушення правил військового обліку (ст. 210 КУпАП) тощо;

– продовжуваних правопорушень, тобто таких, які складаються з декількох тотожних протиправних дій, зв'язаних між собою і спрямованих для досягнення загальної мети, і які в сукупності своїй утворюють єдине правопорушення. Таке правопорушення вчиняється не безперервно, а окремими епізодами, внутрішньо тісно пов'язаними, але відокремленими в часі, які виступають ніби ланками одного ланцюга. Прикладами подібних правопорушень може виступати багаторазовий випуск (направлення) річкового судна в плавання без документів, що посвідчують належність судна, придатність його до плавання, з неукомплектованим екіпажем, при невідповідності технічного стану судна наявним документам, з порушенням установлених правил завантаження, норм пасажиромісткості, обмежень по району та умовах плавання, а також допуск до керування судном або його механізмами і обладнанням осіб, які не мають відповідного диплома (посвідчення, свідоцтва) (ст. 116-1 КУпАП).

Шкідливі наслідки адміністративного проступку – це ті негативні зміни, які настають, завдаються об'єкту посягання – суспільним відносинам, що охороняються.

Законодавець виділяє дві групи шкідливих наслідків адміністративних проступків: матеріальні й формальні. Тому виділяють проступки з матеріальним складом і проступки з формальним складом.

Адміністративні проступки з матеріальним складом – це такі правопорушення, для об'єктивної сторони яких закон вимагає встановлення не тільки факту діяння, а й шкідливих наслідків (наприклад, дрібне розкрадання, пошкодження телефонів-автоматів, потрава посівів тощо). У деяких випадках у диспозиціях вказують тільки на шкідливі наслідки («пошкодження», «знищення», «псування» тощо), діяння ж розуміються самі по собі.

Адміністративні правопорушення з формальним складом – це такі правопорушення, для об'єктивної сторони яких закон вимагає встановлення тільки факту власне діяння. Шкідливі наслідки в цих правопорушеннях, хоча й можуть настати, але лежать за межами складу проступку (наприклад, ухилення від огляду на стан сп'яніння, порушення правил тримання собак і котів, порушення правил санітарних, митних, торгівлі, охорони громадського поряд-

ку тощо). Слід мати на увазі, що більшість адміністративних проступків – з формальним складом.

Причинний зв'язок між діями і суспільно шкідливими наслідками, що настали, встановлюється лише в проступках з матеріальним складом. Причина – це необхідна умова виникнення наслідків, без цієї умови виникнення даного наслідку неможливе. Вона повинна в часі передувати наслідку і – головне – має цей наслідок викликати.

Інколи окремі правові ознаки об'єктивної сторони включаються законодавцем безпосередньо в конструкцію тієї чи іншої правової норми і набувають кваліфікуючого значення.

Це ознаки, які стосуються:

- часу вчинення правопорушення, наприклад заборонений час (статті 85, 187 КУпАП), час судового засідання (ст. 185-3 КУпАП) тощо);

- місця його вчинення, а саме: а) територій, де діють особливі правила поведіння: громадське місце (ст. 173 КУпАП), заборонене місце (ст. 85 КУпАП), невідведене місце (ст. 174 КУпАП), б) споруд: автомобільний шлях (ст. 141 КУпАП), проїзна частина шляху, автомагістраль (ст. 122 КУпАП), залізничні колії (ст. 109 КУпАП), залізничний переїзд (ст. 128-1 КУпАП), порт, пристань, вантажний двір, контейнерний пункт (площадка) (ст. 136 КУпАП), аеродром (ст. 111 КУпАП) тощо; в) установ: суд (ст. 185-5); г) транспортних засобів: річкові і маломірні судна (ст. 117 КУпАП), трамвай, тролейбус, автобус, маршрутне таксі (ст. 119 КУпАП), повітряне судно (ст. 112 КУпАП), вантажний поїзд, гужовий транспорт, підніжки і дах вагонів (ст. 109 КУпАП), приміський поїзд, поїзди дальнього та місцевого сполучення, метрополітен (ст. 110 КУпАП) тощо);

- способів (наприклад, господарська діяльність без державної реєстрації або без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності тягне за собою адміністративну відповідальність за ст. 164 КУпАП; для демонстрування фільмів або розповсюдження фільмів шляхом продажу чи передачі в прокат фільмокопій без необхідно отримати державне посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів (ст. 164.6 КУпАП); керівництво об'єднанням громадян, яке не легалізувалося (одержа-

ло офіційне визнання), у встановленому порядку тягне за собою відповідальність за ст. 186.5 КУпАП; для пуску газу на установки, що використовують газ, необхідно одержати дозвіл органів державного газового нагляду (ст. 101 КУпАП). Для характеристики способу вчинення окремих правопорушень законодавець може використовувати такі оцінні поняття, як «злісне» (статті 185, 185.3, 185.4 КУпАП), «грубе» (статті 85, 30, 108 КУпАП), «безгосподарне» (ст. 150 КУпАП) тощо;

– засобів вчинення правопорушення (наприклад, порушення правил користування засобами автомобільного транспорту та електротранспорту – ст. 119 КУпАП); використання засобів зв'язку з метою порушення громадського порядку (ст. 148-3 КУпАП); випуск з ремонту та видача на прокат засобів вимірювальної техніки, що застосовуються у сфері законодавчо регульованої метрології та не відповідають нормативно-правовим актам, що містять вимоги до таких засобів вимірювальної техніки (ст. 171 КУпАП); самовільне використання з корисливою метою електричної, теплової енергії або газу без приладів обліку (ст. 103-1 КУпАП) тощо.

У чинному законодавстві України про адміністративну відповідальність нічого спеціально не вказується щодо замаху на адміністративне правопорушення. На практиці ж до відповідальності за окремі правопорушення винні особи нерідко притягуються уже на стадії замаху (наприклад, при порушенні порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів (ст. 204 КУпАП) тощо.

За доктриною сучасного адміністративного права суб'єктом протиправного діяння, а отже, адміністративної відповідальності, є фізична осудна особа, яка на момент вчинення правопорушення досягла встановленого законом віку (16 років). Відповідно до ст. 20 КУпАП не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час дії чи бездіяльності була в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабумства чи іншого хворобливого стану.

Суб'єкти адміністративної відповідальності – фізичні особи мають певні індивідуальні характеристики, які можна поділити на:

- загальні, тобто властиві всім суб'єктам (вік, осудність);
- спеціальні, що визначають індивідуальну характеристику суб'єкта, особливості його спеціального, фізичного, професійного, службового, статевого статусу, родинні зв'язки, відношення до власності, до військової служби, колишню протиправну поведінку і т. д.

До спеціальних суб'єктів належать:

- за ознаками трудової та службової діяльності: посадові (службові) особи; капітани кораблів; працівники підприємств торгівлі та громадського харчування; водії; підприємці; військово-службовці та працівники поліції;

- за ознаками протиправної поведінки в минулому: особи, які раніше притягалися до адміністративної відповідальності; перебували під адміністративним наглядом органів Національної поліції; хворі на наркоманію;

- за ознакою знаходження на спеціальному обліку у військкоматі: призовник; військовозобов'язаний; резервіст; особа, яка знаходиться на військових зборах.

Ці та інші ознаки на кваліфікацію правопорушення не впливають, але можуть бути обставинами, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, можуть бути підставою для звільнення особи від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу (ст. 21 КУпАП України).

За спеціальними ознаками суб'єкти адміністративної відповідальності можна поділити на кілька видів:

- громадяни України;
- іноземці та особи без громадянства;
- посадові особи;
- народні депутати;
- військовослужбовці, працівники органів Національної поліції та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів.

Відповідальність громадян України, іноземців та інших суб'єктів – фізичних осіб може наставати лише з досягненням 16-річного віку на момент вчинення правопорушення. Причому у віці від 16 до 18 років особа є неповнолітньою і справи розглядає

тільки суд з застосуванням специфічних заходів впливу, передбачених ст. 24-1 КУпАП України. Крім того, особа може притягатись до відповідальності, тільки тоді якщо при вчиненні правопорушення і на час притягнення її до адміністративної відповідальності вона знаходилась у стані осудності, тобто могла усвідомлювати і керувати своїми діями.

До адміністративної відповідальності можуть бути притягнені іноземці, які не мають дипломатичного імунітету. Це – іноземці, які перебувають в Україні за приватними візами, у комерційних справах, співвласники спільних підприємств, студенти, туристи та ін. Питання про відповідальність іноземців, що мають дипломатичний імунітет, за порушення адміністративного характеру вирішується дипломатичним шляхом. За окремі проступки іноземці і особи без громадянства не можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності. Це порушення правил користування суспільними фондами, нехтування загальним військовим обов'язком та ін.

Деякі автори виділяють серед громадян велику групу суб'єктів адміністративної відповідальності: так звані працівники особи, що виконують професійну діяльність або взагалі зайняті в суспільній праці. Серед таких – працівники транспорту, торгівлі, сільського господарства, землекористувачі, мисливці, особи, відповідальні за експлуатацію розмножувальної техніки та ін.

Окремо можна виділити осіб, які вступають в адміністративно-правові відносини з органами виконавчої влади щодо реалізації спеціальних прав водії власного транспорту, власних маломірних суден, громадяни, що мають дозвіл на зберігання вогнепальної зброї та ін.

Можна виділити групу суб'єктів адміністративної відповідальності, якими стають громадяни на підставі родинних зв'язків, життєвих обставин або їхнього фізичного стану. Це батьки або особи, що їх замінюють, громадяни, хворі на венеричні захворювання, пасажери, особи що перетинають державний кордон та ін.

Посадові особи є суб'єктами адміністративно-службових проступків, оскільки службовим обов'язком може бути виконання (дотримання) певних загальнообов'язкових правил (санітарних, протипожежних), що забезпечується нормами адміністративної відповідальності. Особи, які виконують службові обов'язки на

громадських засадах з наданням їм законом владних повноважень, також можуть бути суб'єктами адміністративно-службових проступків.

Має свої особливості адміністративна відповідальність службовців, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів за вчинення адміністративних проступків. Так, військовослужбовці, атестовані працівники органів Національної поліції, Служби безпеки несуть відповідальність за адміністративні проступки за дисциплінарними статутами. Інші відповідають у дисциплінарному порядку за адміністративні правопорушення, якщо це прямо передбачено у дисциплінарних статутах або положеннях про дисципліну, у решті ж випадків застосовується адміністративна відповідальність на загальних підставах.

Що ж стосується відповідальності військовослужбовців, працівників Національної поліції, то є певні правопорушення, за які вони несуть відповідальність на загальних підставах. Такими правопорушеннями, згідно зі ст.15 КУпАП України є порушення правил дорожнього руху, правил полювання, рибальства. митних правил, вчинення корупційних діянь, ухилення від виконання законних вимог прокурора та ін. Крім того, до цих осіб не може бути застосовано громадські роботи, виправні роботи і адміністративний арешт.

Суб'єктом адміністративного проступку є і юридична особа. Слід зазначити, що згідно із положеннями КУпАП суб'єктом визнається лише фізична особа, однак з урахуванням реалій часу в окремих нормативно-правових актах визначаються засади адміністративної відповідальності юридичних осіб. У перспективному законодавстві юридична особа визнається самостійним суб'єктом адміністративної відповідальності, її засади визначаються в окремому структурному підрозділі проекту КУпАП.

Суб'єктивна сторона адміністративного проступку проявляється у вині – внутрішньому психічному ставленні осудного дієздатного суб'єкта до вчиненого ним правопорушення та його шкідливих наслідків.

Вина створює так званий внутрішній, психологічний чинник проступку, є обов'язковою умовою адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність без встановлення вини

(так зване об'єктивне осудження) не є властивою сучасному адміністративному (і кримінальному) праву.

Встановленням наявності вини ми констатуємо, що проступок це не тільки фізична дія людини, а й продукт її внутрішнього світу, волі, свідомості. Вина проявляється у формі умислу чи необережності.

Адміністративне правопорушення 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.

Теорія адміністративного права, зважаючи на певні відмінності в інтелектуальному та вольовому моменті вини при вчиненні умисних адміністративних проступків, поділяє умисел на прямий та непрямий.

Прямий умисел має місце тоді, коли особа усвідомлює шкідливий для суспільства характер проступку, передбачає наслідки цього діяння і бажає, щоб ці наслідки наступили (наприклад, дрібне розкрадання).

Непрямий умисел виявляється в тому випадку, коли особа усвідомлює шкідливий для суспільства характер свого діяння, передбачає негативні наслідки, але не бажає їх, хоча свідомо припускає їх появу.

Прямий умисел являє собою єдність інтелектуального та вольового моментів. Із цього випливає, що при прямому умислі мета обов'язково пов'язана з наслідками, що настали, включається до змісту усвідомлення, а отже, наміру і є його характеристикою. Можливі випадки, коли дані наслідки не збігаються з кінцевою метою суб'єкта на проміжному етапі його діяльності або є частиною його загальної мети. Проте такі обставини істотно не впливають на встановлення прямого умислу порушника.

Вольовий момент прямого умислу, що характеризує спрямованість волі суб'єкта проступку, визначається як бажання настання шкідливих наслідків.

Таке формулювання умислу орієнтоване насамперед на проступки з матеріальним складом. Тому бажання там жорстко пов'язане з наслідками, в яких матеріалізується шкода, завдана суспільним відносинам, які були об'єктом проступку.

Переважна частина адміністративних проступків мають формальний склад, і такими діями не спричиняється матеріальна шкода. В такому складі предметом бажання є самі дії або бездіяльність. Так, суб'єкт дрібного хуліганства, усвідомлюючи, що його дії порушують громадський порядок та спокій громадян, бажає вчинити саме такі дії. Відтак при вчиненні проступків з формальним складом предметом бажання є саме вчинення діянь, які характеризуються ознакою суспільної шкідливості.

У складах адміністративних правопорушень які є формальними не описується така ознака адміністративних проступків, як настання шкідливих наслідків чи заподіяння правопорушником збитку.

Значений підхід законодавця у кожному випадку вмотивований однією з трьох обставин:

а) шкідливі наслідки очевидні (незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур та молодняка – ст. 65 КУпАП; знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення населених пунктів – ст. 153 КУпАП);

б) шкідливі наслідки складно визначити (обчислити), і законодавець не вважає за потрібне обтяжувати правозастосувачів установленням ще однієї ознаки складу (марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів – ст. 98 КУпАП);

в) існування шкідливих наслідків конкретного діяння взагалі проблематично, хоч шкода від маси аналогічних правопорушень очевидна (проживання без паспорта громадянина України або без реєстрації місця проживання – ст. 197 КУпАП).

Вищенаведене вимагає мати на увазі наступне: у формальних складах обсяг об'єктивної сторони вичерпується переліком ознак діяння й обставин його здійснення. При виконанні формальних складів умисел полягає в усвідомленні протиправності дій і бажанні їх вчинити (у навмисності протиправного поводження), але не передбачення шкідливих наслідків і, тим більше, бажання їх настання.

Лише у деяких статтях КУпАП (ст. ст. 41.1, 46.1, 116, 121, 164.3, 198, 211) умисел прямо зазначається як ознака складу проступку. У багатьох же інших статтях умисел як необхідна ознака складу мається на увазі, хоч у тексті цього слова немає.

Умисел можна вважати непрямым, якщо суспільно шкідливі наслідки, що настали через діяння особи, не були його метою, а є додатковим його результатом, проти настання якого, однак, правопорушник нічого не має. При непрямому умислі правопорушник не прагне вчинити правопорушення, що посягає на певні суспільні відносини, а переслідує абсолютно інші цілі. Мета правопорушника може бути як правомірною, так і протиправною. Головне, що при її досягненні можливе настання шкідливих наслідків, про що порушник знає. Однак таке усвідомлення не було для нього достатньою причиною (переконливим мотивом), щоб припинити (не вчиняти) проступок.

Зміст непрямого умислу полягає в тому, що особа, яка вчинила адміністративний проступок, усвідомлювала протиправний характер своїх діянь (дії або бездіяльності), передбачала його шкідливі наслідки та свідомо допускала їх настання.

Обидва види умислу, прямий та непрямий, більшою мірою схожі, ніж відмінні. Законодавець також не відрізняє прямий та непрямий умисел. Але, аналізуючи нормативний матеріал та вищевведені визначення, можна помітити суттєві відмінності інтелектуального та вольового моментів цих форм вини.

Інтелектуальні моменти прямого та непрямого умислу розрізняються не в моменті усвідомлення протиправного характеру діяння. Усвідомлення протиправного характеру дії або бездіяльності при непрямому умислі суттєво не відрізняється від цього елементу суб'єктивної сторони проступку, що був вчинений з прямим умислом. Відмінність полягає саме в неоднаковому характері передбачення шкідливих наслідків. При прямому умислі воно полягає саме в передбаченні неминучості або в реальній можливості настання таких наслідків. Непрямий умисел характеризується передбаченням лише реальної можливості настання шкідливих наслідків. Непрямий умисел не може мати місця в тих випадках, коли особа передбачала неминучість настання наслідків своїх діянь.

Необережність є нарівні з умислом самостійною формою вини, передбаченою адміністративним законодавством. В адміністративному праві, як і в кримінальному, необережність розглядається як менш небезпечна форма вини порівняно з умислом. Однак не можна недооцінювати шкідливість адміністративних проступків, вчинених через необережність.

Законодавча характеристика вчинення проступку з необережності міститься в ст. 11 КУпАП: необережність – це така форма вини, за якої особа, яка вчинила правопорушення, 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.

Аналізуючи зазначену статтю, можна зробити висновок, що і тут міститься визначення двох різновидів розглядуваної форми вини, які відрізняються за інтелектуальним та вольовим моментом – протиправна легковажність і протиправна необачність.

Протиправна легковажність (самовпевненість) являє собою такий вид необережної вини, за якого особа, яка вчинила проступок, передбачала настання шкідливих наслідків діяння, але легковажно, самовпевнено розраховувала на їх ненастання. Аналіз протиправної самовпевненості дає змогу виділити її інтелектуальний і вольовий моменти.

Інтелектуальний момент протиправної легковажності виявляється в тому, що правопорушник передбачав можливість настання шкідливих наслідків дій або бездіяльності, які являють собою елементи об'єктивної сторони адміністративного проступку.

Вольовий момент цього виду необережної вини знаходить свій вияв у легковажному розрахунку на їх відвернення.

Інакше кажучи, особа усвідомлює суспільну шкідливість можливого результату свого діяння або конкретно, або абстрактно. Водночас у особи існує впевненість, що даний результат не настане. Тобто особа розраховує на настання певних фактів або обставин, які мають запобігти настанню такого результату. Суб'єктивна впевненість особи у можливості запобігти шкідливим наслідкам, що є вирішальним мотивом для вчинення правопорушення, визначає також і вольове ставлення суб'єкта до своїх діянь. Він не бажає, не допускає настання такого результату, а інакше не здійснював би дане діяння. Розрахунок на запобігання суспільно небезпечним наслідкам є головною ознакою, що відрізняє самовпевненість від умислу. В особі є необґрунтована суб'єктивна впевненість у подоланні протиправного результату, що, у свою чергу, свідчить про необґрунтоване або легковажне ставлення даної особи до певних фактів і обставин.

Отже, протиправна самовпевненість – це легковажна рішучість здійснити особисто винне діяння, незважаючи на те, що воно, заздалегідь для винного, загрожує небезпечними для держави або інтересів, що охороняються, наслідками при необґрунтованій обставинами справи надії на запобігання цим наслідкам.

Необґрунтованість припущень винного про ненастання шкідливих наслідків у кожному конкретному випадку встановлюється з допомогою фактичних обставин справи. Одним із таких «індикаторів» є саме настання таких наслідків. Тобто якщо певний результат настав, то розрахунок на його ненастання був легковажний і необґрунтований.

Такий підхід до визначення обґрунтованості або зваженості розрахунку порушника дає змогу уникнути, по-перше, складності визначення критеріїв для вищезазначених характеристик; по-друге, уникнути в правозастосовній практиці труднощів з визначенням найскладніших психічних процесів як обґрунтованих або зважених. З урахуванням того, що особи, які займаються правозастосовною практикою, не мають достатньої підготовки, а основним принципом провадження у справах про адміністративні правопорушення є оперативність, все вищезазване досить переконливе.

Непрямий умисел іноді може нагадувати протиправну самовпевненість, і навпаки. Відмінність між ними полягає у ступені антигромадського ставлення до інтересів інших осіб. Той, хто діє з непрямим умислом, наважується на здійснення діяння, заздалегідь усвідомлюючи можливість настання небажаних результатів. Той, хто діє самовпевнено, усвідомлює лише можливість настання небажаних результатів і навіть сподівається на запобігання їм, але його сподівання є легковажним, недостатньо обдуманим і свідчить про його необачність.

Протиправна необачність – це вид необережної вини, за якої особа, що вчинила адміністративне правопорушення, не передбачала настання шкідливих наслідків свого діяння, хоча повинна була та могла їх передбачати. Ця форма вини характеризується не передбаченням можливості настання суспільно шкідливого результату при обов'язковості та можливості такого передбачення.

Суть цієї форми вини полягає в тому, що особа, яка має реальну можливість передбачати шкідливі наслідки своїх діянь,

не перетворює можливість запобігти цим наслідкам на дійсність, не напружує свій інтелектуальний або фізичний потенціал для вчинення вольових дій, які були б спрямовані на таке запобігання.

На відміну від усіх вищезазначених видів вини при вчиненні правопорушення з необачності особа-правопорушник не передбачає і шкідливих наслідків свого діяння. Таке не передбачення наслідків свого діяння свідчить про зневажання особою вимогами законодавства, своїми посадовими або громадськими обов'язками, інтересами суспільства в цілому або окремих його верств тощо.

Характерною рисою даної форми вини є, з одного боку, негативне ставлення правопорушника до суспільно шкідливих наслідків, а з іншого – відсутність у нього передбачення їх настання. У даному випадку не передбачення може стосуватися як настання самих наслідків, так і їх суспільно шкідливого характеру. Однак таке не передбачення не означає, що особа не усвідомлює своїх дій, не розуміє їх змісту. Навпаки, особа має не гіпотетичну, а реальну можливість передбачати навіть результати свого діяння.

Процес передбачування під час вчинення адміністративного проступку через недбалість характеризується двома аспектами.

Перший означає обов'язок особи передбачити можливість настання шкідливих наслідків.

Другий означає індивідуальну здатність особи в конкретній обстановці, враховуючи свої індивідуальні якості (професійні здібності, життєвий досвід, освіта, стан здоров'я, стан психіки тощо), передбачати можливість настання шкідливих наслідків. Причому критерії для визначення наявності цих двох моментів можуть бути різні.

Мірилом належної передбачливості є така передбачливість, котра в таких випадках є необхідною за правилами професії, звичаями, що існують у даному колі осіб тощо. Для особи, що володіє спеціальними знаннями, ця норма буде одна; для особи, що заподіяла такі ж самі збитки, але не володіє такими знаннями або такою свідомістю, ця норма буде інша.

Своєрідність протиправної необачності становить саме необхідність кожного разу доводити можливість і обов'язковість перед-

бачення в кожному конкретному випадку вчинення адміністративного проступку.

Мотив як кваліфікуюча ознака проступку в чинному адміністративно-деліктному законодавстві відсутній.

Конструктивною ознакою складу в ряді випадків є і підлягає встановленню мета правопорушення. Кваліфікуюче значення вона має у ст. 103-1 (самовільне використання з корисливою метою електричної, теплової енергії, гарячої чи питної води без приладів обліку, результати вимірювання яких використовуються для здійснення комерційних розрахунків (якщо використання приладів обліку обов'язкове), або внаслідок умисного пошкодження приладів обліку чи у будь-який інший спосіб, а так само інші порушення правил користування електричною, тепловою енергією, гарячою чи питною водою, а також самовільне використання з корисливою метою газу, порушення правил користування газом у побуті, що не завдало значної шкоди).

Ознаки, властиві об'єкту, об'єктивній і суб'єктивній сторонам, суб'єкту адміністративного правопорушення, є основними. Крім них, встановлено додаткові ознаки, які підвищують ступінь суспільної шкідливості основного складу й називаються кваліфікуючими.

До таких обставин належать, наприклад, повторне вчинення однорідного правопорушення, наявність шкідливих наслідків, вчинення правопорушення певним суб'єктом, грубість або систематичність порушення тощо. У нормах Особливої частини розділу II КУпАП склади з кваліфікуючими обставинами сформульовано слідом за основними, причому основні ознаки в них, як правило, не називають, а дають посилання на відповідну статтю або частину статті, в якій сформульовано основний склад.

Наявність кваліфікуючих ознак підвищує відповідальність за адміністративні правопорушення.

Статті 18–20 КУпАП встановлюють обставини, які виключають протиправність і суспільну шкідливість діяння (крайня необхідність і необхідна оборона) або винність (неосудність) особи. Тим самим виключається адміністративна відповідальність за його вчинення.

Вчиненою в стані крайньої необхідності визнають дію, спрямовану на усунення небезпеки, яка загрожує державному або

громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунена іншими, крім протиправних, засобами та якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена. Наприклад, у стані крайньої необхідності може бути вчинене порушення дорожнього руху водієм, який доставляє травмовану людину в лікарню.

На відміну від крайньої необхідності, під час необхідної оборони шкоду заподіюють не сторонньому об'єкту, який охороняє закон, а посягаючому на нього. При цьому захист має відповідати характеру й суспільній шкідливості посягання. Слід зазначити, що адміністративне правопорушення в стані необхідної оборони може бути вчинене дуже рідко.

Закріпленням у законодавстві норми про необхідну оборону, швидше за все, відзначають активну роль громадян у боротьбі з правопорушеннями, зміцненні правопорядку.

Не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення протиправної дії чи бездіяльності перебувала в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану.

Контрольні питання

1. Поняття та загальна характеристика адміністративного правопорушення.
2. Ознаки адміністративного правопорушення.
3. Склад адміністративного правопорушення.
4. Адміністративне правопорушення та злочин: спільні та відмінні риси.
5. У чому зміст протиправності адміністративного правопорушення?
6. Норми яких галузей права може бути порушено внаслідок вчинення адміністративного правопорушення?

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСР від 07.12.1984 № 8073-X (редакція від 05.05.2018). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 3723-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
5. Про Національну Поліцію: Закон України від 2.07.2015 № 580-8. URL: zakon.rada.gov.ua/go/580-19.
6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

Додаткова література

1. Адміністративне право: навч. посібник / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. 3-тє вид. К.: Правова єдність, 2011. 696 с.
2. Остапенко О. І, Ковалів М. В., Єсімов С. С., Гулак Л. С., Отчак Н. Я., Остапенко Л. О. Адміністративне право України (загальна частина) : навчальний посібник. Львів: СПОЛОМ. 2019. 504 с.
3. Адміністративне право України. Загальна частина: навч. посібник / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко та ін. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
4. Битяк Ю. Адміністративне судочинство як форма забезпечення верховенства права і законності. *Право України*. 2011. № 4. С. 4–11.
5. Гнатюк С. С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 156 с.
6. Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
7. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності: навч. посібник. Львів: Неодрук, 2018. 323 с.
8. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
9. Надобко С. В. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності. *Адміністративне право і адміністративний процес*. 2016. № 5–2. С. 222–229.
10. Судовий розгляд справ про адміністративні правопорушення: навч. посіб. / уклад. В. В. Зуй. Х.: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2016. 145 с.

Розділ 15

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

15.1. Загальні засади адміністративної відповідальності

У сфері дії адміністративного права можна виділити два неоднорідні типи відповідальності – негативну (або ретроспективну) і позитивну (або перспективну). Перший тип відповідальності завжди пов'язаний із вчиненням особою протиправного діяння і супроводжується негативними для неї наслідками у вигляді певних санкцій. Другий тип відповідальності виражається в обов'язку здійснити належним чином певні «позитивні» дії в будь-яких регулятивних правовідносинах і характеризується психічним ставленням до виконання покладених на суб'єкт правовідносин обов'язків.

Отже, адміністративна відповідальність належить до першого типу, тобто до негативної (ретроспективної), відповідальності.

Адміністративна відповідальність відповідно до українського законодавства – це відповідальність за вчинення адміністративного проступку (правопорушення).

Вітчизняна правова доктрина адміністративної відповідальності базується на розмежуванні кримінальних і адміністративних правопорушень, а відтак окремих видів юридичної відповідальності – кримінальної та адміністративної. Натомість за законодавством західних країн аналогічні діяння обіймаються поняттям кримінального правопорушення, в якому виокремлюються проступки, що не тягнуть за собою певних наслідків, скажімо, судимості.

Адміністративна відповідальність характеризується негативною реакцією держави на протиправні прояви окремих фізичних

(а в деяких випадках і юридичних) осіб шляхом встановлення відповідних правил, заборон і адекватних порушенням санкцій щодо порушників. Адміністративна відповідальність має всі ознаки юридичної відповідальності, позаяк є різновидом останньої. Це, з одного боку, державний примус, міра стягнення за вчинене правопорушення, а з іншого – обов'язок винного зазнавати негативних для нього наслідків. Відповідальність може наставати тільки в тому випадку, коли це передбачено нормою права. Наявність норми і органу, що її застосує, – це лише передумова. Але вони недостатні для накладення стягнення, для притягнення до адміністративної відповідальності обов'язковою підставою є адміністративний проступок.

Основні риси адміністративної відповідальності виявляються в тому, що:

1. підставою для її настання є адміністративний проступок;
2. вона реалізується за умов неслужбової неспідлеглості;
3. існує велика кількість уповноважених органів (посадових осіб), що накладають адміністративні стягнення;
4. порядок накладання адміністративних стягнень визначається нормами адміністративного права.

Отож, адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень. Законодавче регулювання адміністративної відповідальності здійснюється на підставі Кодексу України про адміністративні правопорушення, Митного кодексу України, Податкового кодексу, а також інших законодавчих актів.

15.1.1. Поняття адміністративних стягнень та їх класифікація

Сутність адміністративної відповідальності виявляється в накладенні адміністративних стягнень на осіб, які вчинили протиправні дії або бездіяльність.

Адміністративне стягнення – це визначена в законі міра покарання у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального або фізичного характеру, яка застосовується щодо суб'єкта адміністративного проступку за його протиправне діяння.

Метою адміністративного стягнення, як зазначено в ст. 23 КУпАП, є виховання особи, яка вчинила адміністративний проступок, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами. Крім того, вони мають за мету захист громадської безпеки, власності, встановленого порядку управління та інших суспільних відносин. Кожне адміністративне стягнення – це несприятливі юридичні наслідки, це покарання за шкоду, завдану проступком суспільним відносинам.

Стаття 24 КУпАП містить перелік одинадцяти адміністративних стягнень: 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; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; суспільно корисні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті.

Законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень.

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

Передбачені в КУпАП адміністративні стягнення слід класифікувати за наступними критеріями:

- а) характером впливу на особу;
- б) порядком застосування;
- в) дією в часі;
- г) суб'єктами застосування.

В юридичній літературі прийнято всі стягнення, які накладаються в адміністративно-правовому порядку, залежно від характеру впливу на особу поділяти на особисті, майнові та змішані – особисто-майнові, а також на ті, що мають тільки виправно-виховний вплив, і ті, що поряд з виховним впливом виключають можливість вчинення подібних правопорушень в майбутньому даною особою.

Ті стягнення, які спрямовані безпосередньо на особу правопорушника, прийнято називати особистими. Це попередження та адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті.

Майновими вважаються штраф, виправні роботи, громадські роботи, суспільно корисні роботи, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, а також конфіскація предмета, грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення.

Особисто-майновим стягненням можна вважати позбавлення спеціального права. Адже через позбавлення права (наприклад, права керування транспортними засобами) держава впливає на особу, позбавляючи її як об'єктивного права, наданого раніше, так і матеріальних благ, які вона могла б отримати (влаштуватися на роботу, пов'язану із керуванням транспортним засобом, або керувати транспортним засобом, що належить особі на праві приватної власності тощо).

До адміністративних стягнень, що мають виправно-виховний вплив, належать попередження, штраф, виправні роботи, громадські роботи, суспільно корисні роботи, адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті.

Оплатне вилучення предмета, конфіскація та позбавлення спеціального права належать до адміністративних стягнень, які створюють умови для виключення можливостей вчинення даною особою відповідного виду правопорушень. Наприклад, після конфіскації зброї і бойових припасів особа не в змозі вчинити адміністративне правопорушення, передбачене ст. 174 КУпАП, а саме: стрільбу з вогнепальної, холодної, металеві чи пневматичної зброї у населених пунктах і не відведених для цього місцях або з порушенням встановленого порядку.

За порядком застосування ст. 25 КУпАП виділяє основні і додаткові адміністративні стягнення. Оплатне вилучення, конфіскація предметів та позбавлення права керування транспортними засобами можуть застосовуватися як основні, так і додаткові адміністративні стягнення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю – тільки як додаткове; інші адміністративні стягнення можуть застосовуватися тільки як основні. За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення.

За дією в часі відносно впливу на правопорушника стягнення можуть бути одномоментними (разовими) (попередження, штраф, конфіскація, оплатне вилучення предмета) і тривалими – арешт (до 15 діб), арешт з утриманням на гауптвахті, позбавлення прав (до 3 років), виправні роботи (до 2 місяців).

За такою ознакою, як суб'єкти застосування, адміністративні стягнення поділяються на: а) ті, що застосовуються лише судом (суддею), – конфіскація, адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті, виправні роботи, громадські роботи, суспільно корисні роботи, оплатне вилучення предмета, позбавлення спеціального права; б) ті, що можуть застосовуватись іншими органами адміністративної юрисдикції (попередження, штраф).

Адміністративні стягнення в ст. 24 КУпАП викладені у відповідному порядку, що відображає зростання від незначних (попередження) до більш значних (конфіскація) та до суворих стягнень, – виправних робіт та адміністративного арешту.

Враховуючи зміни, які відбуваються у суспільстві, передусім перебудову економіки, становлення ринкових відносин, запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб, проект нового КУпАП передбачає нові види адміністративних стягнень, наприклад скасування реєстрації юридичної особи, позбавлення ліцензії на певний вид підприємницької діяльності тощо.

Попередження. Стаття 26 КУпАП передбачає, що попередження виноситься у письмовій формі або у передбачених законодавством випадках фіксується іншим встановленим способом. Як правило, попередження встановлюється за адміністративний проступок у санкції норми, що передбачає відповідальність за нього, як альтернатива більш серйозному стягненню і застосовується

як самостійний вид стягнення за вчинення незначних правопорушень, а також до осіб, які вперше вчинили проступок, за наявності обставин, що пом'якшують відповідальність, та позитивних характеристик суб'єкта проступку. За своєю сутністю попередження – це інформування порушника про те, що його поведінка має антигромадський характер і що йому слід припинити вчинення подібних проступків, інакше він буде підданий більш суворому покаранню. Воно має переважно виховний вплив держави в особі органу адміністративної юрисдикції на поведінку правопорушника.

Застосування попередження як виду адміністративного стягнення оформляється постановою уповноваженого органу адміністративної юрисдикції за правилами, визначеними у ст. 283 КУпАП.

Попередження може також фіксуватись іншим встановленим законодавством способом. Стаття 306 КУпАП, що регулює порядок виконання постанови про винесення попередження, водночас передбачає порядок винесення адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення правопорушень, передбачених статтями 116 (порушення правил з охорони порядку і безпеки руху на річковому транспорті й маломірних суднах), 116² (порушення правил, що забезпечують безпеку експлуатації суден на внутрішніх водних шляхах), 117 (порушення правил користування річковими і маломірними суднами), 125 (інші порушення правил дорожнього руху), частиною першою статті 127 (непокоря пішоходів сигналам регулювання дорожнього руху, перехід ними проїзної частини у невстановлених місцях або безпосередньо перед транспортними засобами, що наближаються, невиконання інших правил дорожнього руху), уповноважуючи Міністерство внутрішніх справ України або центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті встановлювати способи оформлення такого попередження.

Попередження як захід адміністративної відповідальності (тобто як адміністративне стягнення) слід відрізнити від попередження як заходу адміністративно-запобіжного. Незважаючи на однакову назву цих заходів та загальне призначення бути заходами адміністративного примусу, ці заходи відрізняються як за правовою природою, так і за правовими наслідками їх застосування.

Як захід адміністративного стягнення, попередження – це адекватна шкоді, завданій правопорушенням, оцінка, що виявляється в реагуванні уповноваженого органу адміністративної юрисдикції на проступок. Попередження як адміністративне стягнення тягне за собою відповідні правові наслідки. По-перше, особа, якій винесено попередження, вважається протягом року такою, що притягувалася до адміністративної відповідальності, і це має значення особливо при її притягненні до кримінальної відповідальності за кримінальні правопорушення, при кваліфікації яких враховується характеристика особи, що їх вчинила, в тому числі притягнення її до адміністративної відповідальності. По-друге, при повторному вчиненні протягом року однорідного правопорушення, за яке особа була піддана стягненню у вигляді попередження, накладення такого стягнення вважається обставиною, що обтяжує відповідальність.

Попередження, як запобіжний захід – не має процесуального оформлення і пов'язаний з проявами, які не є завершеними адміністративними проступками.

Штраф. Відповідно до статті 27 КУпАП штраф – є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених Кодексом та іншими законами України.

У статтях Особливої частини розділу II КУпАП зазначається мінімальний і максимальний розмір («від і до»), іноді визначено лише верхню межу штрафу («в розмірі до»).

При порушенні правил дорожнього руху водіями транспортних засобів Збройних Сил України або інших утворених відповідно до законів України військових формувань та Державної спеціальної служби транспорту – військовослужбовцями строкової служби, а також вчиненні ними військових адміністративних правопорушень, передбачених главою 13-Б КУпАП, штраф як адміністративне стягнення до них не застосовується. У випадках, зазначених у цій статті, органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, передають матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

Варто зазначити, що на сьогодні штраф – це найпоширеніший вид стягнення майнового характеру, який найчастіше вирахо-

вується від офіційно встановленого неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Прикладами адміністративних правопорушень, за які застосовується штраф як адміністративне стягнення є: керування транспортними засобами особами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 130 КУпАП), порушення правил поведінки на повітряному судні (ст. 112 КУпАП), порушення правил використання об'єктів тваринного світу (ст. 85 КУпАП).

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 28 КУпАП). Законодавець, передбачаючи цей вид адміністративного стягнення, ставив за мету виключити володіння предметом, який перебуває у власності громадянина або іншої фізичної особи. Це стягнення може бути як основним, так і додатковим. Щоправда, законодавець передбачає оплатне вилучення тих предметів, що є безпосередніми об'єктами правопорушення. Оскільки об'єктом правопорушення предмет не може бути (об'єктом можуть бути суспільні відносини, які складаються щодо такого предмета), то сам матеріальний предмет може тут виглядати як предмет адміністративного проступку.

Законодавець також передбачив наступну після вилучення реалізацію предмета з передачею вирученої суми колишньому власникові з відрахуванням витрат по реалізації цього предмета. Порядок застосування вилучення і види предметів, які підлягають вилученню, встановлюються законодавством України. Цей вид стягнення передбачений у санкціях статей 121, 130, 133, 191, 193. Так, у частині другій ст. 130 КУпАП передбачено, що за повторне протягом року вчинення будь-якого з порушень (керування транспортними засобами в стані сп'яніння, ухилення осіб, які керують транспортними засобами, від проходження відповідно до встановленого порядку огляду на стан сп'яніння) тягне за собою ряд стягнень, серед яких додатковим є оплатне вилучення транспортного засобу.

Частина перша ст. 191 КУпАП передбачила, що порушення правил зберігання, носіння або перевезення вогнепальної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад

100 метрів за секунду і бойових припасів громадянами, які мають дозвіл органів на зберігання зазначеної зброї, тягне за собою накладання штрафу від трьох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з оплатним вилученням зброї і бойових припасів до неї або без такого.

Оплатне вилучення предмета відрізняється від передбачених у КУпАП конфіскації та в Кодексі торговельного мореплавства і Законі України «Про надзвичайний стан» реквізиції.

Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом (предметом) адміністративного проступку (ст. 29 КУпАП), полягає у примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду.

Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Адміністративна конфіскація має специфічний характер. На відміну від конфіскації, що передбачена у Кримінальному кодексі України (КК) (ст. 59), за нормами адміністративного права можуть бути конфісковані не будь-які предмети, а лише ті з них, які безпосередньо пов'язані із вчиненням проступку. Конфісковано може бути лише предмет, який був знаряддям вчинення проступку або об'єктом (предметом), щодо якого вчинено проступок.

Часто такі предмети прямо називаються в законі. Наприклад, за повторне протягом року вчинене порушення правил зберігання, носіння, перевезення вогнепальної гладкоствольної зброї (частина друга ст. 191 КУпАП) особою, яка притягувалася за таке правопорушення до адміністративної відповідальності за частиною першою згаданої статті, зброя може бути конфіскована.

Відповідно до ч. 5 ст. 41 Конституції України конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. У зв'язку з цим справи про адміністративні правопорушення, за вчинення яких законом передбачено конфіскацію приватного майна особи, повинні розглядатися тільки судами.

Позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 30 КУпАП). Позбавлення спеціального

права, наданого цьому громадянину, застосовується за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом. Для заняття деякими видами діяльності громадяни повинні одержати відповідний дозвіл, видача якого можлива за ряду умов: наявності спеціальних знань, навичок, певного стану здоров'я тощо. До таких прав належать право керування транспортними засобами, річковими та маломірними суднами, самохідними сільськогосподарськими машинами, а також право полювання. Саме цих прав громадянина може бути позбавлено в порядку адміністративного стягнення. Строк стягнення обмежено трьома роками.

Позбавлення наданого даному громадянину права керування транспортними засобами застосовується на строк до 3 років за грубе або повторне порушення порядку користування цим правом або на строк до 10 років за систематичне порушення порядку користування цим правом. Якщо особою, позбавленою права керування транспортним засобом, до закінчення строку дії такого стягнення вчинено нове адміністративне правопорушення, за яке застосовано стягнення у виді позбавлення права керування транспортним засобом, до стягнення за вчинення нового адміністративного правопорушення приєднується невідбута частина стягнення. При цьому загальний строк позбавлення права керування транспортним засобом може перевищувати гранично допустимий строк, передбачений частиною другою цієї статті.

Позбавлення права керування засобами транспорту не може застосовуватись до осіб, які користуються цими засобами в зв'язку з інвалідністю, за винятком випадків:

- керування в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції;
- у разі невиконання вимоги працівника поліції про зупинку транспортного засобу;
- у разі залишення на порушення вимог встановлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є;
- у разі ухилення від огляду на наявність алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Позбавлення права полювання не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Позбавляють права полювання відповідні органи, що здійснюють нагляд за дотриманням правил полювання.

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього Кодексу, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом строком на один рік, коли його спеціально передбачено в санкції статті (санкції частини статті) Особливої КУпАП.

Позбавлення спеціального права як захід адміністративної відповідальності може застосовуватися за проступки, передбачені статтями 85, 108, 116, 122, 123, 130 КУпАП тощо.

Громадські роботи (ст. 30-1 КУпАП), полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування.

Громадські роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більш як чотири години на день.

Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років.

Даний вид стягнення може застосовуватися за такі правопорушення: незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП), пошкодження автомобільних доріг, вулиць, дорожніх споруд, залізничних переїздів, трамвайних колій, технічних засобів регулювання дорожнього руху (ст. 139 КУпАП), дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП).

Виправні роботи. Стаття 31 КУпАП передбачає виправні роботи, які застосовуються на строк до двох місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративний проступок, з відрахуванням до двадцяти відсотків її заробітку в доход держави. Виправні роботи призначаються місцевим судом. Виправні роботи можна віднести до числа виняткових заходів адміністративної відповідальності, тому що вони застосовуються за вчинення адміністративних проступків, які за ступенем суспільної шкідливості наближаються до злочинів. Це – дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП), дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП), злісна непокора законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця (ст. 185 КУпАП) та деякі інші.

Особливостями цього адміністративного стягнення є:

- стягнення майнового характеру, що триває;
- стягнення відбувається тільки за місцем постійної роботи, а тому може застосовуватися до осіб, які працюють на постійній роботі;
- стягнення застосовується як основне;
- під час відбування виправних робіт забороняється звільнення з роботи за власним бажанням;
- адміністрації підприємства, де правопорушник відбуває стягнення у вигляді виправних робіт, забороняється надання цій особі чергової відпустки;
- час відбування виправних робіт не зараховується до трудового стажу особи, яка притягується до адміністративної відповідальності із застосуванням цього виду стягнення.

Виправні роботи – адміністративне стягнення, яке застосовується не до всіх без винятку правопорушників, якщо вони вчинили проступок, що передбачений тією чи іншою статтею КУпАП із зазначенням відповідного стягнення.

Це стягнення не дозволяється застосовувати: а) до непрацездатних осіб (пенсіонерів за віком, інвалідів, до вагітних жінок); б) до військовослужбовців та призваних на збори військовозобов'язаних; в) до осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ.

Суспільно корисні роботи (ст. 31-1 КУпАП). Суспільно корисні роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, оплачуваних робіт, вид яких та перелік об'єктів, на яких порушники повинні виконувати ці роботи, визначає відповідний орган місцевого самоврядування.

Суспільно корисні роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від ста двадцяти до трьохсот шістдесяти годин і виконуються не більше восьми годин, а неповнолітніми – не більше двох годин на день.

Суспільно корисні роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами I або II групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років.

Адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП) передбачає короткострокове, строком до 15 діб, позбавлення волі особи, яка вчинила адміністративний проступок, котрий завдав значної шкоди суспільним відносинам, з використанням їх на фізичних роботах без оплати праці.

Законодавець передбачив застосування адміністративного арешту лише за окремі види правопорушень. Наприклад за: 1) незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44); 2) дрібне хуліганство (ст. 173); 3) розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява в громадських місцях у нетверезому вигляді, вчинені особою, яка двічі протягом року піддавалась адміністративному стягненню за такі правопорушення (частина третя ст. 178); 4) злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі працівника поліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця (ст. 185); 5) порушення порядку організації і проведення зборів і демонстрацій (ст. 185.1); 6) прояв неповаги до суду (частина перша ст. 185.3).

Адміністративний арешт застосовується з урахуванням особистості правопорушника.

У частині 2 ст. 32 КУпАП конкретно визначено тих осіб, до яких взагалі не дозволяється застосовувати цей вид стягнення: вагітні жінки; жінки, що мають дітей віком до 12 років; особи, які не досягли 18 років; інваліди першої та другої груп.

Застосування адміністративного арешту не тягне за собою судимості й не є підставою для звільнення особи з роботи. Його застосування не перериває трудового стажу. Однак заробітна плата за час відбування адміністративного арешту не виплачується.

Постанова районного або міського суду про застосування адміністративного арешту виконується негайно після її винесення. Арештовані піддаються особистому оглядові й тримаються під вартою, як вказано у ст. 327 КУпАП, в місцях, що їх визначають органи Національної поліції. При виконанні постанови про застосування адміністративного арешту арештовані піддаються особистому оглядові.

Строк адміністративного затримання зараховується до строку адміністративного арешту. Відбування адміністративного арешту провадиться за правилами, встановленими законами України.

Трудове використання осіб, підданих адміністративному арешту, організують виконавчі органи місцевого самоврядування (виконкоми міських, районних та селищних рад).

Арешт з утриманням на гауптвахті, як адміністративне стягнення застосовується до військовослужбовців. Арешт з утриманням на гауптвахті встановлюється і застосовується лише у виключних випадках за окремі види військових адміністративних правопорушень на строк до десяти діб. Арешт з утриманням на гауптвахті призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею).

Арешт з утриманням на гауптвахті не може застосовуватися до військовослужбовців-жінок.

Відмова від виконання наказу або інших законних вимог командира тягне арешт військового з утриманням на гауптвахті на строк до 10 діб.

Аналогічне покарання призначається за самовільне залишення частини або місця служби, а також нез'явлення військового в строк без поважних причин при звільненні з частини, за неявку з відрядження, відпустки або лікувального закладу тривалістю до 3 діб.

Також арешт із вмістом на гауптвахті на строк до 10 діб призначається за необережне знищення або пошкодження зброї, боєприпасів, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна.

До 10 діб на гауптвахті утримуються за незаконне використання військовою чиновником транспортних засобів, споруд чи іншого військового майна, а також за незаконне використання підлеглого для особистих послуг.

Крім того, відповідно до закону, вживання пива (крім безалкогольного), алкогольних та слабоалкогольних напоїв військовими, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів на території військових частин, об'єктів або виконання ними обов'язків військової служби у нетверезому стані тягне за собою накладення штрафу від трьох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт із вмістом на гауптвахті на строк до 10 діб.

Крім солдатів строкової служби, в дисциплінарний батальйон можуть бути відправлені контрактники, офіцери, які проходять кадрову військову службу і службу за призовом, і мобілізовані (крім військовослужбовців-жінок).

15.1.2. Накладення адміністративних стягнень

Глава 4 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає основні правила накладення адміністративного стягнення. Воно накладається в межах установлених санкціями статей КУпАП або іншими чинними законодавчими актами.

При накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність.

Стаття 34 КУпАП називає обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення:

- щире розкаяння винного;
- відвернення винним шкідливих наслідків проступку, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди;
- вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин;

- вчинення правопорушення неповнолітнім;
- вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

Орган, який вирішує справу про адміністративне правопорушення, може визнати пом'якшуючими також обставини, не зазначені в законі.

Передбачені в ст. 35 КУпАП обставини, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, також дають змогу уповноваженому органу або суду визначитися щодо міри адміністративної відповідальності. Обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, визнаються:

1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її;

2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин;

3) втягнення неповнолітнього у правопорушення;

4) вчинення правопорушення групою осіб;

5) вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин;

б) вчинення правопорушення у стані сп'яніння. Що стосується такої обставини, як вчинення правопорушення в стані сп'яніння, то законодавець надав право органу адміністративної юрисдикції не визнавати цю обставину як обтяжуючу залежно від характеру адміністративного проступку.

Законодавець передбачає порядок накладення стягнень при вчиненні кількох адміністративних проступків. У ст. 36 КУпАП передбачено, що у разі вчинення однією особою двох і більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається за кожний проступок окремо.

З цього правила зроблено винятки. Якщо особа вчинила кілька адміністративних проступків, справи про які одночасно розглядаються одним і тим же органом або посадовою особою, стягнення накладається в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених. До основного стягнення в цьому разі може бути приєднано одне з додаткових

стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке з вчинених правопорушень.

Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше двох місяців після його вчинення, а при правопорушенні, що триває, – два місяці з дня його виявлення. Якщо справи про адміністративні правопорушення відповідно до КУпАП чи інших законів підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніш як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніш як через три місяці з дня його виявлення, крім справ про адміністративні правопорушення, зазначені у частинах третій – шостій статті 38 КУпАП. У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через три місяці з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження.

Стаття 39 КУпАП також передбачає строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню. Цей строк дорівнює одному року, якщо особа протягом цього року не вчинила нового адміністративного проступку.

Розмаїття відносин державного управління зумовлює і значну кількість різновидів суб'єктів, які є учасниками адміністративно-правових відносин взагалі й відносин адміністративної відповідальності зокрема. У зв'язку з цим виділяють загальний і спеціальний суб'єкти адміністративного правопорушення.

Загальним суб'єктом адміністративного проступку (правопорушення) вважається осудна особа, яка досягла 16-річного віку.

Спеціальним суб'єктом є особа, яка може бути визнана суб'єктом конкретного адміністративного правопорушення, а відтак притягнута до адміністративної відповідальності за наявності у неї, крім ознак загального суб'єкта, певних додаткових ознак.

Такими додатковими ознаками, зокрема, можуть бути: громадянство; вік; наявність статусу посадової особи або конкретна займана посада; стан здоров'я або фізіологічний стан особи; родинні зв'язки; професія; рід або сфера професійної діяльності; факт наділення певними правами, обов'язками або факт позбавлення суб'єктивного права чи його відсутності; факт попереднього

притягнення особи до адміністративної відповідальності; спеціальний правовий статус, деякі інші ознаки.

Особливості адміністративної відповідальності стосуються іноземців та осіб без громадянства. Відповідно до ст. 16 КУпАП іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України, а питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, вчинені на території України іноземцями, які відповідно до чинних законів та міжнародних договорів України користуються імунітетом щодо адміністративної юрисдикції України, вирішуються дипломатичним шляхом.

Водночас згідно зі ст. 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземець, який вчинив злочин або адміністративне правопорушення, після відбуття призначеного йому покарання чи виконання адміністративного стягнення може бути видворений за межі України. Рішення про видворення приймається адміністративним судом за позовом посадових осіб Державної міграційної служби, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України. Видворення іноземця за межі України може супроводжуватися заборонаю подальшого в'їзду в Україну строком до 5 років.

Крім того, іноземці та особи без громадянства є суб'єктами окремого складу адміністративного проступку, відповідальність за який передбачена ст. 203 КУпАП «Порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України».

Певні особливості адміністративної відповідальності існують для неповнолітніх осіб віком від 16 до 18 років. До осіб, які вчинили адміністративні правопорушення у зазначеному віці, застосовуються не визначені адміністративні стягнення, а заходи впливу, передбачені статтею 24-1 КУпАП:

- зобов'язання публічно чи в іншій формі просити вибачення у потерпілого;
- попередження;
- догана або суворогана;
- передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, що їх замінюють, або під нагляд педагогічному чи трудовому колективу, а також окремим громадянам на їх прохання.

У разі вчинення особами віком від 16 до 18 років адміністративних правопорушень, передбачених статтями 44 (наркотики), 51 (крадіжка), 121–127 (правила дорожнього руху), частинами першою і другою ст. 130, статтями 156 173-4, 174, 183-1, 185, 190-195 (порушення громадського порядку) КУпАП, вони підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах. З урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до зазначених осіб (за винятком осіб, які вчинили правопорушення, передбачені статтею 185) можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені статтею 24-1 КУпАП.

Що стосується посадових осіб, то відповідно до ст. 14 КУпАП вони підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні проступки, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Ще одна особливість адміністративної відповідальності посадових осіб полягає в тому, що у випадках, коли суб'єктами певних адміністративних проступків виступають і громадяни, і посадові особи, розмір стягнення для посадових осіб передбачається вищий, ніж для громадян. Так, відповідно до статті 53-1 КУпАП самовільне захоплення земельної ділянки тягне накладення штрафу на громадян від десяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

В окремих випадках передбачається адміністративна відповідальність не просто посадових осіб, а осіб, що займають конкретні посади. Наприклад, ст. 62 КУпАП передбачено відповідальність капітанів або інших осіб командного складу судна чи іншого плавучого засобу за невиконання обов'язків по реєстрації у судових документах операцій із шкідливими речовинами і сумішами. У свою чергу, ст. 102 КУпАП передбачено відповідальність керівників, заступників керівників, головних енергетиків (головних механіків), начальників цехів та служб підприємств, установ і організацій за експлуатацію паливо- і енерговикористовуючого устаткування без засобів автоматичного регулювання, або приладів енергетичного контролю, або тепло-утилізаційного обладнання, передбачених проектом, або у разі їх несправності.

Серед ознак спеціального суб'єкта виділяють і ті, що стосуються стану здоров'я особи. Так, ст. 44-1 КУпАП передбачена відповідальність особи, хворої на наркоманію, за ухилення від медичного огляду на наявність наркотичного сп'яніння, а ст. 46 КУпАП встановлено відповідальність хворих на венеричну хворобу за умисне приховування джерела зараження та осіб, які були у контакті з цими хворими.

Особливістю адміністративної відповідальності, пов'язаною із такою характеристикою спеціального суб'єкта, як стан здоров'я, є також закріплена у частині третій ст. 30 КУпАП заборона застосування адміністративного стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортними засобами (з деякими винятками) до осіб, які користуються цими засобами у зв'язку з інвалідністю.

Фізіологічний стан особи використовується як ознака спеціального суб'єкта у випадках притягнення до адміністративної відповідальності осіб, що знаходилися під час вчинення правопорушення у стані сп'яніння (ч. 3 ст. 127, ст. 130 КУпАП).

Ознакою спеціального суб'єкта адміністративного проступку можуть виступати і його родинні зв'язки з іншими суб'єктами. Так, ст. 184 КУпАП передбачена відповідальність батьків за невиконання ними обов'язків щодо виховання дітей.

В окремих випадках ознакою спеціального суб'єкта виступає обов'язок, покладений на особу, або надане їй суб'єктивне право. Таким може бути, зокрема, обов'язок за вироком або рішенням суду відшкодувати майнову шкоду, заподіяну злочином підприємствам, установам, організаціям або громадянам. За ухилення від виконання такого обов'язку передбачено адміністративну відповідальність.

Щодо суб'єктивного права як ознаки спеціального суб'єкта адміністративного проступку, то частина друга ст. 106-1 КУпАП передбачає відповідальність землекористувачів або землевласників за нежиття ними заходів щодо забезпечення встановленого режиму охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць зберігання і переробки врожаю цих культур, а так само нежиття заходів щодо знищення післяжнивних залишків чи відходів виробництва, що містять наркотичні речовини. В даному випадку ознакою спеціального суб'єкта виступає право землекористування або землеволодіння, надане певній особі.

Крім того, в багатьох випадках законодавством передбачається адміністративна відповідальність осіб, наділених правом управління транспортними засобами (ст. 121–124 КУпАП) або річковими чи маломірними суднами (ст. 116 КУпАП).

Іноді ознакою спеціального суб'єкта може бути попереднє позбавлення суб'єктивного права або його відсутність взагалі. Так, громадяни, у яких органами Національної поліції анульовано дозвіл на зберігання і носіння вогнепальної гладкоствольної мисливської чи холодної зброї, а також пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду і бойових припасів громадянами, можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності за ухилення від реалізації такої зброї згідно із ст. 193 КУпАП. А особи, які не мають права керування транспортними засобами, є суб'єктами адміністративного проступку, відповідальність за вчинення якого передбачена ст. 126 КУпАП.

Окремі особливості адміністративної відповідальності існують для представників певних професій. Так, відповідно до вимог ст. 29 КУпАП такий вид адміністративного стягнення, як конфіскація, якщо вона передбачає вилучення вогнепальної зброї, інших знарядь полювання та бойових припасів, не може бути застосований до людей, для яких полювання є основним джерелом існування. До таких осіб також не може застосовуватись адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права полювання.

У свою чергу, суб'єктами адміністративного проступку, передбаченого ст. 108 КУпАП, який полягає у грубому порушенні правил експлуатації тракторів, комбайнів, інших самохідних сільськогосподарських машин і правил техніки безпеки при їх експлуатації, можуть бути тільки механізатори. Суб'єктами проступку, передбаченого ст. 165-1 КУпАП, виступають, крім інших суб'єктів, представники такої професії, як адвокати.

Крім професії, як ознака спеціального суб'єкта може використовуватись і рід діяльності, яким займається особа, або навіть сфера діяльності. Так, суб'єктами проступку, який полягає в недотриманні квоти демонстрування національних фільмів при використанні національного екранного часу, є працівники кінематографії і телебачення (ст. 164-88 КУпАП), суб'єктами проступків, передбачених статтями 155, 155-1, 155-2 КУпАП, є працівники торгівлі, громадського харчування і сфери послуг.

Досить велику групу спеціальних суб'єктів адміністративно-го проступку утворюють суб'єкти, що мають спеціальний правовий статус. До таких можна віднести: громадян – суб'єктів підприємницької діяльності (ст.ст. 133-1, 133-2, 165-1, 166-1, 166-2 КУпАП тощо); суб'єктів цивільного або кримінального процесів – свідків, потерпілих, позивачів, відповідачів, експертів, перекладачів (ст.ст. 185-3, 185-4 КУпАП) тощо.

Суттєві особливості має адміністративна відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів (або спеціальних положень про дисципліну). Так, відповідно до ст. 15 КУпАП військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, поліцейські несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами.

Водночас ці особи за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, ці особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. До зазначених осіб не може бути застосовано громадські роботи, виправні роботи і адміністративний арешт.

Інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів (або спеціальних положень про дисципліну), у випадках, прямо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах.

При порушенні правил дорожнього руху водіями транспортних засобів Збройних Сил України або інших утворених відповідно

до законів України військових формувань, військовослужбовцями строкової служби штраф як адміністративне стягнення до них не застосовується. До зазначених осіб як захід адміністративної відповідальності застосовується попередження.

Загалом тільки у КУпАП передбачено адміністративну відповідальність більш як тридцяти видів спеціальних суб'єктів. Тому при вирішенні питання про притягнення до адміністративної відповідальності тієї чи іншої особи необхідне ретельне з'ясування правового статусу цієї особи з метою виявлення в ньому ознак спеціального суб'єкта.

15.2. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб

Базові положення теорії права, які успадкувала українська юриспруденція, встановлюють, що юридичні особи можуть бути суб'єктами тільки цивільно-правової відповідальності. Протягом десятиліть існувала точка зору, за якою суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути лише фізичні особи.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення вживається термін «особа», але конкретизації щодо того, які саме особи (фізичні чи юридичні) є суб'єктами адміністративних проступків, КУпАП не дає. Водночас уважно проаналізувавши норми щодо віку, після досягнення якого настає відповідальність, обставин, які виключають адміністративну відповідальність неосудної особи, мети адміністративного стягнення тощо, можна дійти висновку, що КУпАП встановлює адміністративну відповідальність лише фізичних осіб.

Зміна суспільно-політичної ситуації в Україні після набуття нею незалежності, розвиток підприємництва на основі різних форм власності, перехід до ринкової економіки та інші чинники спричинили прийняття Верховною Радою України, не чекаючи відповідного наукового обґрунтування, ряду законів, якими було фактично встановлено відповідальність юридичних осіб, яка за своєю приро-

дою не може вважатися не чим іншим, як адміністративною відповідальністю.

Такі норми містять Закони України «Про зайнятість населення», «Про громадські об'єднання», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про виключну (морську) економічну зону», «Про ринок електричної енергії», «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними» та деякі інші.

Досліджуючи приписи наведених вище законів, які встановлюють відповідальність юридичних осіб, можна дійти висновку, що частина законів включає позначення цієї відповідальності, не передбачаючи розміру штрафних санкцій, порядку провадження в справі тощо. Наприклад, ст. 31 Закону України «Про громадські об'єднання» визначає, що посадові особи органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, громадяни, іноземці, особи без громадянства за порушення законодавства про громадські об'єднання несуть відповідальність у порядку, встановленому законом.

Втім переважна більшість законів встановлює відповідальність у повному обсязі, тобто містить норми прямої дії. При цьому порядок провадження в цих справах, оскарження рішень органів, уповноважених накладати стягнення, різний. Так, Законом України «Про виключну (морську) економічну зону України» визначено як норми матеріального права (склади правопорушень, що посягають на охорону суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні), види стягнень (основним з яких штраф) та їх розміри, так і процесуальні норми (органи, які уповноважені розглядати справи про правопорушення, перелік посадових осіб, яким надано право накладати штраф, порядок виконання і оскарження рішень про притягнення до відповідальності).

Адміністративній відповідальності як юридичних, так і фізичних осіб притаманні такі спільні ознаки:

- 1) публічний державно-обов'язковий характер;
- 2) зосередження права накладення стягнень в уповноважених органах виконавчої влади (тобто наявність органів адміністративної юрисдикції);

- 3) особливий порядок притягнення до відповідальності;
- 4) встановлення виключного переліку діянь, за які накладаються стягнення, та відповідальності за них перед законом.

Позицію щодо віднесення до кола суб'єктів адміністративної відповідальності юридичних осіб підтримують як українські, так і закордонні вчені-правознавці та юристи-практики. Водночас однією з гострих і нерозв'язаних проблем є визначення суб'єктивної сторони адміністративного проступку, суб'єктом якого виступає підприємство, установа, організація або об'єднання громадян.

Загально визнано, що однією з ознак суб'єктивної сторони правопорушення є вина, тобто психічне ставлення правопорушника до своїх дій та їхніх наслідків, виявлене у формі умислу або необережності. Питання вини юридичної особи як суб'єкта адміністративної відповідальності сучасною наукою глибоко не досліджено.

Водночас безперечно, що юридичні особи виступають як суб'єкти цивільно-правової відповідальності. Вчені-цивілісти дотримуються думки, що в зобов'язаннях із заподіяння шкоди вина юридичної особи виявляється у винних діях чи бездіяльності її працівників, вчинених під час виконання ними трудових (службових) обов'язків. У порушеннях обов'язків юридичними особами їх вина виступає як складне соціально-психологічне явище.

Цивільний кодекс України дає таке визначення юридичної особи: це організації, які мають відокремлене майно, можуть від свого імені набувати майнові та особисті права, нести зобов'язання тощо. З теорії управління відомо, що організація є відповідним чином оформленою соціальною системою, яка має свій орган (суб'єкт) управління – адміністрацію. Крім того, до суб'єктів управління слід віднести і збори акціонерів або збори членів даної організації. Адже рішення не завжди приймається керівництвом організації. Часто керівництво виконує рішення зборів – найвищого суб'єкта управління організації.

Тому, визначаючи суб'єктивну сторону адміністративного проступку за участю організації (юридичної особи), слід зважити на той факт, що ця вина не може розглядатися за аналогією з передбаченою в Цивільному кодексі: відповідальність організації за шкоду, заподіяну з вини її працівників, оскільки рішення може прийматися зборами акціонерів, а останні, як відомо, можуть не бути працівниками організації.

Відтак адміністративну відповідальність юридичної особи не можна розглядати ані як відповідальність посадових осіб, ані як відповідальність колективу організації. Це – нове явище у сфері адміністративно-правового регулювання, народжене соціально-економічними перетвореннями, і потребує подальшого аналізу.

Будь-яка юридична особа є правовою формою структурно організованих соціальних утворень – організацій. В рамках юридичної особи кожна людина виконує певні функції, які визначаються її місцем в даній організації. Але деякі фізичні особи, що обіймають керівні посади в організації, наділені правом виступати від імені юридичної особи, тобто через власну волю формувати волю всієї організації – юридичної особи, робити можливим її участь як самостійного суб'єкта у певних правовідносинах.

Відтак дієздатність юридичної особи зумовлена специфічною дієздатністю окремих фізичних осіб, що входять до її складу. Діяльність саме цих осіб, зумовлена їх посадовими обов'язками, тягне за собою виникнення для юридичної особи суб'єктивних прав і обов'язків. Інакше кажучи, дії фізичних осіб тягнуть за собою виникнення юридичних наслідків не власне для них, а в цілому для юридичної особи, з якою вони знаходяться в певному зв'язку.

Виходячи з цього, для визначення того, чи є дії юридичної особи винними, необхідно визначити, чи є вони наслідком дій або бездіяльності фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи. Протиправні дії юридичної особи можна вважати винними, якщо вони є наслідком дій або бездіяльності фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи. Тобто якщо юридичним фактом, що лежить в основі протиправних дій юридичної особи, є дії фізичних осіб, то дії юридичної особи можна визнати винними. Якщо ж такою основою є події, тобто фактичні обставини, виникнення яких не залежить від волі та свідомості фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи, то такі дії юридичної особи вважати винними не можна.

Але вина – це не винна діяльність, вина – це суб'єктивна категорія, це певне усвідомлення, передбачення, регуляція поведінки. Водночас для характеристики вини юридичної особи не можуть бути використані розроблені для фізичних осіб поняття умислу або необережності. Це потребує оцінки ставлення суб'єкта саме до власних протиправних дій та їх наслідків.

Проте дії юридичної особи завжди зумовлені діями людей, тобто дії юридичної особи є наслідком дій людей, між ними існує певний зв'язок, і тому визначення вини юридичної особи має враховувати саме зв'язок між діями фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи, і протиправними діями власне юридичної особи. Оскільки ж вина є суб'єктивною категорією, у визначенні вини юридичної особи має бути присутня суб'єктивна оцінка цього зв'язку.

Отже, вина юридичної особи – це психічне (свідоме) ставлення фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи, до зв'язку між їх діями (бездіяльністю) і протиправними діями власне юридичної особи.

Психічне ставлення фізичної особи до зв'язку між її діями і протиправними діями юридичної особи може виявлятися в двох формах:

1) фізична особа усвідомлює, що її дії (бездіяльність) призведуть до вчинення юридичною особою протиправного діяння і вчиняє такі дії (продовжує бездіяльність);

2) фізична особа не усвідомлює, що її дії (бездіяльність) призведуть до вчинення юридичною особою протиправного діяння, хоча повинна усвідомлювати це, і вчиняє такі дії (продовжує бездіяльність).

Розглядаючи зміст протиправних дій юридичних осіб з урахуванням практичної потреби в її оцінці, можна виділити кілька компонентів, визначення яких дає уявлення про цей зміст, а саме:

1) чи вчинена протиправна дія саме цією юридичною особою;

2) чи є протиправна дія юридичної особи наслідком дій фізичних осіб, що входять до її складу;

3) дії якої конкретної особи потягли за собою вчинення протиправного діяння юридичною особою;

4) чи усвідомлювала або чи повинна була усвідомлювати зазначена особа, що її дії потягнуть за собою протиправні дії юридичної особи.

Визначення перших трьох компонентів відображають об'єктивну сторону (аспект) протиправних дій юридичної особи і лише останнього – суб'єктивну. Очевидно, що законодавець при встановленні адміністративної відповідальності юридичних осіб

враховує або тільки об'єктивний аспект вини їх протиправних дій, або одночасно і об'єктивний, і суб'єктивний аспекти. Виходячи з наведеного, розуміння винності протиправних дій щодо юридичної особи має бути таким: протиправні дії вважаються вчиненими юридичною особою винною, якщо вони є наслідком дій (бездіяльності) фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи, котрий (наслідок) усвідомлювався або повинен був усвідомлюватися цими фізичними особами.

Залежно від рівня оцінки вини юридичних осіб та особливостей об'єктивної сторони їх протиправних дій можна виділити декілька різновидів адміністративних проступків (правопорушень) юридичних осіб, які відмінні від традиційних наукових уявлень про підстави адміністративної відповідальності фізичних осіб. Особливості таких підстав щодо юридичних осіб відображено у складі адміністративних проступків.

Багатьма законами України передбачається адміністративна відповідальність юридичних осіб за діяння, які не можуть не бути наслідком дій або бездіяльності фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи. Наприклад, Законом України «Про виключну (морську) економічну зону України» встановлена відповідальність юридичних осіб за незаконну розвідку чи розробку природних ресурсів виключної (морської) економічної зони України, а так само створення штучних островів, будівництво установок і споруд, встановлення навколо них зон безпеки без дозволу спеціально уповноваженого органу України; незаконне видобування природних ресурсів у межах виключної (морської) економічної зони України; незаконне ведення у виключній (морській) економічній зоні України морських наукових досліджень тощо. Очевидно, що зазначені діяння не можуть відбуватися поза людською свідомістю і волею. При притягненні до відповідальності за ці правопорушення про наявність вини юридичної особи свідчить вже сам факт вчинення діяння, причому до уваги достатньо взяти лише перший з компонентів об'єктивної сторони протиправних дій. Подальше ж визначення конкретних осіб, чії дії потягнули за собою протиправні дії юридичної особи, та встановлення характеру їх психічного ставлення до зв'язку між їх діями та протиправними діями юридичної особи недоцільне, оскільки ця інформація вже зайва: вона жодним

чином не впливає на розмір стягнення. Це дає змогу зробити висновок, що в подібних випадках існує такий різновид адміністративного правопорушення, як об'єктивно винне діяння.

Як відомо, таким формам реалізації норм права, як виконання (в тому числі додержання) та використання норм права відповідає певна форма протиправної поведінки. Наприклад, для додержання норм права такою поведінкою буде порушення встановленої нормами права заборони, і воно виражатиметься в активних діях суб'єкта.

Усі вищенаведені норми Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» містять заборону здійснення певних дій: незаконної розвідки чи розробки природних ресурсів виключної (морської) економічної зони України, створення штучних островів, будівництва установок і споруд, встановлення навколо них зон безпеки, незаконного видобування природних ресурсів у межах виключної (морської) економічної зони України, незаконного ведення у виключній (морській) економічній зоні України морських наукових досліджень тощо. При цьому порушення зазначених заборон можуть бути виключно наслідком активних свідомих дій фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи.

Отже, об'єктивно винне діяння як підстава адміністративної відповідальності юридичних осіб має місце, якщо протиправне діяння полягає в активних діях, що порушують встановлені законодавством заборони.

Визначення протиправності дій юридичної особи у повному обсязі (і об'єктивна і суб'єктивна сторони) відбувається у тих випадках, коли учасниками відносин адміністративної відповідальності виступають одночасно і юридична, і фізична особа, що входить до її складу. Зокрема, це стосується випадків, коли за одне адміністративне правопорушення до адміністративної відповідальності притягуються одночасно/власне юридична особа, і окремо її посадова особа.

Зазначений вид адміністративного правопорушення досить поширений. Так, ст. 32 Закону України «Про ветеринарну медицину» передбачено десять складів правопорушень підприємств, установ та організацій у галузі ветеринарної медицини і водночас ст. 107 КУпАП передбачена адміністративна відповідальність

посадових осіб за порушення правил з карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог. При цьому об'єктивна сторона правопорушень, передбачених згаданим Законом, збігається з об'єктивною стороною правопорушення, передбаченого ст. 107 КУпАП.

Аналогічно збігається об'єктивна сторона правопорушень підприємств, установ та організацій, передбачених ст. 46 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», та об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого ст. 42 КУпАП для посадових осіб. Така ж ситуація простежується і щодо ст. 17 Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг», і ст. 155.1 КУпАП та у багатьох інших випадках.

Суб'єктами правопорушень, передбачених у зазначених статтях КУпАП, є, як правило, посадові особи підприємств, установ та організацій, а об'єктивна сторона цих протиправних діянь для посадових осіб має дві складові: а) дії окремої посадової особи; б) дії власне юридичної особи. Причому дії юридичної особи є наслідком протиправних дій відповідних посадових осіб. Водночас об'єктивна сторона відповідних правопорушень юридичних осіб, відповідальність за вчинення яких передбачена окремими законами, також складатиметься з тих самих дій, але тільки юридичної особи.

Оскільки діяння, що складають об'єктивну сторону правопорушення посадової особи, не можуть існувати окремо від об'єктивної сторони правопорушення юридичної особи, і навпаки, то такі правопорушення можна розглядати як одне ціле і вважати складним правопорушенням.

Отже, складне правопорушення має місце, коли об'єктивна сторона правопорушення юридичної особи, за яке передбачена адміністративна відповідальність, є необхідною ознакою об'єктивної сторони адміністративного правопорушення його посадової особи, і навпаки. Оскільки об'єктивна сторона адміністративного правопорушення посадової особи включає і власні дії, і їх наслідки у вигляді протиправних дій юридичної особи, а також причинний зв'язок між ними, то при визначенні суб'єктивної сторони цього правопорушення необхідно оцінювати як психічне ставлення поса-

дової особи до власних дій, так і ставлення до їх наслідків – проти-правних дій юридичної особи. Відтак одночасно із встановленням вини посадової особи встановлюється і вина юридичної особи.

Досить поширені випадки, коли об'єктивна сторона правопорушення виявляється у протиправних діях юридичної особи, а суб'єктом правопорушення виступає її посадова особа.

Згідно із ст. 9 КУпАП адміністративне правопорушення (проступок) – це винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність. У ст. 10 КУпАП зазначено, що адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, якщо правопорушник усвідомлював протиправний характер своєї дії або бездіяльності, передбачав його шкідливі наслідки і бажав їх або свідомо допускав настання цих наслідків. Уданому випадку посадова особа або громадянин – власник підприємства повинні усвідомлювати протиправний характер саме своїх дій, а не дій юридичної особи.

Для визнання посадової особи суб'єктом наведеного вище правопорушення повинен існувати зв'язок між діями цієї посадової особи і протиправними діями юридичної особи. Єдиним варіантом такого зв'язку може бути лише те, що протиправні дії юридичної особи є наслідком дій її посадової особи. Отже, у ході кваліфікації такого роду правопорушень досліджується об'єктивна сторона протиправних дій юридичних осіб у повному обсязі – по всіх наведених у попередньому параграфі трьох компонентах. А для встановлення суб'єкта цього адміністративного проступку необхідно виділити конкретну посадову особу, чії дії потягнули за собою вчинення протиправних дій юридичною особою.

Відтак правопорушення з виділеним суб'єктом має місце, коли необхідною ознакою його об'єктивної сторони є протиправні дії юридичної особи, а суб'єктом виступає посадова особа, що діяла від її імені, або така, чії дії безпосередньо потягли за собою протиправні дії юридичної особи.

Різноманітність підстав адміністративної відповідальності юридичних осіб значною мірою зумовлена потребами забезпечення ефективності застосування заходів цієї відповідальності. В одних випадках ефективним буде вплив тільки на юридичну особу, в других – і на юридичну особу, і на фізичних осіб, що входять до її складу (складне правопорушення), а у третіх – тільки на фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи (правопорушення

з виділеним суб'єктом). Крім того, з допомогою наведених вище специфічних підстав адміністративної відповідальності досягається належне врахування суб'єктивної сторони правопорушень юридичних осіб.

Отже, встановлення адміністративної відповідальності юридичних осіб є одним з ефективних засобів забезпечення дотримання всіма учасниками правовідносин приписів правових норм. Наслідком безкарності правопорушень стає зниження ефективності державного управління у певних сферах, заподіяння шкоди інтересам держави і суспільства.

Контрольні питання

1. Поняття та загальна характеристика адміністративного правопорушення.
2. Які є ознаки адміністративного правопорушення?
3. Дайте характеристику об'єктивної сторони правопорушення?
5. Що таке вина і які форми вини закріплені у КУпАП?
6. Назвіть спільні та відмінні риси адміністративного та кримінального правопорушення.
7. У чому зміст протиправності адміністративного правопорушення?
8. Норми яких галузей права може бути порушено внаслідок вчинення адміністративного правопорушення?
9. В чому полягають особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб?

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСР від 07.12.1984 № 8073-X (редакція від 05.05.2018). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 3723-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

5. Про Національну Поліцію: Закон України від 2.07.2015 № 580-8. URL: zakon.rada.gov.ua/go/580-19.

6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

Додаткова література

1. Адміністративне право: навч. посібник / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. 3-тє вид. К.: Правова єдність, 2011. 696 с.

2. Адміністративне право України. Загальна частина: навч. посібник / С.М. Алфьоров, С. В. Ващенко та ін. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

3. Битяк Ю. Адміністративне судочинство як форма забезпечення верховенства права і законності. *Право України*. 2011. № 4. С. 4–11.

4. Гнатюк С.С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 156 с.

5. Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.

6. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р. Правове регулюванн правоохоронної діяльності: навч. посібник. Львів: Неодрук, 2018. 323 с.

7. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

8. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. К.: Атіка, 2005. 352 с.

9. Надобко С. В. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності. *Адміністративне право і адміністративний процес*. 2016. № 5–2. С. 222–229.

10. Судовий розгляд справ про адміністративні правопорушення: навч. посібник / уклад. В. В. Зуй. Х.: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2016. 145 с.

Розділ 16

ПРОФІЛАКТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

16.1. Поняття та принципи профілактики адміністративних правопорушень

Ствердження України як правової держави передбачає прогресивне обмеження в часі та просторі різних форм протиправної поведінки соціальних суб'єктів, однією з яких є адміністративні правопорушення, які становлять суттєву загрозу різноплановим суспільним відносинам, оскільки передбачають систематичні посягання на повсякденний порядок управління, який формується, зокрема, через адміністративно-правові приписи та заборони і через який здебільшого забезпечується стабільне, кероване, упорядковане існування життя людей у складно організованому, урбанізованому суспільстві.

Перед державою стоїть важливе завдання сформуванню сучасний комплекс спеціальних заходів впливу на різних суб'єктів, щодо нейтралізації потенційної можливості вчинення ними адміністративних правопорушень, усунення чинників, які зумовлюють їхню протиправну діяльність. Прикладами реалізації профілактичного впливу на загально соціальному рівні є здійснення систематичного роз'яснення через ЗМІ, всесвітню мережу Інтернет загальних питань протидії правопорушенням, здійснення розгляду на спеціальних нарадах уповноважених органів влади, засіданнях уповноважених органів влади, питань забезпечення законності, правопорядку, координування зусиль різних органів та посадових осіб у цій сфері, виконання загальнодержавних, регіональних програм у правоохоронній сфері тощо.

Проблематика, пов'язана з протидією адміністративним правопорушенням, є традиційною для української науки адміністративного права. У її межах досліджено численні аспекти згаданого питання, починаючи від детального аналізу законодавства про адміністративні проступки і закінчуючи особливостями окремих категорій осіб, що виступають реальними або потенційними правопорушниками.

Проблематика профілактики адміністративних правопорушень привертала увагу вчених-адміністративістів у різні історичні періоди (ідея про пріоритетну роль запобігання правопорушенням перед каральною політикою, як було досліджено, існувала ще в давні часи, проте розквіту у практичній діяльності почала набувати відносно нещодавно; її основоположником вважається відомий італійський мислитель XVIII ст. Ч. Беккарія).

В історіографії вітчизняних досліджень правового регулювання профілактики адміністративних правопорушень видається можливим виокремити три етапи: перший – за радянських часів (50-80-ті роки XX ст.); у рамках здійснених досліджень щодо попередження та протидії адміністративних правопорушень розрізнялися заходи адміністративного запобігання, заходи адміністративного припинення й адміністративні стягнення; другий – період після проголошення незалежності України (90-ті роки XX ст. – початок XXI ст.), уявлення про систему попередження і протидії дещо ускладнюються, в її рамках розрізняються заходи адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення, адміністративні стягнення, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, інколи – адміністративно-відновлювальні заходи; третій – сучасний (початок XXI ст. і до теперішнього часу), який характеризується ще більш деталізованою класифікацією заходів адміністративного примусу та посиленням уваги до заходів попередження адміністративних правопорушень.

Із плином часу обсяг дослідницької уваги, глибина наукового пошуку в зазначеному напрямі були різноманітними, що обумовлювалося станом розвитку адміністративно-правової науки, специфікою законодавчого, нормотворчого, правозастосовного процесів та низкою інших факторів. Вчені-адміністративісти в різні історичні періоди зосереджували увагу на дослідженні попередження та

протидії адміністративним правопорушенням у контексті інших питань – застосування адміністративного примусу в цілому, заходів адміністративного припинення або ж акцент робили на особливостях попередження та протидії адміністративним правопорушенням у діяльності окремих державних органів, що є характерним для сучасного періоду розвитку вітчизняної адміністративно-правової науки.

Усі наукові напрацювання слугують основою для сучасних цільових доктринальних правових досліджень проблематики попередження та протидії адміністративним правопорушенням, дають змогу простежити генезу доктринального дослідження питання, виокремити етапи, їх специфіку, а також визначити тенденції наукових пошуків на майбутнє для формування новітнього ґрунтового наукового базису для нормотворчого процесу з метою прийняття досконалого законодавчого підґрунтя використання потенціалу заходів з адміністративного запобігання та припинення.

Формування наукознавчої основи дослідження профілактики адміністративних правопорушень потребує упорядкування наявної наукової інтерпретації найважливіших для досліджуваної сфери правових понять, зокрема «адміністративне правопорушення», «профілактика правопорушень», «попередження правопорушень», «запобігання вчиненню правопорушень», «протидія деліктам», тощо.

Визначення поняття адміністративного правопорушення міститься у ст. 9 КУпАП. Відповідно до її частини першої адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Основними ознаками правопорушення закон визначає протиправність, винність та адміністративну караність відповідної форми поведінки, в результаті здійснення якої мають місце порушення громадського порядку, відносин власності, прав і свобод громадян, а також наявного порядку управління.

Адміністративні правопорушення є специфічним різновидом правопорушень за законодавством України, за своєю природою вони наближаються до кримінальних злочинів і дисциплінарних проступків.

Традиційно суб'єктами адміністративних правопорушень вважаються фізичні особи, однак існують усі юридичні підстави для віднесення до цих суб'єктів і юридичних осіб – у тих випадках, коли протиправне діяння вчиняє людина, причетна до керівництва юридичної особи, і коли діяння так чи інакше вчинене на користь юридичної особи.

Чинне адміністративне законодавство України не лише визначає поняття адміністративного правопорушення, але й визначає його об'єктивні (суспільна небезпека (суспільна шкідливість), протиправність, караність) та суб'єктивні (винність, осудність) ознаки. Такі ознаки характеризують й адміністративні правопорушення: суспільна небезпека (суспільна шкідливість), яка хоча і не настільки явна, як небезпека злочинів, однак навіть незначні делікти дезорганізують суспільні відносини, в охороні яких зацікавлені суспільство та держава; шкода є невід'ємною ознакою кожного правопорушення; протиправність, яка є юридичною формою виразу суспільної шкідливості адміністративного проступку адміністративна караність правопорушення стосується невідворотності покарання за вчинене діяння; винність проявляється через вчинення фізичною особою діяння умисно або з необережності, у межах порушеної норми, та через психічне ставлення такої особи до вчиненого діяння і його наслідків; скерованість посягання на окремі сфери суспільного життя, серед яких встановлений порядок управління, громадський порядок, власність, права і свободи громадян, тощо. Цей перелік не можна вважати вичерпним, він здебільшого встановлює напрямки, в яких правовідносини охороняються адміністративно-деліктним законодавством.

Плутанина у застосуванні термінів профілактика правопорушень», «попередження правопорушень», «запобігання вчиненню правопорушень», «протидія правопорушенню» зумовлена відсутністю єдиного наукового підходу щодо їхнього співвідношення, що посилюється браком однозначних підходів щодо їхнього застосування у нормативно-правових актах. Щодо їх співвідношення серед фахівців немає єдиної думки.

Зокрема профілактику правопорушень в одних нормативно-правових актах визначають як діяльність, що спрямовується на ідентифікацію і усунення чинників, які зумовлюють вчинення пра-

вопорушень, а в інших, як систему різних за своєю природою та цільовим спрямуванням заходів щодо нейтралізації основних причин та умов, які впливають на вчинення протиправних дій.

Визначення, які присутні у вітчизняних словниках, переконують нас, що у категорій «профілактика правопорушень», «попередження правопорушень», «запобігання вчиненню правопорушень» наявна синонімічна природа. Ці визначення зосереджені на поясненні змісту одних вищезазначених понять за допомогою інших. Зокрема пропонується трактувати поняття «профілактика» як певну систему спеціальних заходів профілактики деліктів, які спрямовуються на підтримання функціонального стану та правопорядку. Терміни профілактика та попередження використовуються як синоніми, такі, що визначають тотожні поняття.

У сучасній юридичній літературі нещодавно ще й набув популярності термін «превенція». На думку вчених, введення цього поняття дозволяє розмежувати поняття «попередження правопорушень», як різновид профілактики, і профілактику як таку. При цьому Л. Левицька вважає, що розмежування понять «попередження», «профілактика», «запобігання», «превенція» є недоцільним, адже їхня сутність є однаковою і вони мають синонімічний характер. Доречно зазначив Г. Саркісов, який наголошує, що велика кількість різних термінів створює неточні, а часом і такі, що суперечать один одному уявлення щодо понять, що є результатом неналежного вирішення проблеми.

Термін «профілактика правопорушень» доволі часто в науковій літературі визначають як певну діяльність, зокрема як урегульовану правовими нормами багатоаспектну діяльність, що спрямована на розроблення та реалізацію комплексу попереджувальних заходів щодо нейтралізації явищ і процесів протиправного характеру та активізацію чинників, що здатні пригнітити протиправну поведінку.

Також наявні намагання пояснити зміст цього терміну через єдність двох аспектів можливої діяльності (щодо реалізації загально-соціальних заходів задля скорочення деліктності (широкий аспект), та діяльності суб'єктів, наділених спеціальними повноваженнями, громадян та їхніх громадських формувань щодо запобігання окремим правопорушенням, незаконній діяльності певних

груп людей чи соціальних категорій таких осіб від вчинення правопорушень.

Прагнення обмежити зміст профілактики адміністративних правопорушень винятково певною діяльністю викликає застереження. Прийнятним видається застосування терміну «заходи». Зважаючи на те, що термін «захід» і «діяльність» відображають співвідношення загального і часткового понять, цей підхід може бути запорукою охоплення широкого кола виховних, роз'яснювальних заходів, актів психологічного, фізичного впливу, заходів соціального характеру і спеціальних заходів, які стосуються усунення можливості вчинення конкретних правопорушень, що в комплексі становить зміст терміну «попередження правопорушень».

Науковець І. Личенко розглядала це поняття як цілісний комплекс заходів держави, її органів та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, громадських організацій та окремих громадян задля виявлення причин та умов вчинення адміністративних деліктів, усунення чинників, що впливають на формування протиправної діяльності особи, її суспільно-шкідливу поведінку, ліквідацію такого соціального явища, як адміністративна деліктність, її попередження і припинення.

Важливою засадничою умовою розгляду питань профілактики адміністративних правопорушень, є відмежування цього терміну від іншого суміжного – «попередження правопорушень». Різниця цих термінів вдало показана А. Трофімчук. Зокрема, автор зазначає, що загальний термін «профілактика правопорушень» може мати різні видові прояви. Зокрема, це може бути профілактика випередження, яка орієнтована на попередження деліктів, а з іншого боку – профілактика обмеження, усунення чи захисту. Говорячи про профілактику адміністративних правопорушень, слід розуміти, що попередження є лише одним з різновидів профілактичної роботи. Реалізуючи профілактичну діяльність, суб'єкти, наділені спеціальними повноваженнями, застосовують систему заходів як щодо попередження таких деліктів, так і щодо їхнього припинення.

Профілактика передбачає специфічну діяльність, спрямовану, умовно кажучи, на стратегічне попередження скоєння правопорушень – головним чином, через вплив на передумови їх вчинення та через налагодження відповідної виховної роботи; при цьому

очевидно, що її мета – попередити правопорушення, а попередження – те, заради чого здійснюється профілактика. Згідно із Великим тлумачним словником в українській мові сполучення з «поперед-» відображають: просторові відношення (указує на особу чи предмет, перед якими рухається, відбувається або знаходиться хто-, що-небудь; указує на особу чи предмет наперед від яких спрямована дія; указує на особу чи предмет, до попереднього боку яких спрямована дія); часові відношення (указує на особу, раніше від якої хто-небудь виконав чи виконає дію; указує на момент раніше якого здійснилось або здійсниться що-небудь); обставинно-означальні відношення (вказує на першість кого-, чого-небудь у чомусь, порівняно з кимсь-, чимсь-). Безпосередньо терміни «попереджати», «попереджувати», «попередити», можуть означати: наперед повідомлення кого-небудь про щось; застереження кого-небудь від чогось; попередження як вид стягнення; своєчасними заходами запобігання здійсненню або виникненню чого-небудь, переважно небажаного; передувати чому-небудь; здійснення руху, якої-небудь дії швидше від когось, випереджати тощо. Саме тому, ширший обсяг значення терміна «попередження» є очевидним.

Запобігання також є формою попередження, однак семантика терміна вказує на те, що ця діяльність спрямована на відвернення конкретних актів правопорушення тоді, коли для них виникли передумови, створилася ситуація, яка робить факт правопорушення логічним, очікуваним, коли, можливо, вже здійснюється певна активність суб'єктів, що може бути кваліфікована як замах на його вчинення.

Запобігання вчиненню адміністративних правопорушень – це соціально спрямована діяльність держави, її органів та їх посадових осіб, громадських організацій та окремих громадян з виявлення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень, ліквідації факторів, які сприяють формуванню антигромадських установок громадян, та забезпечення під час здійснення такої діяльності прав та свобод громадян.

Основними цілями запобігання адміністративним правопорушенням є обмеження дії негативних соціальних явищ та процесів, які є причинами та умовами вчинення адміністративних правопорушень; виховання громадян у дусі неухильного додержання вимог

законності, формування високого рівня правової культури; вплив на осіб, які належать до групи ризику щодо вчинення ними адміністративних правопорушень з метою зниження вірогідності вчинення ними протиправних діянь.

Усі заходи запобігання вчиненню адміністративних правопорушень застосовуються за умови відсутності протиправного діяння; є профілактичними заходами; застосовуються з метою попередження, недопущення правопорушень; забезпечення громадського порядку і громадської безпеки під час надзвичайних ситуацій; попередження настання шкідливих наслідків у цих ситуаціях та включають можливість: перевірки документів; вимоги припинення окремих дій; огляд речей та/або особистий огляд; тимчасове обмеження доступу громадян до окремих ділянок місцевості; обмеження руху транспорту або пішоходів на окремих ділянках вулиць або автомобільних шляхів; закриття ділянок кордону; облік та офіційне застереження осіб; обстеження (як різновид огляду); право входити на територію та в приміщення підприємств, установ, організацій, житлових та інших приміщень громадян; обмеження прав громадян, пов'язаних із станом здоров'я, введення карантину при епідеміях та епізоотіях; безоплатне використання транспортних засобів і засобів зв'язку в надзвичайних ситуаціях; ревізування; контроль, наглядові перевірки; внесення подання про усунення умов і причин, які сприяють вчиненню правопорушень; огляд медичного стану осіб і санітарного стану підприємств громадського харчування; адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, а також за особами, засудженими до кримінального покарання, не пов'язаного з позбавленням волі.

Досліджуючи співвідношення термінів «запобігання адміністративним правопорушенням» і «профілактика адміністративних правопорушень», представники юридичної науки переконують, що вони тотожні зважаючи на спрямованість на нейтралізацію, локалізацію та усунення причин і умов, які спричиняють вчиненню правопорушень.

Я. Кондратьєв вважає, що зміст запобігання становлять профілактика, попередження, припинення та розкриття. Проте, якщо сутність комплексного поняття «запобігання» полягає у недопущенні суспільно негативних наслідків, які можуть бути спричинені

вчиненням адміністративних правопорушень, то якщо говорити про розкриття, це як і у випадку з «припиненням», діяння вже відбувалося і суспільного негативні наслідки настали, відтак будь-які заходи, пов'язані із запобіганням втрачають свій сенс і не можуть бути застосовані, а розкриття не може бути частиною запобігання відповідно. Але водночас наголошується на тому, що запобігати можна адміністративним проступкам, які ще не вчинені, але можуть бути вчинені.

Профілактика проступків втілюється як через соціально-економічні, культурні, ідеологічні заходи, так і за допомогою системи заходів спеціального адміністративно-примусового характеру. Власне система останніх і проявляється як запобігання вчиненню правопорушень.

Поняття «профілактика правопорушень» може розглядатися як ширше за змістом від «запобігання вчиненню правопорушень» чи «попередження вчинення правопорушень» поняття. Вона складає систему заходів загального та спеціального характеру, які проявляються як соціально-економічні, культурні, ідеологічні, або мають лише правовий характер, та стосуватися винятково запобігання вчиненню правопорушень. До таких можна віднести, наприклад, превентивні поліцейські заходи (перевірка документів особи, опитування особи, зобов'язання покинути певне місце та встановлення обмежень щодо доступу до певної території, проникнення до житла чи іншого володіння особи тощо). За такою цільовою спрямованістю заходів профілактики виокремлюють попередження вчинення таких деліктів як один з її різновидів.

У найбільш загальному розумінні профілактикою правопорушень, адміністративних включно, можна вважати діяльність компетентних державних органів та установ, а також інститутів громадянського суспільства, спрямовану на обмеження соціальної настроєності та психологічної готовості суб'єктів до вчинення адміністративних проступків, ствердження психологічного алгоритму неприпустимості такого вчинення, а також зменшення ареалу економічних, соціальних, організаційних та інших передумов негативних тенденцій у цій сфері суспільних відносин.

Заходи адміністративного впливу профілактичного характеру поділяються на адміністративно-попереджувальні заходи, які

набувають форми перевірки документів, огляду речей та документів, особистого огляду, заходи адміністративного припинення, наприклад заборона експлуатації об'єктів, застосування заходів фізичного впливу, адміністративне затримання.

Натомість термін «протидія вчиненню адміністративних правопорушень» є ширшим за термін «профілактика правопорушень», бо окрім заходів профілактичної спрямованості охоплює інші інструменти правового впливу для приведення поведінки людей у бажаний для суспільства та держави стан, зокрема заходи адміністративного покарання за вчинення таких деліктів.

Термін «протидія» активно використовується в законодавстві (зокрема в Кодексі України про адміністративні правопорушення, Митному кодексі України, Податковому кодексі України, в Законі України «Про запобігання корупції», в Законі України «Про Національну поліцію» тощо), проте однозначне нормативне визначення цього поняття відсутнє. Певну увагу питанню уточненого розуміння сутності протидії приділено в науковій літературі, хоча й у різних контекстах.

У рамках характеристики поняття профілактики адміністративних правопорушень, як комплексного явища, варто згадати про його принципи, які мають бути реалізовані, оскільки в іншому разі мета, для досягнення якої створено механізм профілактики, виявиться абсолютно неефективною. До основних принципів, зазвичай, належать такі, як:

- гуманізм;
- наукова обґрунтованість;
- законність;
- економічна доцільність;
- диференційованість;
- своєчасність;
- плановість;
- комплексність;
- демократизму та реальності.

Принцип законності полягає у достатній розробці нормативно-правової бази, яка передбачає основні напрями діяльності щодо профілактики адміністративних правопорушень, повноваження

суб'єктів, основні види та форми діяльності та одночасно означає дотримання вимог нормативно-правових актів, тобто діяльність щодо профілактики адміністративних правопорушень має здійснюватися на основі права, з дотриманням вимог закону.

Принцип демократизму передбачає підконтрольність такої діяльності органам державної влади та громадськості, моніторинг та врахування громадської думки, налагодження взаємодії між державними органами та суспільством, наявність дієвих засобів громадського контролю.

Принцип гуманізму, тісно пов'язаний із принципом справедливості, означає недопущення приниження особи, посягання на її честь та гідність, і, навпаки, передбачає спрямованість на затвердження в особі соціальних цінностей, повернення її до повноцінного соціального життя; особа, щодо якої вживаються заходи профілактики адміністративних правопорушень, має сприйматися як суб'єкт взаємодії з органами попереджувальної діяльності, який має власні права й інтереси.

Принцип науковості або наукової обґрунтованості полягає в тому, що розробки у сфері профілактики правопорушень мають базуватися на досягненнях науки, адже без наукового підґрунтя будь-яка діяльність буде хаотичною та неефективною.

З метою забезпечення ефективнішої діяльності суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень під час застосування правових заходів слід ураховувати особливості факторів, які детермінують правопорушення, а також особливості особи правопорушника, що є вкрай актуальним у профілактичній діяльності на індивідуальному рівні. Врахування цих особливостей передбачається принципом диференціації.

Наступним принципом, що також є важливим для застосування заходів профілактики правопорушення, є своєчасність, оскільки діяльність щодо попередження адміністративних правопорушень має на меті не допустити вчинення протиправних дій, відвернути їх.

Принципом плановості тісно пов'язаний із попередніми, оскільки передбачає здійснення заходів профілактики до програми, що є продуманою, а не хаотичною чи спонтанною, та базується на інших принципах.

При цьому науковці звертають увагу на інший принцип – економічну доцільність запланованих заходів, адже за невиправдано великих фінансових затрат заходи не будуть ефективними.

Із цих положень випливає важливий принцип діяльності щодо профілактики адміністративних правопорушень – принцип реальності, значення якого полягає в реальній можливості застосування заходів не тільки у зв'язку з економічною доцільністю, але й урахування можливості застосування заходів, з огляду на умови життя, конкретні обставини, сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів.

Усі перераховані принципи є важливими та взаємопов'язаними, вони потрібні для обґрунтуванні практичних заходів, спрямованих на вдосконалення системи профілактики вчинення адміністративних правопорушень.

Адміністративно-правове забезпечення профілактики адміністративних правопорушень передбачає формування та закріплення у законодавчих актах адміністративно-правових засад організації та реалізації заходів органів публічного управління, їхніх посадових осіб, громадських формувань та безпосередньо людей щодо виявлення та усунення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень, чинників, які впливають на формування протиправної діяльності посадової особи, її суспільно-шкідливу поведінку, попередження і припинення її незаконної діяльності, що реалізуються через сформовану систему нормативно-правового забезпечення реалізації таких заходів, організаційних і процедурних гарантій функціонування суб'єктів профілактичної діяльності у цій сфері.

Профілактика правопорушень – це глобальна мета, на досягнення якої працюють так чи інакше всі ланки державного механізму, а також переважна більшість суспільних інститутів (сім'я, система закладів виховання і освіти, медіа, релігійні установи, правоохоронні органи, пенітенціарні органи, зрештою всі організації, в рамках яких здійснюється виробничий процес, що передбачає юридично регламентований порядок такого здійснення).

Євроінтеграційні процеси у становленні державності України вимагають приведення правової системи нашої держави у відповідність до європейських стандартів і засад правоохоронної діяльності. Профілактика адміністративних правопорушень є складним

і багатоаспектним правовим явищем, що є комплексом спеціальних заходів впливу щодо нейтралізації потенційної можливості вчинення адміністративних правопорушень, усунення чинників, які зумовлюють протиправну діяльність, з метою охорони громадського порядку, прав і свобод громадян та встановленого порядку управління, з врахуванням специфіки принципів її реалізації, сфери профілактичного впливу, зумовленості динаміки та різновидів таких правопорушень та їх профілактики, різноплановості заходів впливу (індивідуальні, спеціальні та соціальні профілактичні заходи), підвищеної соціальної значимості протидії таким деліктам.

16.2. Організаційно-правовий механізм профілактики адміністративних правопорушень

Забезпечення пріоритетності прав людини і громадянина у сфері профілактики адміністративних правопорушень – нелегке завдання для України як з огляду на її історію, так і з огляду на великі труднощі соціального і державного реформування, важку політичну ситуацію, які вона переживає у теперішній момент. Окрім послідовної політичної волі, цілеспрямованості, наполегливості, які мають продемонструвати всі інститути держави і громадянського суспільства, також уся діяльність державного механізму є вкрай важливою передумовою досягнення і ствердження позитивних змін у згаданій сфері суспільного життя, з огляду на традиційні і сучасні правові форми.

Динамічна складова механізму профілактики адміністративних проступків охоплює різноманітні засоби, способи та методи, через які формуються позитивні установки в суспільній та індивідуальній правосвідомості, нейтралізуються мотиви та припиняються спроби вчинення проступків, а інструменти профілактики правопорушень дають можливість застосування усіх регламентованих законодавством прийомів та способів попередження та припинення правопорушень (передбачені, зокрема, КУпАП та іншими законами України).

Використання міжнародного досвіду організаційно-правових механізмів профілактики адміністративних правопорушень може

бути ефективним лише за умови врахування специфіки вітчизняної практики правового регулювання та реальної діяльності із профілактики адміністративним проступкам, належного визначення пріоритетів, матеріальних, організаційних, фінансових та інших можливостей країни на конкретний момент часу, реального рівня правової культури і загальної культури як громадян, так і держави в цілому.

Профілактика має місце тоді, коли ще не відомо про готовність особи вчинити правопорушення, по суті – це комплекс заходів, спрямованих на те, щоб така готовність не виникла. Запобігання, на відміну від профілактики, потрібно тоді, коли є підвищений ризик вчинення правопорушення. Протидія ж вчиненню правопорушень переважно має місце за умов, коли протиправну діяльність уже розпочато, коли вже існує факт протиправного діяння. Пріоритетом усіх правових інституцій є забезпечення реалізації та захист прав, свобод та інтересів громадян, охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та встановленого порядку проведення різних видів виробничої та іншої суспільно корисної діяльності.

Аналіз численних джерел дають змогу засвідчити про два основних методи попередження та протидії вчиненню адміністративних проступків:

1. загальна і спеціальна профілактика. Профілактика пов'язана, насамперед, зі створенням соціальних, організаційних і психологічних передумов, які б виключали прагнення порушувати адміністративно-правові заборони; як метод вона охоплює заходи цільового інформування, переконання, пропаганди відповідних соціальних цінностей, прищеплення психологічного несприйняття фактів правопорушень взагалі і адміністративних зокрема. Профілактика – це, насамперед, виховна робота; крім того, вона охоплює комплекс заходів загально соціального порядку, який обмежує матеріальні передумови вчинення адміністративних проступків;

2. адміністративний примус. Примус – це вже не виховання; це реальне обмеження суб'єктів у їх свободі і діях тоді, коли вони вже порушили адміністративно-правові заборони і підлягають адміністративно-правовому переслідуванню або коли стосовно них передбачається висока ймовірність такого порушення (з настанням небезпечних для інших суб'єктів і для держави в цілому наслідків).

Профілактика – специфічне поняття, не тотожне запобіганню, вона не передбачає примусові адміністративно-запобіжні заходи, однак пов'язана із впливом на особу з метою забезпечення її правомірної поведінки. Водночас не можна стверджувати, що ці методи є абсолютно відмежованими один від одного, оскільки за примусовими заходами більшість фахівців визнає наявність певного профілактичного ефекту. Так, про заходи адміністративного попередження говориться як про різновид адміністративного примусу, як про визначені нормами адміністративного законодавства способи офіційного фізичного або психічного впливу на фізичних чи юридичних осіб з метою профілактики або виявлення протиправних діянь, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій. Особливості заходів адміністративного запобігання полягають у тому, що вони:

- застосовуються за умови відсутності протиправного діяння, тобто є попереджувальними заходами;
- застосовуються з метою недопущення правопорушень, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час надзвичайних ситуацій;
- застосовуються для попередження настання шкідливих наслідків у цих ситуаціях.

Механізм профілактики адміністративних правопорушень являє собою сукупність елементів, цілеспрямоване, послідовне й узгоджене здійснення яких мають планованим наслідком зменшення кількості скоєних адміністративних проступків у порівнювані періоди часу та за схожих умов, а також зменшення психологічної настрійності на їх скоєння. Це завжди сукупність складових, які мають функціонувати одночасно, скоординовано, узгоджено, щоб зрештою виявилася виконаною покладена на цей механізм функція – профілактична. Головна мета створення такого механізму полягає у фактичному зменшенні кількості вчинених проступків у різних сферах державного і громадського життя та зниженні суб'єктивної готовності до їх скоєння. Уявлення про механізм може бути повним за умови поєднання в його розумінні організаційного та функціонального підходів, його статичними елементами є суб'єкти й об'єкт, стосовно якого механізм функціонує, динамічними (функ-

ціональними) – те, за допомогою чого між суб'єктами та об'єктом відбувається взаємодія.

Суб'єктний склад профілактики адміністративних правопорушень охоплює, зокрема, органи державної влади й місцевого самоврядування, спеціалізовані правоохоронні органи, підприємства й установи різних форм власності, інститути громадянського суспільства, окремих громадян.

Оскільки профілактика адміністративних правопорушень – діяльність компетентних державних органів та установ, а також інститутів громадянського суспільства, спрямована на обмеження соціальної настроєності та психологічної готовості суб'єктів до вчинення адміністративних проступків, ствердження психологічного алгоритму неприпустимості такого вчинення, то можемо чітко сформулювати і її особливості:

а) має цілеспрямований характер;

б) здійснюється як у рамках службової діяльності (яка більшою чи меншою мірою регламентована в правовому плані), так і самодіяльності інститутів громадянського суспільства (громадських організацій, волонтерських груп, релігійних, освітніх та інших установ, окремих громадян), а також через їх сукупну діяльність;

в) має метою вплив, насамперед, на свідомість та психологічну настроєність адресатів (конкретних людських індивідів насамперед) стосовно неприпустимості скоєння небезпечних, суспільно шкідливих діянь, якими є злочини та адміністративні проступки;

г) передбачає також урахування відповідних змін у свідомості та установках громадян під час здійснення заходів соціально-економічного й іншого порядку, тобто спрямована на звуження того соціального простору, в рамках якого створюються передумови і формується мотивація вчинення конкретних адміністративних правопорушень.

Профілактика адміністративних правопорушень пов'язана, насамперед, зі створенням соціальних, організаційних та психологічних передумов, які б виключали прагнення до порушення адміністративно-правових заборон, як метод вона охоплює заходи відповідного цільового інформування, переконання, пропаганди відповідних соціальних цінностей тощо, а також комплекс заходів

загально соціального порядку, який обмежує матеріальні передумови вчинення адміністративних проступків.

Форма профілактики правопорушень – це спосіб організації здійснення профілактичних заходів, який визначає порядок формування і реалізації профілактики, а також взаємовідносини суб'єктів профілактики з можливими порушниками закону. До форм профілактики адміністративних правопорушень належать: розроблення системи соціальних, економічних, правових та інших заходів профілактики деліктів, здійснення керівництва системою суб'єктів профілактичної діяльності; координація роботи суб'єктів реалізації комплексних заходів профілактики; розробка та затвердження комплексних планів профілактики деліктів; заслуховування керівництва правоохоронних органів, громадських організацій; прийняття рішень щодо формування суб'єктів профілактичної діяльності; здійснення профілактичних заходів через постійні комісії, тощо.

Такі способи організації здійснення профілактичних заходів поділяються на не правові та правові форми профілактичної діяльності. Неправові форми не передбачають застосування заходів, що спричиняють юридичні наслідки, носять рекомендаційний, просвітницький характер, а правові форми спричиняють юридичні наслідки, пов'язані з прийняттям індивідуальних правових актів, припиненням певної діяльності тощо.

Залежно від змісту профілактичних заходів можемо виокремити інформаційно-просвітницьку форму профілактичної діяльності суб'єктів, наділених загальними повноваженнями щодо профілактики таких деліктів, інформування цими суб'єктами, наділених спеціальними повноваженнями, про можливість здійснення протиправної діяльності, ризику вчинення таких деліктів та детермінанти таких деліктів; спеціально-юридичну форму проведення профілактичних заходів, яка охоплює цілу низку заходів суб'єктів, наділених спеціальними повноваженнями, щодо протидії таким деліктам. Цілком виправданим є намагання окремих вчених говорити про дві форми профілактики деліктів, що зумовлені етапом формування протиправного задуму правопорушника та його реалізації, зокрема про ранню та безпосередню форму профілактики таких деліктів. Перша є характерною на етапі формування протиправного задуму щодо вчинення правопорушення, друга ж реалізується тоді, коли

слід застосувати превентивні заходи, спрямовані щодо виявлення та усунення причин і умов конкретних правопорушень, нейтралізацію чинників, які зумовлюють вчинення протиправних діянь.

Сьогодні у юридичній літературі наявні різноманітні наукові підходи щодо визначення класифікації профілактики адміністративних правопорушень. Окремі вчені стверджують, що найбільш доцільним є виокремлення в якості рівнів такої профілактики загальну профілактику, що охоплює загально соціальну, так і спеціальну профілактику, та індивідуальну профілактику, представлену чотирма рівнями, серед яких рання, безпосередня, профілактика на етапі формування протиправної поведінки; профілактика рецидиву (пост пенітенціарна).

Але зазвичай розрізняють три види профілактики адміністративних правопорушень:

- 1) загально соціальний;
- 2) спеціальний;
- 3) індивідуальний.

Загальносоціальний рівень є найвищим і наймасштабнішим, він охоплює діяльність держави та суспільства. Загальносоціальна профілактика являє собою систему соціальних заходів, спрямованих на усунення негативного впливу об'єктивних і суб'єктивних факторів, які сприяють учиненню адміністративних правопорушень. Діяльність щодо профілактики правопорушень на цьому рівні спрямована на розв'язання найбільш глобальних проблем, позитивні перетворення в різних сферах суспільного життя, таких як економіка, політика, соціальна сфера тощо. Таким чином, не безпосередньо, але справляється вплив на суспільні перетворення, відбувається соціальний розвиток, підвищується рівень правової культури та правової свідомості, долаються протиріччя в суспільстві, отже, все це сприяє зменшенню процесів та явищ, які зазвичай сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, та знижується їх загальна кількість. Таку діяльність проводять органи державної влади, громадські формування, а також окремі особи, для яких запобігання та протидія правопорушенням не є профільним завданням. Суб'єкти загально соціальної профілактики мають змогу, з однієї сторони, налагодити широкий соціальний контакт з потенційними правопорушниками, а з іншої, – повідомляти органи що володіють

юрисдикційними повноваженнями про вчинення деліктів у сфері службової діяльності.

Реалізується загально соціальна профілактика за допомогою заходів економічного, соціального, ідеологічного, правового характеру, в тому числі за допомогою:

- спеціального законодавства, до прикладу, Законом України «Про запобігання корупції» визначено низку обмежень, серед яких обмеження щодо використання службових повноважень посадовими особами, можливості отримання подарунків, роботи за сумісництвом та суміщення своєї діяльності з іншими видами роботи, можливості отримання неправомірної вигоди або подарунків. Положення такого закону здійснюють загальний профілактичний вплив на потенційних правопорушників, нейтралізуючи тим самим потенційні загрози законній діяльності посадових осіб органів публічного управління;

- державних планів, до прикладу, Кабінетом Міністрів України затверджено 18 грудня 2018 р. План дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2018–2020 роках, за допомогою якого створюються умови для реалізації інститутами громадянського суспільства функції з незалежного контролю за діяльністю органів виконавчої влади, надаючи доступ цим інститутам до публічної інформації;

- програм економічного та соціального розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях. Прикладом проведення регіональних дій, спрямованих на профілактику правопорушень, є Регіональна цільова програма профілактики правопорушень на 2016–2020 роки, затверджена рішенням Івано-Франківської обласної ради від 10 червня 2016 р., відповідно до якої районним державним адміністраціям, територіальним органам міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органам місцевого самоврядування рекомендовано для забезпечення виконання завдань цієї програми, які, зокрема, полягають в удосконаленні форм і методів профілактики правопорушень, зниженні рівня злочинності та соціальної напруги в суспільстві, викликаній її негативним впливом тощо, вживати заходів щодо забезпечення широкої гласності правоохоронної діяльності, спрямованої на попередження злочинності та профілактики правопорушень (підготовка матеріалів з цих пи-

тань для висвітлення в ЗМІ, на телебаченні і радіо, на власних сторінках у мережі Інтернет, проведення зустрічей, пресконференцій, надання необхідної допомоги у висвітленні роботи правоохоронних органів області);

- здійснення систематичного роз'яснення через ЗМІ, всесвітню мережу Інтернет загальних питань протидії правопорушенням посадових осіб органів публічного управління;

- здійснення розгляду на спеціальних нарадах, засіданнях питань забезпечення законності, правопорядку, координування зусиль різних органів та посадових осіб у цій сфері, виконання загальнодержавних, регіональних програм у правоохоронній сфері.

Спеціальний рівень впливає із загально соціального, але деталізує та доповнює його. Якщо на загально соціальному рівні попередження адміністративних правопорушень здійснюється побічно, то на спеціальному рівні діяльність спрямована безпосередньо на недопущення правопорушень, тобто є цілеспрямованою. Спеціальний рівень полягає у впливі на конкретні фактори, що сприяють вчиненню протиправних діянь, які переважно пов'язані із певними напрямами, видами адміністративних правопорушень; таку діяльність проводять переважно суб'єкти, для яких діяльність із попередження правопорушень є основною (Національна поліція, СБУ, антикорупційні органи, податкова міліція, митні органи, прокуратура, суди, громадські формування правоохоронної спрямованості тощо), адресат профілактичних заходів на цьому рівні більш конкретний – це соціальні групи різних типів.

Профілактика адміністративних правопорушень здійснюється з метою: усунення та нейтралізації деліктогенних факторів; застереження про неможливість допущення протиправної поведінки під час професійної (службової) діяльності; притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за вчинення ними адміністративних правопорушень; формування усталеної поведінки осіб щодо неможливості вчинення адміністративних.

Індивідуальна профілактика є своєрідним соціальним контролем, при якому суспільством реалізується через положення чинного законодавства, моральні норми регулюючий вплив на поведінку особи, стимулюючи її приведення у бажаний для суспільства стан, стримування від цілого ряду небажаних для суспільства вчин-

ків. Індивідуальна профілактика – поняття доволі умовне, оскільки в тих випадках, коли слід обмежити конкретну особу, завідомо здатну скоїти адміністративне правопорушення, може йтися швидше про таку форму попередження, як запобігання; при цьому, безумовно, ми зважаємо на відсутність абсолютного водорозділу між усіма формами попередження, які аналізуються в роботі.

Індивідуальна профілактика є своєрідним соціальним контролем, при якому суспільством реалізується через положення чинного законодавства, моральні норми регулюючий вплив на поведінку особи, стимулюючи її приведення у бажаний для суспільства стан, стримування від цілого ряду небажаних для суспільства вчинків.

Індивідуальна профілактика спрямовуються переважно на поведінку особи, або на усунення несприятливих чинників, які впливають на неї і можуть спонукати її до вчинення протиправних діянь. Розрізняються такі види індивідуальної профілактики адміністративних правопорушень залежно від стадії антигромадської поведінки та моменту початку профілактичної роботи:

а) до деліктна профілактика (її завдання – не допустити формування в особи антигромадської спрямованості на вчинення адміністративних проступків та інших правопорушень);

б) припинення вчинення адміністративного проступку на стадії приготування або замаху;

в) профілактичні заходи щодо факту вчинення адміністративного проступку (вони, насамперед, пов'язані із призначенням адміністративного стягнення);

г) профілактичні заходи після вчинення адміністративного проступку (ці заходи спрямовані на недопущення та усунення факторів, які сприяли вчиненню попереднього адміністративного проступку).

На індивідуальному рівні профілактика адміністративних правопорушень спрямовується на: виявлення несприятливих умов, причин та обставин, які негативно впливають або можуть мати негативний вплив; правопорушника задля приведення його поведінки до вимог чинного законодавства та припинення правопорушень. Важливим є системна робота щодо встановлення осіб, схильних до протиправної діяльності, джерел, чинників, що детермі-

нують протиправну діяльність, прогнозування незаконної діяльності та здійснення впливу задля припинення задуму щодо вчинення протиправного діяння та самого проступку, нейтралізація чинників, що зумовлюють можливість протиправної діяльності.

Основу системи профілактики адміністративних правопорушень становлять заходи профілактичного впливу – широке коло дій або засобів для здійснення профілактичного впливу.

Серед засобів, через які здійснюється профілактика як метод попередження та протидії адміністративним проступкам, можна розрізнити:

- засоби позитивного формування бажаних стереотипів правової свідомості (у тому числі через переконання);
- засоби стримування через демонстрацію загрози примусу і негативних наслідків різного плану в разі, якщо заборонене діяння буде скоєне.

Засоби позитивного формування бажаних стереотипів правової свідомості, у тому числі переконання, яке реалізується у формі просвітницької та інформаційної роботи, здійснення інструктажів та спеціальних навчань з професійної діяльності, заохочення, через критику роботи окремих осіб, варто поставити на перше місце в системі профілактики, оскільки вони передбачають апелювання до людського розуму, до здатності людини раціонально мислити, а також до відчуття потреби поведження щодо інших суб'єктів (індивідів, груп, суспільства в цілому) як до споріднених, зіставних із собою, – відчуття, на якому побудована людська етика. Йдеться про найбільш гуманістичну форму впливу на людську поведінку і свідомість.

Натомість адміністративні примусові заходи спрямовуються на запобігання правопорушенням, недопущення настання негативних наслідків, переривання незаконної діяльності, припинення адміністративного делікту. Перевагу потрібно віддати методам переконання, однак використання методів переконання є недостатнім задля приведення суспільних відносин у стан законності, саме тому тісне поєднання заходів переконання та примусу є запорукою ефективного профілактичного впливу на поведінку осіб, забезпечення законності та професійності реалізації службових повноважень.

Засоби позитивного формування бажаних стереотипів правової свідомості та засоби стримування через демонстрацію загрози примусу і негативних наслідків – є необхідною складовою правовиховних процесів, що відбуваються в державі і суспільстві та тісно взаємодіють з явищем правового виховання.

У вузькому розумінні правове виховання – це специфічна діяльність із формування правової свідомості, спеціальний, організований і цілеспрямований вплив на правосвідомість особи, на підвищення рівня правової культури людини, групи людей, суспільства в цілому. В силу того, що йдеться про профільну, можна сказати – професійну діяльність, вона найчастіше здійснюється компетентними, подекуди – спеціально уповноваженими на це суб'єктами. Так, посадові особи органів державної влади мають здійснювати правове виховання у вузькому розумінні, концентруючи зусилля на передачі правових знань та формуванні в особи переконання в необхідності дотримання правових норм. На основі знань норм права та переконанні в обов'язковості їх дотримання формується позитивна правова установка на повсякденну правомірну поведінку та недопущення правопорушень. До форм правового виховання належать:

- а) правове навчання;
- б) доведення до адресатів актуальної правової експрес-інформації;
- в) ствердження в індивідуальній, груповій, колективній свідомості конкретних правових цінностей (уявлень про справедливість, верховенство права, вимоги законності, повага до суб'єктивних прав інших, чесне ставлення до юридичних обов'язків тощо);
- г) систематичне доведення до адресатів інформації про позитивну правову практику в порівняльному аспекті;
- д) надання конструктивної правової допомоги, яка демонструє виправданість і корисність правового знання і законних способів вирішення актуальних проблем.

У рамках цих форм можуть бути використані найрізноманітніші способи впливу на людську свідомість, на думки й емоції людини (виховні бесіди, наглядна агітація, тематичні лекції, круглі столи, соціальна реклама на телебаченні та в Інтернеті, публікації у пресі, тематичні телепрограми, кінострічки тощо). З метою

профілактики адміністративних правопорушень будь-яка інноваційна діяльність у сфері правового виховання не є забороненою, якщо вона проводиться в рамках закону, не порушує права та свободи громадян. До заходів профілактики доцільно віднести й усі методи, способи та прийоми правового виховання громадян, яке здійснюється уповноваженими суб'єктами, оскільки формування позитивної правової свідомості, високої індивідуальної правової культури є найефективнішим заходом запобігання вчиненню особою адміністративних правопорушень.

Специфічним засобом профілактичної роботи у сфері попередження і протидії адміністративним правопорушенням виступає стримування через демонстрацію загрози примусу і негативних наслідків різного плану у разі, якщо заборонене діяння буде скоєне. Цей засіб попередження і протидії зазвичай вивчається в рамках учення про превенцію. Слід також урахувувати, що в сучасному глобалізованому, індустріалізованому й урбанізованому суспільстві низка соціальних факторів роблять проступки анонімним. Відтак і реакція на проступок набуває абстрактно-анонімного характеру. У зв'язку із цим проблема залякування за допомогою покарання безпосередньо пов'язана із дослідженням рівня розкриття проступків та ефективністю діяльності правоохоронних органів у цілому. Тому для правопорушника більше значення має не суворість адміністративного стягнення, передбаченого за вчинення того чи іншого правопорушення, а ступінь ризику бути викритим, затриманим за вчинення правопорушення, а також реальність (а не фіктивність) притягнення до адміністративної відповідальності.

Ефект страху бути підданим жорсткому і невідворотному покаранню здавна використовувався владою саме як спосіб попередження вчинення правопорушень, насамперед злочинів, які знову ж таки з античних часів вважаються найбільш небезпечними і неприпустимими в суспільному співіснуванні.

І хоча історія довела, що одного лише ефекту страху недостатньо для того, аби на сто відсотків попередити, виключити злочинність і пов'язані з нею негативні наслідки, все ж певну стримуючу роль цей ефект відіграє. Такий висновок є справедливим і для наших часів. Демонстрацію загрози настанням незручних, подекуди небезпечних наслідків за скоєння правопорушення жодним

чином не можна виключати із системи загальної і спеціальної профілактики. Важливим є невідворотність та своєчасність притягнення осіб до відповідальності, також усвідомлення факту публічного значення.

Правове забезпечення є одним з найважливіших інструментів організації та реалізації профілактики адміністративних правопорушень, відображає функціональні та методологічні підходи щодо реалізації законності, встановлення відповідності суспільного життя правовим нормам, є основною діяльністю держави, її органів та їх посадових осіб з метою гармонізації суспільних відносин, забезпечення правової охорони та захисту задля забезпечення суспільного достатку і розвитку. У правовій доктрині існують різні підходи щодо визначення цього поняття.

Правове забезпечення профілактики адміністративних правопорушень передбачає формування правових засад підтримання стану захищеності прав та законних інтересів держави, суспільства та окремих людей від порушень, що реалізуються за допомогою сформованої системи нормативного-правового забезпечення, створення організаційних і процедурних гарантій такої захищеності, передбачає усунення чинників, які визначають протиправну діяльність осіб.

Окремі науковці вважають, що праве забезпечення – це регламентована нормами національного законодавства діяльність державних органів, яка покликана забезпечувати створення умов для здійснення, охорони та захисту прав громадян, комплексне явище, що складається з політико-правових заходів та власне правових заходів, які покликані врегульовувати відповідні суспільні відносини.

Якщо розглядати правове забезпечення у широкому розумінні, то це діяльність компетентних органів та їх посадових осіб, загальні конституційні принципи, які встановлюють загальні засади правового життя в країні, сформовані в державі правові механізми та інституції їх підтримання, система правових норм та законодавчих актів, правових гарантій належного функціонування системи суб'єктів забезпечення законності. Правове забезпечення набуває реального змісту тріаду категорій: закріплювати, гарантувати, охороняти.

Адміністративно-правове забезпечення профілактики адміністративних правопорушень передбачає формування та закріплення у законодавчих актах адміністративно-правових засад організації та реалізації заходів, щодо профілактики, усунення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень, попередження і припинення незаконної діяльності, що реалізуються через сформовану систему нормативно-правового забезпечення реалізації таких заходів, організаційних і процедурних гарантій функціонування суб'єктів профілактичної діяльності у цій сфері.

Система правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень структурно складається з:

- основних нормативно-правових актів.

До основного нормативно-право акту відноситься Конституція України, адже вона є основоположним законом, що визначає особливості правового регулювання усіх сфер суспільного життя, встановлює загальний правовий порядок, якому мають відповідати усі інші нормативно-правові акти, інститути держави загалом.

- загальних нормативно-правових актів.

Загальні нормативно-правові акти покликані давати правове підґрунтя усім проявам профілактики адміністративних правопорушень. З цього приводу слід згадати Концепцію реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року, що була затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1209-р від 30 листопада 2011 р. Метою даної Концепції було забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень завдяки створенню та реалізації заходів, які спрямовані на виявлення та усунення передумов вчинення правопорушень, захист інтересів громадян, державних і суспільних інтересів, та сприяння дієвій співпраці між усіма ланками органів управління.

Серед загальних нормативно-правових актів також слід відзначити Укази Президента України, спрямовані на протидію правопорушенням, а саме: Укази Президента України «Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян» від 18 лютого 2002 р. №143, «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» №84 від 06 лютого 2003 р., «Про заходи щодо забез-

печення особистої безпеки громадян та протидії злочинності» № 1119 від 19 липня 2005 р. тощо.

Неабияке значення серед загальних нормативно-правових актів мають і ті, які створюються органами місцевого самоврядування для впровадження профілактичних заходів на місцях, до прикладу, програма профілактики «Безпечна Львівщина», спрямована на зміцнення законності та правопорядку в регіоні.

- спеціальних нормативно-правових актів.

Спеціальними нормативно-правовими актами є ті, які визначають та регулюють специфіку профілактики адміністративних правопорушень.

До таких слід віднести Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII та Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затверджене наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 17 березня 2020 року № 102/20.

До спеціальних нормативно-правових актів також належать ті, які визначають правові засади профілактики адміністративних правопорушень до їх галузевої приналежності.

Прикладом такого нормативного акту є Інструкція про порядок проведення службових розслідувань в органах і підрозділах цивільного захисту, затверджена наказом МВС України від 05 травня 2015 р. № 515, Положення про профілактику правопорушень, пов'язаних зі здійсненням службової діяльності працівниками митної служби України, затверджене Наказом Державної митної служби України від 24 травня 2004 р. № 380 формує розуміння правових засад, завдань, видів і порядку ведення профілактичної роботи в митній службі України.

Правове забезпечення профілактики адміністративних правопорушень є основою протидії правопорушенням. Створивши належне правове забезпечення профілактики адміністративних державою тим самим посилює захищеність правових можливостей людини, підприємств, організацій, зміцнює правопорядок та підвищує авторитет державних інституцій, які виконують основні контрольно-наглядові, організаційно-господарські та інші функції у сфері публічного управління.

Таким чином профілактика адміністративних правопорушень є складним і багатоаспектним правовим явищем, що має бути представленою комплексом заходів впливу на осіб щодо нейтралізації потенційної можливості вчинення адміністративних правопорушень, суб'єктів та об'єктів профілактики, форм, рівнів, методів профілактичного впливу, тощо. При цьому заходи такої профілактики є її основним складовим елементом, однак не представляють усю систему.

Контрольні питання:

1. Поняття профілактики адміністративних правопорушень.
2. Принципи профілактики адміністративних правопорушень.
3. Організаційний механізм профілактики адміністративних правопорушень.
4. Правовий механізм профілактики адміністративних правопорушень.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти:

1. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. С. 43.
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939- VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. С. 314.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. С. 2056.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747- IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. С. 446.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. С. 1122.

6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. С. 170.
7. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 47. С. 2051.
8. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. С. 379.
9. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. С. 175.
10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. С. 545.
11. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3. С. 12.

Додаткова література:

1. Адміністративне право України. Загальна частина : навч. посіб. / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов, Л. С. Гулак, Н. Я. Отчак, Л. О. Остапенко. Львів: СПОЛОМ, 2019. 504 с.
2. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навч. посіб. / В. В. Середа, Ю. С. Назар, К. М. Костовська. Львів: ЛьвДУВС, 2016. 300 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
4. Андреева О. Б. Діяльність органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень в сучасних умовах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юридич. наук: 12.00.07. Харків, 1999. 17 с.
5. Антикорупційна програма Національної поліції України на 2019–2021 роки. URL: <https://www.npu.gov.ua/about/zapobigannya-korupcziji/antuko-rprogramu-npu.html> (дата звернення: 05.01.2020).
6. Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. Загальна теорія держави і права: підручник. 3-тє вид., стереотип. Львів: «Новий Світ», 2013. 584 с.
7. Клюев О. М. Форми та методи профілактичної діяльності органів внутрішніх справ на місцевому рівні. *Форум права*. 2007. № 1. С. 99–103. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-1/07komsnr.pdf> (дата звернення: 03.10.2019).
8. Клюев О. М. Загальнотеоретичний аналіз видів профілактичної діяльності на місцевому рівні. *Право і безпека*. 2004. № 3. С. 58–60.
9. Ковалів М. Роль та місце профілактики у сфері боротьби з адміністративними проступками. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2017. № 865. С. 230–235. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2017_865_37 (дата звернення: 15.02.2020).
10. Комарницька І. І. Профілактика адміністративних правопорушень у сфері власності: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 198 с.
11. Комарницька І. І. Система правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності. *Науково-аналітичний журнал «Митна справа»*. 2014. № 1 (ч 2, кн. 1) С. 225–229.

12. Лещух А. Р. Правова характеристика органів місцевого самоврядування України як суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 4. С. 145–152.

13. Личенко І. О., Комарницька І. І. Адміністративно-правові засади профілактики правопорушень у сфері власності : монографія. Львів: Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка», 2017. 188 с.

14. Личенко І. О. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування: навч. пос. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2011. 183 с.

15. Макаренко О. М. Суб'єкти профілактики правопорушень. *Право і безпека*. 2004. № 3'3. С. 68–70.

16. Макаренко О. М. Щодо з'ясування терміна «профілактика правопорушень» та суміжних з ним понять. *Право і Безпека*. 2004. Т. 3, № 1. С. 118–120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2004_3_1_32 (дата звернення: 08.10.2019).

17. Мінрегіон пропонує ввести персональну відповідальність керівництва ДАБІ та її підрозділів за правопорушення. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/minregion-proponuye-vvesti-personalnu-vidpovidalnist-kerivnictva-dabi-ta-yiyi-pidrozdiliv-za-pravororushennya> (дата звернення: 20.01.2020).

18. Остапенко О. Про сучасні правові засади протидії вчиненню адміністративних правопорушень. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2017. № 876. С. 182–187.

19. Профілактика злочинів на транспорті: навч. пос. / А. А. Аносенков, О. А. Антоненко, С. О. Баранов та ін. Одеса, 2011. 440 с.

20. Прокопенко О. Ю. Деліктологічна характеристика та профілактика адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.

21. Русанюк У. Я. Основи взаємодії суб'єктів системи профілактики адміністративних правопорушень посадових осіб органів публічного управління. *Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у ХХ ст.*: матеріали доповідей міжнародної науково-практичної конференції. Запоріжжя, 2020. С. 92–96.

22. Тихонова О. Актуальні питання профілактики фінансової злочинності. *Підприємство, господарство і право*. 2019 (275). № 1. С.150-153. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/1/29.pdf> (дата звернення: 20.01.2020).

23. Фелик В. І. Класифікація видів профілактичної діяльності національної поліції України. *Форум права*. 2016. № 4. С. 313–316. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index (дата звернення: 02.11.2019).

Розділ 17

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ

17.1. Поняття, ознаки і види адміністративно-правових режимів

Термін «режим» може вживатися в різних значеннях, наприклад, державний лад, спосіб правління; точно встановлений розпорядок чого-небудь; умови діяльності, роботи, існування чого-небудь. Переважне значення поняття «режим» розкриває систему правил, норм, заходів, необхідних для досягнення тієї чи іншої мети.

У найзагальнішій формі поняття «правовий режим» визначається як порядок правового регулювання, комплекс правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, та створює особливу спрямованість регулювання.

Своєрідність адміністративно-правового режиму виявляється в особливому порядку виникнення й формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин, наявності специфічних санкцій, що у поєднанні з механізмом адміністративно-правового регулювання сприяє досягненню визначеної мети.

З огляду на різноманітність завдань і функцій, що здійснюються органами публічної влади, нормами адміністративного права встановлюються різні режими правового регулювання управлінської діяльності, або адміністративно-правові режими.

Найбільш поширеним вважається визначення поняття адміністративно-правового режиму як поєднання адміністративно-

правових засобів регулювання, що застосовуються задля оптимального вирішення певних суспільно-значущих проблем, шляхом застосування імперативного методу правового регулювання суб'єктами публічного адміністрування.

Адміністративно-правовий режим – це заснований на нормах адміністративного права особливий порядок функціонування його суб'єктів, спрямований на подолання або запобігання негативних явищ у відповідній сфері публічного управління.

Зміст кожного адміністративно-правового режиму як певного поєднання адміністративно-правових засобів розкривається у низці елементів:

1) це передусім мета встановлення відповідного адміністративно-правового режиму. Єдиною метою для всіх таких режимів є забезпечення загальної безпеки у державі. Для режиму таємності вона виражається в охороні відомостей, що становлять державну таємницю; для режиму воєнного стану – у створенні умов для здійснення органами публічного управління наданих їм повноважень у випадку збройної агресії або загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; для митного режиму – в регулюванні порядку переміщення через державний кордон товарів, транспортних засобів та інших предметів;

2) імперативний метод (метод владних приписів) правового регулювання адміністративно-правових режимів. Цей характерний для адміністративного права метод ґрунтується на засадах панування й підкорення, імперативному (зобов'язуючому) типі регулювання і виражається в юридичній нерівності суб'єктів правовідносин;

3) основою будь-якого адміністративно-правового режиму, є встановлена у законодавчому порядку сукупність правил поведінки громадян, юридичних осіб, державних органів та їх посадових осіб і порядок реалізації ними своїх прав у певних ситуаціях (умовах), тобто, так би мовити, «режимні» правила. Чітка правова регламентація порядку соціальної діяльності в режимних сферах є важливою гарантією законності при запровадженні того чи іншого адміністративно-правового режиму.

Більшість адміністративно-правових режимів встановлюють обмеження прав та свобод людини. Наприклад, комендантська

година, трудова повинність, квартирна повинність, заборона масових заходів в умовах воєнного стану;

4) спеціальні державні органи, на які покладено завдання щодо забезпечення дії адміністративно-правового режиму. Наприклад, безпосередньо стежити за переміщенням товарів та інших предметів відповідно до заявлених митних режимів покликані митні органи, що випливає зі змісту статей 1 та 9 Митного кодексу України. На Державну прикордонну службу України покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні (ст. 1 Закону України «Про прикордонну службу»).

Щодо конкретного адміністративно-правового режиму ці органи наділені відповідними повноваженнями здійснювати контроль за додержанням режимних правил у дорученій сфері, причому дуже важливо, щоб коло прав, якими наділені відповідні державні органи, кореспондувалося з відповідними обов'язками і певною відповідальністю за свої дії;

5) відповідальність за порушення «режимних» норм. Залежно від характеру і ступеня суспільної небезпеки цих порушень відповідальність за них передбачається у кримінальному, адміністративному чи дисциплінарному порядку.

Зокрема, стаття 25 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» встановлює, що особи, винні в порушенні вимог або невиконанні заходів правового режиму воєнного стану, притягаються до відповідальності згідно із законом. Аналогічне положення міститься у ст. 29 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану». У даному випадку законодавець не конкретизує, хто може бути суб'єктом відповідальності, і відтак підкреслює, що режимні норми однаковою мірою обов'язкові і для осіб, покликаних стежити за їх додержанням. У КУпАП вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин є обставиною, що обтяжує адміністративну відповідальність;

6) особливі адміністративно-правові засоби встановлення прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин, способів юридичного впливу, захисту прав тощо. Адміністративно-правові режими, як система спеціальних правових норм виникають

тільки на основі видання адміністративних актів правозастосовного характеру. Серед правових актів, що регулюють введення та функціонування адміністративно-правових режимів, виділяють правостановлюючі, які містять первинні «режимні» норми, та правозастосовні акти.

Наприклад, ст. 5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» визначає, що надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться в дію Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України.

Згідно статті 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України

У створенні та здійсненні адміністративно-правових режимів, крім нормативно-правової, велике значення мають організаційна і матеріально-технічна підсистеми. Організаційна підсистема обслуговує діяльність органів виконавчої влади (їх посадових осіб), які повинні забезпечити додержання встановлених заборон та обмежень і виконання покладених на громадян та юридичних осіб обов'язків. Організаційна інфраструктура забезпечує реалізацію встановлених режимних правил. Це спеціальні режимні органи, які утворені з урахуванням змісту і особливостей того чи іншого адміністративно-правового режиму (прикордонна служба, митні органи та ін.) і комплектуються спеціально підготовленим особовим складом, забезпечуються необхідними фінансовими і матеріально-технічними ресурсами.

Звідси випливає, що усі спеціальні адміністративно-правові режими мають дві взаємопов'язані сторони: змістовну і формальну.

Змістовну сторону складають:

- причини і мета введення режиму,
- його організаційні, економічні елементи,
- права і обов'язки учасників адміністративно-правових відносин в умовах цього режиму;
- пов'язані з ними дії.

Формальна (юридична) сторона містить такі елементи:

- хто, на який строк, на якій території встановлює режим;
- процедура його введення, здійснення, скасування;
- правовий акт управління, який є підставою для функціонування цього режиму.

7) важливим елементом адміністративно-правового режиму є визначення просторово-часових рамок дії адміністративно-правового режиму, тобто тієї території, на якій буде введено режим, і того терміну, протягом якого він діятиме. Наприклад, Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» встановлено, що надзвичайний стан в Україні може бути введено на строк не більш як 30 діб і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях (ст. 7).

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» встановлює у статті 5, що воєнний стан може бути введено в усій Україні або в окремих її місцевостях.

Таким чином, адміністративно-правовий режим може охоплювати як всю державу, так і якийсь окремий регіон- район, область або територію. Наприклад, прикордонний режим має регіональний характер: він встановлюється у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі. Режими надзвичайного і воєнного стану можуть бути встановлені як на всій території, так і в якомусь окремому регіоні. А режим таємності поширюється не тільки на всю територію України, а й поза її межами.

А за терміном дії адміністративно-правовий режим може бути постійним (митний, прикордонний, паспортний, таємності) і введеним на певний термін (режими надзвичайного та воєнного стану, зону екологічної ситуації).

Види адміністративно-правових режимів.

Велика кількість адміністративно-правових режимів зумовлює необхідність їх класифікації. Остання дає змогу розглянути ці режими всебічно і глибше виявити характер їх різних видів.

Найпростішу класифікацію – залежно від конкретних умов (причин), що спричиняють здійснення спеціального порядку публічного управління виділяють:

- правові режими за надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру, надзвичайного стану, воєнного стану;
- та правові режими за інших обставин, які не викликають порушення нормальних умов життя суспільства.

Надзвичайним адміністративним режимам приділено найбільше уваги в літературі. Їх ще називають екстремальними режимами та поділяють на два класи:

- надзвичайні режими (воєнний стан, надзвичайний стан, зони надзвичайної екологічної ситуації);
- екстраординарні режими (антитерористичної операції, карантину, тощо);

Деякі дослідники пропонують класифікацію режимів за обсягом прав громадян та юридичних осіб. За цією класифікацією вирізняють пільгові й обмежувальні режими.

Перші надають громадянам та організаціям додаткові права і свободи (пільги) при здійсненні ними певних прав чи свобод (наприклад, пільги учасникам бойових дій або постраждалим від Чорнобильської катастрофи, інвалідам, пенсіонерам).

Інші, навпаки, запроваджують особливі правила використання громадянами й організаціями своїх прав і свобод або встановлюють заборону на їх здійснення. Це, наприклад, стосується ліцензування окремих видів підприємницької діяльності, отримання громадянами дозволу на придбання, носіння й використання газової та вогнепальної зброї тощо.

Найбільш розгалуженою є класифікація залежно від мети встановлення адміністративно-правових режимів, згідно з якою вирізняється декілька їх груп.

Перша охоплює адміністративно-правові режими для забезпечення певних державних станів, до яких належать режими надзвичайного і воєнного стану, охорони державного кордону (прикордонний режим), митний режим, окремі види зовнішньоторговельної діяльності, включаючи режим прикордонної торгівлі й режим вільних економічних зон.

Друга група включає адміністративно-правові режими для громадян: дозвільний режим (придбання вогнепальної зброї та ін.); процедури вирішення питань про громадянство; порядок в'їзду в країну й виїзду з неї громадян, іноземних громадян та осіб без громадянства; паспортна система та режим прописки; реєстрація громадських об'єднань та ін.

Третя група включає обліково-легалізуючі режими, що стосуються як офіційної реєстрації юридичних і фізичних осіб, так

і регламентації нормативних вимог до окремих видів діяльності. До них належать: державна реєстрація суб'єктів підприємницької (господарської) діяльності; ліцензування окремих видів підприємницької діяльності; реєстрація учасників зовнішньоторговельної діяльності тощо. До цієї ж групи режимів віднесені стандартизація і сертифікація.

Четверта група об'єднує функціональні адміністративно-правові режими, покликані забезпечувати функції управління в різних сферах діяльності – податковій, санітарній, екологічній, митній, оперативно-розшуковій діяльності, окремих видах підприємницької діяльності та ін.

П'ята група поєднує адміністративно-правові режими за ознакою забезпечення зовнішньої та внутрішньої безпеки країни. Це зокрема:

- адміністративно-правовий режим захисту державної таємниці (або режим таємності), прикордонний режим та режим в'їзду в країну та виїзду з неї. Заходи цих режимів покликані усунути причини й перекрити канали виходу таємних відомостей з охорнюваної сфери, забезпечити недоторканність і надійну охорону державного кордону, не пропустити на територію країни членів терористичних чи інших злочинних організацій.

- режими, що передбачають як забезпечення безпеки держави, так і охорону громадського порядку та безпеки. До них віднесені режим проживання й пересування іноземців на території держави, реєстрації місця проживання, режими дозвільної системи (порядок придбання, зберігання, використання вогнепальної зброї, вибухових речовин, радіоактивних ізотопів, отрути, отрутохімікатів, наркотичних препаратів; порядок відкриття та функціонування поліграфічних підприємств; правила придбання поліграфічного обладнання, шрифту), паспортної системи та ін.

- комплексні режими, які охоплюють спільну для всіх вищенаведених режимів груп мету, але які застосовуються в умовах виняткових обставин (воєнна загроза, стихійне лихо, епідемія, епізоотія, масові безпорядки тощо). Такими режимами є правовий режим надзвичайного та воєнного стану.

Отже, адміністративно-правові режими покликані забезпечити нормальні умови функціонування суспільства, держави

практично в усіх сферах життя. Причому кожен з цих режимів виконує свою функцію, має свою сферу регулювання.

І хоча кожний окремих адміністративно-правовий режим, впливаючи на певні суспільні відносини, існує відносно самостійно від інших, їх сукупне застосування у діяльності органів виконавчої влади посилює злагодженість функціонування цих та інших органів держави.

17.2. Надзвичайні (тимчасові) адміністративно-правові режими

У певні періоди розвитку людства виникають гострі соціальні, техногенні, екологічні суперечності, суперечності між природою і суспільством. Це призводить до етнічних і соціальних, політичних і воєнних конфліктів, стихійних лих, великомасштабних промислових аварій та ін. Екстремальні ситуації загрожують життю і здоров'ю людей, створюють умови для знищення значних матеріальних і духовних цінностей. Все це може привести до дестабілізації та руйнування соціальної системи, а тому потребує негайного проведення неординарних заходів, у тому числі правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних та ні.

Правові режими, за допомогою яких відбувається така перебудова юридичного інструментарію, можна визначити як надзвичайні. Вони мають переважно тимчасовий характер та належать до адміністративно-правових режимів.

Надзвичайні режими – це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності і функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація.

Головним в їх змісті є те, що вони:

- істотно змінюють правовий статус суб'єктів цієї території;
- у деяких випадках – систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- встановлюють заходи, які застосовуються для врегулювання ситуації.

Законодавство України передбачає три основні різновиди надзвичайних режимів:

- 1) воєнний стан
- 2) надзвичайний стан;
- 3) надзвичайна екологічна ситуація.

Воєнний стан.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводить в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Військовим командуванням, яким надається право разом із органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, Радою міністрів АРК та органами місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану, є:

Генеральний штаб Збройних Сил України,
Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України,
командування видів Збройних Сил України,
командування Сил спеціальних операцій Збройних Сил України,
командування Десантно-штурмових військ Збройних Сил України,
управління оперативних командувань, командування з'єднань та військових частин Збройних Сил України;
органи управління інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

На території, на яких введено воєнний стан, для запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану,

оборони, цивільного захисту, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися (а можуть і не утворюватися) тимчасові державні органи – військові адміністрації.

Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування.

Військові адміністрації населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом.

Військову адміністрацію населеного пункту очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації.

Структуру і штатний розпис військових адміністрацій населених пунктів затверджує начальник Генерального штабу – Головнокомандувач Збройних Сил України за поданням начальника відповідної військової адміністрації.

Військові адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Генеральним штабом Збройних Сил України трудовий договір.

Пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях на розгляд Президентові України подає Рада національної безпеки і оборони України.

У разі прийняття рішення щодо необхідності введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президент

України видає указ про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях і негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проект закону.

Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, підлягає негайному оголошенню через засоби масової інформації або оприлюдненню в інший спосіб.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання та розглядає питання щодо затвердження указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у порядку, встановленому Конституцією та Регламентом Верховної Ради України.

Отже, РНБО – Президент – Указ – ВРУ – ЗМІ, затвердження Указу законом, негайне оприлюднення та введення в дію.

В Указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються:

- 1) обґрунтування необхідності введення воєнного стану;
- 2) межі території, на якій вводиться воєнний стан, час введення і строк, на який він вводиться;
- 3) завдання військового командування, військових адміністрацій, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану;
- 4) завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період;
- 5) вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень;
- 6) інші питання.

Воєнний стан на всій території України або в окремих її місцевостях припиняється після закінчення строку, на який його було введено.

До закінчення строку, на який було введено воєнний стан, та за умови усунення загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності Президент України може прийняти указ про скасування воєнного стану на всій території України або в окремих її місцевостях, про що має бути негайно оголошено через засоби масової інформації.

Здійснення органами державної влади повноважень в умовах воєнного стану.

В умовах воєнного стану Президент України та Верховна Рада України діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України.

У період воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, та органів, підрозділи яких здійснюють контррозвідувальну діяльність

В умовах воєнного стану забороняються:

зміна Конституції України;

зміна Конституції Автономної Республіки Крим;

проведення виборів Президента України, виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування;

проведення всеукраїнських та місцевих референдумів;

проведення страйків, масових зібрань та акцій.

Будь-які спроби використати введення воєнного стану для захоплення влади тягнуть за собою відповідальність згідно з законом.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає цілу низку заходів щодо забезпечення цього адміністративно-правового режиму. В місцевості де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями можуть самотійно або із залученням органів публічної влади вживати такі заходи правового режиму воєнного стану:

1) встановлювати посилену охорону важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяль-

ність населення і особливий режим їхньої роботи (електростанції, радіостанції, заводи, тощо);

2) запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та сфері забезпечення життєдіяльності населення з метою виконання робіт, що мають оборонний характер, а також до суспільно корисних робіт, що виконуються для задоволення потреб Збройних Сил України. За працівниками, залученими до виконання суспільно корисних робіт, на час виконання таких робіт зберігається попереднє місце роботи (посада). Порядок залучення населення для оборонних робіт визначається постановою Кабінету міністрів України «Про затвердження Порядку залучення працездатних осіб до суспільно-корисних робіт в умовах воєнного стану» від 13 липня 2011 р.;

3) використовувати потужності та трудові ресурси підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, змінювати режим їхньої роботи, проводити інші зміни виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю;

4) примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучати майно державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави та видавати про це відповідні документи встановленого зразка;

Примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, в умовах правового режиму воєнного стану, якщо не було здійснено попереднє повне відшкодування вартості такого майна, тягне за собою наступне повне відшкодування його вартості.

Якщо майно, що було примусово відчужене у юридичних і фізичних осіб, після скасування правового режиму воєнного стану збереглося, колишній власник або уповноважена ним особа має право вимагати у судовому порядку повернення такого майна на умовах, визначених законом. Колишній власник майна, примусово відчуженого у зв'язку із запровадженням та здійсненням заходів правового режиму воєнного стану, може вимагати взамін надання йому іншого майна, якщо це можливо;

5) запроваджувати комендантську годину (заборону перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських

місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлювати спеціальний режим світломаскування;

6) встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, а також рух транспортних засобів;

7) перевіряти документи у осіб, а в разі потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України;

8) забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів;

9) порушувати питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;

10) встановлювати заборону або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан;

11) регулювати роботу підприємств телекомунікацій, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, а також використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення; забороняти роботу приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачу інформації через комп'ютерні мережі;

12) забороняти торгівлю зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

13) встановлювати особливий режим у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини;

14) забороняти громадянам, які перебувають на військовому або спеціальному обліку у Міністерстві оборони України, Службі безпеки України чи Службі зовнішньої розвідки України, змінювати місце проживання (місце перебування) без дозволу військового комісара чи керівника відповідного органу;

15) встановлювати для фізичних і юридичних осіб військово-квартирну повинність з розквартирування військовослужбовців, осіб рядового чи начальницького складу правоохоронних органів, евакуйованого населення та розміщення військових частин, підрозділів і установ;

16) проводити евакуацію населення, якщо виникає загроза його життю або здоров'ю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення;

17) запроваджувати у разі необхідності нормоване забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами, лікарськими засобами і виробами медичного призначення;

18) інтернувати (примусово оселяти) громадян іноземної держави, яка загрожує нападом чи здійснює агресію проти України;

19) здійснювати обов'язкову евакуацію затриманих осіб, що перебувають в ізоляторах тимчасового тримання; підозрюваних, обвинувачених осіб, щодо яких застосовано запобіжний захід – тримання під вартою, що перебувають в слідчих ізоляторах; етапування засуджених осіб.

У процесі трудової діяльності осіб, щодо яких запроваджена трудова повинність, забезпечується дотримання таких стандартів, як:

- мінімальна заробітна плата;
- мінімальний термін відпустки;
- мінімальний час відпочинку між змінами;
- максимальний робочий час;
- врахування стану здоров'я особи тощо.

Введення воєнного стану не може бути підставою для:

- застосування тортур;
- жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження або покарання.

В умовах воєнного стану не можуть бути обмежені права і свободи людини і громадянина, передбачені частиною другою статті 64 Конституції України.

Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права у разі введення воєнного стану негайно повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межі цих відхилень і причини прийняття такого рішення. У повідомленні зазначається також дата припинення дії відповідних відхилень від зобов'язань, передбачених Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

Особи, винні у порушенні вимог або невиконанні заходів правового режиму воєнного стану, притягаються до відповідальності згідно з законом.

Правосуддя на території, на якій введено воєнний стан, здійснюється лише судами. На цій території діють суди, створені відповідно до Конституції України. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається. Скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства забороняється. У разі неможливості здійснювати правосуддя судами, які діють на території, на якій введено воєнний стан, законами України може бути змінена територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в цих судах, або в установленому законом порядку змінено місцезнаходження судів.

Контроль за діяльністю військової адміністрації в умовах воєнного стану здійснює Рада національної безпеки і оборони України.

Антитерористична операція, відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 р. – це комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності.

Рішення щодо проведення антитерористичної операції приймається залежно від ступеня суспільної небезпеки терористичного акту керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України за письмовим дозволом Голови Служби безпеки України або керівником координаційної групи відповідного регіонального органу Служби безпеки України за письмовим дозволом керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України, пого-

дженим з Головою Служби безпеки України. Про рішення щодо проведення антитерористичної операції негайно інформується Президент України.

Суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, є: Служба безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю; Міністерство внутрішніх справ України; Національна поліція; Міністерство оборони України; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань; Управління державної охорони України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи.

До участі у здійсненні заходів, пов'язаних з попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності, залучаються у разі необхідності також: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму; Служба зовнішньої розвідки України; Міністерство закордонних справ України; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику в електроенергетичному, вугільно-промисловому комплексах; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сферах транспорту; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну фінансову політику; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують

формування та реалізують державну аграрну політику та продовольства.

При проведенні антитерористичної операції використовуються сили і засоби (особовий склад, спеціалісти, зброя, спеціальні і транспортні засоби, засоби зв'язку, інші матеріально-технічні засоби) суб'єктів боротьби з тероризмом, а також підприємств, установ, організацій, які залучаються до участі в антитерористичній операції. Покриття витрат та відшкодування збитків, що виникли у зв'язку із проведенням антитерористичної операції, здійснюються згідно з законодавством.

У районі проведення АТО може бути встановлено спеціальний порядок, зокрема організовано патрульну охоронну службу та виставлено оточення.

У ході проведення антитерористичної операції допускається ведення переговорів з терористами з метою:

- збереження життя та здоров'я людей,
- збереження матеріальних цінностей,
- схилення терористів до відмови від протиправних дій,
- справляння на них стримувального впливу,
- з'ясування можливості припинення терористичного акту.

Під час ведення переговорів не можуть розглядатися як умова припинення терористичного акту питання щодо видачі терористам будь-яких осіб, предметів та речовин, які безпосередньо можуть бути використані для вчинення актів технологічного тероризму.

У районі проведення АТО посадові особи, залучені до операції, мають право:

1) застосовувати відповідно до законодавства України зброю і спеціальні засоби;

2) затримувати і доставляти в органи Національної поліції осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, що перешкоджають проведенню АТО або дії, пов'язані з несанкціонованою спробою проникнення в район проведення антитерористичної операції і перешкоджання її проведенню; Для відвернення терористичних загроз у районі АТО може здійснюватися превентивне затримання осіб, причетних до терористичної діяльності на строк від 72 год. до 30 діб;

3) перевіряти у громадян і посадових осіб документи, що посвідчують особу, а в разі відсутності документів – затримувати їх для встановлення особи;

4) здійснювати в районі проведення АТО особистий огляд громадян, огляд речей, що при них знаходяться, транспортних засобів та речей, які ними перевозяться;

5) тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях та дорогах;

6) входити (проникати) в жилі та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, під час припинення терористичного акту та при переслідуванні осіб, які підозрюються у вчиненні такого акту, на територію та в приміщення підприємств, установ і організацій, перевіряти транспортні засоби, якщо зволікання може створити реальну загрозу життю чи здоров'ю людей;

7) використовувати із службовою метою засоби зв'язку і транспортні засоби, у тому числі спеціальні, що належать громадянам (за їх згодою), підприємствам, установам та організаціям, за винятком транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав та міжнародних організацій, для запобігання терористичному акту, переслідування та затримання осіб, що підозрюються у вчиненні терористичного акту, або для доставки осіб, які потребують термінової медичної допомоги, до лікувальних закладів, а також для проїзду до місця кримінального правопорушення.

Антитерористична операція вважається завершеною, якщо терористичний акт припинено та ліквідовано загрозу життю і здоров'ю заручників та інших людей, які знаходилися в районі її проведення.

У ситуаціях, пов'язаних із вчиненням або загрозою вчинення терористичного акту, суб'єкти, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, з метою виконання покладених на них завдань можуть:

1) проникати на захопленій терористами об'єкт;

2) фізично затримувати терористів, а у випадках, коли їх дії реально загрожують життю та здоров'ю заручників, учасників операції або інших осіб, – знешкоджувати терористів;

3) випереджувати дії терористів, що можуть призвести до техногенно-небезпечних наслідків;

- 4) звільняти заручників;
- 5) забезпечувати зберігання речових доказів, документів, речей, цінностей;
- 6) роззброювати та охороняти осіб, затриманих під час проведення антитерористичної операції.

Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» РНБО розпочала широкомасштабну антитерористичну операцію із залученням Збройних Сил України.

Надзвичайний стан.

Правову основу введення режиму надзвичайного стану, крім норм Конституції України (ст. ст. 92, 106), становлять Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 р., а також закони, що регулюють діяльність окремих органів державного управління в умовах надзвичайного стану, наприклад, «Про Національну Поліцію», «Про Службу безпеки України», Указ Президента України про введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України.

Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану в Україні» від 16 березня 2000 р. встановлено, що надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

У Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» йдеться про два види такого стану:

1) надзвичайний режим, зумовлений виникненням особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

2) надзвичайний режим викликаний протиправними діями людей.

Надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладу, усунення якої іншими способами є неможливим.

Підставами введення надзвичайного стану є наступні:

1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, епідемій, епізоотій, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;

2) здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;

3) виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

4) виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;

5) спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;

6) масового переходу державного кордону з території суміжних держав;

7) необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади.

Як правило, до введення надзвичайного стану Президент України звертається через ЗМІ до осіб, які можуть бути учасниками або ініціаторами подій, через які вводиться надзвичайний стан з вимогою припинити протиправні дії. Це положення не стосується випадків, коли надзвичайний стан вводиться через природні чи техногенні ситуації.

Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України.

Пропозиції щодо введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президентіві України подає Рада національної безпеки і оборони України. Пропозиції щодо введення надзвичайного стану через техногенну аварію чи стихійне лихо, може також подати Кабінет Міністрів України.

В Указі Президента України про введення надзвичайного стану зазначаються:

- 1) обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану;
- 2) межі території, на якій вводиться надзвичайний стан;
- 3) час, з якого вводиться надзвичайний стан, і строк, на який він вводиться;
- 4) перелік і межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина та юридичних осіб, які тимчасово обмежуються із зазначенням строку дії цих обмежень;
- 5) органи державної влади, органи військового командування та органи місцевого самоврядування, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень, тощо.

Після підписання Указу про введення надзвичайного стану Президент України звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження. Звернення Президента України розглядається Верховною Радою України в невідкладному порядку.

Указ Президента України про введення надзвичайного стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації або в інший спосіб.

Надзвичайний стан в Україні може бути введено на строк не більш як 30 діб і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях. У разі необхідності надзвичайний стан може бути продовжений Президентом України, але не більш як на 30 діб. Указ Президента України про продовження дії надзвичайного стану набирає чинності після його затвердження Верховною Радою України.

Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях може бути скасований Указом Президента України раніше строку,

на який він вводився, в разі усунення обставин, що обумовили необхідність введення надзвичайного стану. З пропозицією про скасування надзвичайного стану до Президента України може звернутися Верховна Рада України.

Пропозиції щодо скасування надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, введеного у зв'язку із техногенною аварією чи стихійним лихом подаються Кабінетом Міністрів України.

Про скасування надзвичайного стану оголошується негайно через засоби масової інформації або в інший спосіб після видання відповідного Указу Президента України.

Особливості діяльності органів публічної влади в умовах надзвичайного стану.

В умовах надзвичайного стану Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та інші органи публічної адміністрації, а також військове командування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України та законами України, і забезпечують виконання заходів передбачених в умовах надзвичайного стану. Обмеження чи припинення їх діяльності, а також діяльності судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування не допускається.

Військовим командуванням, якому надається право разом з іншими органами публічної влади здійснювати заходи правового режиму надзвичайного стану, є: Головний орган військового управління Національної гвардії України; Служба безпеки України; Військова служба правопорядку у Збройних Силах України.

Верховна Рада України у разі введення надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях приймає рішення про продовження сесії або її роботи в пленарних засіданнях протягом усього періоду дії надзвичайного стану.

В умовах надзвичайного стану органам, що здійснюють управління на відповідній території, Указом Президента України про введення надзвичайного стану, визначаються межі додаткових повноважень для здійснення заходів, необхідних для якнайшвидшої нормалізації обстановки.

Для координації дії органів, на місцях можуть створюватися оперативні штаби, до складу яких можуть включатися представники:

Служби безпеки України;
центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту;

Національної поліції;

Військової служби правопорядку у Збройних Силах України;
місцевих органів виконавчої влади;

органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами територій.

Ці органи мають право видавати, в межах своєї компетенції, обов'язкові до виконання на відповідній території акти, в тому числі спільні, рішення, розпорядження, накази і директиви з питань забезпечення режиму надзвичайного стану.

З метою запобігання заворушенням або кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану указом Президента України можуть запроваджуватися такі заходи (основні):

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

2) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд;

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

4) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом;

5) заборона страйків;

6) примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб.

У разі введення надзвичайного стану у зв'язку з техногенною аварією чи природними катаклізмами, окрім зазначених заходів, додатково може також застосовуватись:

1) тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень;

2) встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій;

3) тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної ситуації або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань;

4) встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів;

5) запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності;

6) мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією понесених втрат;

7) зміна режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтація їх на виробництво необхідної в умовах надзвичайного стану продукції, інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт;

8) усунення від роботи на період надзвичайного стану, в разі неналежного виконання своїх обов'язків, керівників державних підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація обстановки в районі надзвичайного стану, та покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб.

У виняткових випадках, пов'язаних з необхідністю проведення невідкладних аварійно-рятувальних робіт, допускається тимчасове переведення або залучення на добровільній основі працездатного населення і транспортних засобів громадян для виконання зазначених робіт за дозволом відповідного керівника аварійно-рятувальних робіт та за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці.

Забороняється залучення неповнолітніх, а також вагітних жінок до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їх здоров'я.

У разі введення надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку додатково можуть здійснюватися такі заходи:

1) запровадження комендантської години (заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби);

2) перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян;

3) заборона призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату;

4) обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнотоксичних хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі;

5) тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнотоксичних хімічних речовин;

6) заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку;

7) регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування;

8) особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі;

9) порушення у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Забезпечення громадського порядку, охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайного стану здійснюється силами і засобами: органів Національної поліції; Національної гвардії, військ Цивільної оборони, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України відповідно до їх повноважень, встановлених законом.

При запровадженні надзвичайного стану коли надзвичайні ситуації техногенного або природного характеру ставлять під загрозу життя і здоров'я значних верств населення і потребують термінового проведення великих обсягів аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт, можуть залучатися до виконання цих робіт

також військові частини Збройних Сил України та органи і підрозділи Державної прикордонної служби України.

Гарантії законності в умовах надзвичайного стану.

В умовах надзвичайного стану забороняються:

зміна Конституції України;

зміна Конституції Автономної Республіки Крим;

зміна виборчих законів;

проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування;

проведення всеукраїнських та місцевих референдумів;

обмеження прав і повноважень народних депутатів України.

На період дії надзвичайного стану продовжується, у разі закінчення, строк повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Верховної Ради України.

В умовах надзвичайного стану не можуть бути обмежені права і свободи людини і громадянина, зазначені у частині другій статті 64 Конституції України.

Введення надзвичайного стану не може бути підставою для: застосування торгтур, жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження або покарання, для будь-яких обмежень права на життя, на свободу думки, совісті, релігії в розумінні цих прав і свобод, прийнятому в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права і законах України.

Будь-які спроби використати введення надзвичайного стану для захоплення влади або зловживання нею тягнуть за собою відповідальність згідно з законом.

Відшкодування збитків, завданих під час введення надзвичайного стану:

– особам, які втратили житло у зв'язку з обставинами, пов'язаними з дією надзвичайного стану, в тому числі з проведенням робіт по їх відверненню або ліквідації, відповідно до закону надаються жилі приміщення;

– особам, які постраждали від надзвичайних ситуацій, в тому числі при проведенні аварійно-рятувальних робіт, відшкодовуються заподіяні матеріальні збитки та надається інша необхідна допомога на умовах і в порядку, встановленому законом;

– юридичним особам, майно і ресурси яких використовувалися для відвернення або ліквідації ситуацій, що стали причиною введення надзвичайного стану, відшкодовується їх повна вартість.

Якщо майно, що було примусово відчужене у юридичних і фізичних осіб, після скасування правового режиму надзвичайного стану збереглося, колишній власник або уповноважена ним особа має право вимагати повернення такого майна у судовому порядку або вимагати надання йому взамін іншого майна, якщо це можливо.

Обов'язкове інформування світової спільноти про введення на території держави такого режиму.

Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права при введенні надзвичайного стану негайно після його введення повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення.

У разі необхідності до ліквідації особливо тяжких надзвичайних ситуацій, викликаних стихійним лихом чи катастрофами, можуть залучатися аварійно-рятувальні формування інших держав.

Порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом.

Правосуддя на території, де введено надзвичайний стан, здійснюється лише судами, створеними відповідно до Конституції України. Введення будь-яких скорочених або прискорених форм судочинства забороняється.

Надзвичайна екологічна ситуація.

Законодавство про зону надзвичайної екологічної ситуації базується на Конституції України і складається із законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» та інших законів, а також прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.

Відповідно до закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 р., зона надзвичайної еко-

логічної ситуації – окрема місцевість України, на якій виникла надзвичайна екологічна ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави.

Негативні зміни в навколишньому природному середовищі – це втрата, виснаження чи знищення окремих природних комплексів та ресурсів внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи та інших факторів, що обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності в цих умовах.

Основними принципами регулювання правового режиму в зоні надзвичайної екологічної ситуації є:

- пріоритет захисту життя та здоров'я людей;
- непорушність конституційних прав і свобод людини і громадянина;
- комплексність заходів, спрямованих на нормалізацію екологічного стану;
- забезпечення населення достовірною інформацією про стан довкілля, можливу загрозу для життя та здоров'я людей і про виконання заходів, спрямованих на нормалізацію екологічного стану;
- невідворотність відповідальності осіб, винних у виникненні чи ускладненні надзвичайної екологічної ситуації.

Підставами для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації є:

значне перевищення гранично допустимих норм показників якості навколишнього природного середовища, визначених законодавством;

виникнення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей або заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи навколишньому природному середовищу внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи чи інших факторів;

негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі на значній території і які неможливо усунути без застосування надзвичайних заходів з боку держави;

негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі, які суттєво обмежують або виключають можливість проживання населення і провадження господарської діяльності на відповідній території;

значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі.

Окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України. Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації затверджується Верховною Радою України протягом двох днів з дня звернення Президента України.

Кабінет Міністрів України вносить подання про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації на підставі пропозицій центрального органу виконавчої влади, до відання якого віднесені питання екологічної безпеки (Міністерство екології та природних ресурсів), Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування або за власною ініціативою.

В Указі Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації зазначаються, зокрема:

- 1) обставини, що стали причиною оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації;
- 2) обґрунтування необхідності оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації;
- 3) межі території, на якій оголошується зона надзвичайної екологічної ситуації;
- 4) заходи щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення життєдіяльності населення в зоні надзвичайної екологічної ситуації;
- 5) основні заходи, що запроваджуються для подолання наслідків надзвичайної екологічної ситуації;
- 6) обмеження на певні види діяльності в зоні надзвичайної екологічної ситуації;

7) час, з якого окрема місцевість оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації, і строк, на який ця територія оголошується такою зоною.

Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації негайно доводиться до відома населення через засоби масової інформації та систему оповіщення цивільної оборони.

Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації – це особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації.

Запровадження відповідного правового режиму передбачає:

- виділення державою (або органами місцевого самоврядування) додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, достатніх для нормалізації екологічного стану і відшкодування завданих збитків;
- запровадження спеціального режиму поставок продукції для державних потреб, реалізації комплексних та цільових програм громадських робіт.

Дія правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації може бути достроково припинена Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України у разі усунення обставин, що стали причиною оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації.

Подання Кабінету Міністрів України про дострокове припинення дії правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації готуються з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Запровадження правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації передбачає обов'язкове виділення коштів з державного та місцевих бюджетів, резервного фонду Кабінету Міністрів України чи інших джерел, не заборонених законом. За недостатністю цих коштів Кабінет Міністрів України подає Президенту України законопроект про зміни до Державного бюджету України, який

подається до Верховної Ради України для позачергового розгляду як невідкладний.

За наявності достатніх підстав у межах зони надзвичайної екологічної ситуації може бути введено правовий режим надзвичайного стану в порядку, встановленому Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану».

У випадку запровадження в межах зони надзвичайної екологічної ситуації правового режиму надзвичайного стану можуть запроваджуватися, зокрема, такі заходи:

встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду;

обмеження руху транспортних засобів та проведення їх огляду з метою необхідної їх обробки, тимчасової затримки в разі виявлення можливого небезпечного їх впливу на життя і здоров'я людей або загрози погіршення екологічної ситуації;

посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення;

встановлення обмежень чи заборони на проведення масових заходів, у тому числі у разі загострення епідеміологічної обстановки, крім заходів, заборона та проведення яких встановлюється судом;

відселення людей з місць, небезпечних для їх проживання, з обов'язковим наданням їм жилих приміщень для постійного або тимчасового проживання;

встановлення тимчасової заборони на будівництво нових і розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної екологічної ситуації або із забезпеченням життєдіяльності населення;

встановлення карантину та здійснення інших обов'язкових санітарно-протиепідемічних заходів;

запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності серед населення;

проведення мобілізації ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, зміна режиму їх роботи та профілю виробничої діяльності в межах, необхідних для проведення аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт;

проведення необхідних робіт по наданню допомоги тваринам у разі їх захворювання, загрози їх загибелі;

примусове відчуження об'єктів права приватної власності з обов'язковим наступним повним відшкодуванням їх вартості;

виконання комплексу робіт щодо нормалізації екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації.

До аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт у зоні надзвичайної екологічної ситуації можуть у разі необхідності залучатися на добровільній основі працездатне населення, транспортні засоби громадян за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці.

Забороняється залучати неповнолітніх, а також вагітних жінок до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їх здоров'я.

У разі виникнення потреби в терміновому виконанні в зоні надзвичайної екологічної ситуації великих обсягів аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт Президент України може прийняти рішення про залучення до виконання таких робіт військових частин Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону України військових формувань.

Для забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що сталися в зоні надзвичайної екологічної ситуації, відповідно до законодавства проводяться спеціальні спостереження за станом навколишнього природного середовища з метою:

3) визначення ступеня впливу небезпечних факторів, що спричинили виникнення і призвели до надзвичайної екологічної ситуації;

4) короткострокового і довгострокового прогнозування негативних змін навколишнього природного середовища в зоні надзвичайної екологічної ситуації, а також на прилеглих до неї територіях.

Рішенням про встановлення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації можуть встановлюватися обмеження на здійснення певних видів діяльності шляхом встановлення тимчасової заборони на:

1) будівництво та функціонування об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку;

2) застосування в господарській та іншій діяльності особливо небезпечних речовин (хімічних, радіоактивних, токсичних, вибухових, окислювальних, горючих, біологічних агентів тощо), засобів захисту рослин, сукупність властивостей яких і/або особливості їх стану можуть погіршувати екологічну ситуацію в цій зоні;

3) функціонування санаторно-курортних закладів;

4) провадження будь-якої іншої діяльності, що становить підвищену екологічну небезпеку для людей, рослинного, тваринного світу та інших природних об'єктів.

Забезпечення громадського порядку в зоні надзвичайної екологічної ситуації здійснюється силами та засобами підрозділів Національної поліції, Служби безпеки України.

Потерпілими від надзвичайної екологічної ситуації відповідно до закону визнаються юридичні та фізичні особи, яким заподіяно шкоду внаслідок виникнення цієї ситуації або проведення робіт з ліквідації її наслідків.

Особам, які постраждали від надзвичайної екологічної ситуації, відшкодовується заподіяна матеріальна шкода та надається інша необхідна допомога на умовах і в порядку, встановлених законом.

Відшкодування шкоди здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, передбачених на зазначені цілі, резервного фонду Кабінету Міністрів України, а також інших, не заборонених законом, джерел.

Громадянам, залученим до виконання заходів у зоні надзвичайної екологічної ситуації, у тому числі аварійно-рятувальних робіт, у випадках, передбачених цим Законом, гарантується оплата праці відповідно до чинного законодавства.

Юридичні і фізичні особи, винні в порушенні правового режиму в зоні надзвичайної екологічної ситуації, несуть відповідальність відповідно до законів.

Україна бере участь у міжнародному співробітництві у сфері попередження надзвичайних екологічних ситуацій, ліквідації їх наслідків та надання взаємної допомоги відповідно до міжнародних договорів України та законодавства України.

17.3. Постійні адміністративно-правові режими

У всіх державах світу встановлюються особливості здійснення публічного управління у певних сферах чи стосовно певних об'єктів, які мають вищий, порівняно з іншими, ступінь суспільної

чи державної значущості або важливості. Йдеться про адміністративно-правові режими, які встановлюються на постійній основі для забезпечення та захисту окремих аспектів суспільного чи державного життя. Найважливіші з них, це режим державної таємниці, митний режим, прикордонний режим та інші.

17.3.1. Режим державної таємниці

У XXI столітті інформація виступає головним чинником соціалізації людини, об'єднуючою ланкою між людиною, суспільством і державою. Вірогідне і вчасне інформування громадян з боку держави та надання необхідної для функціонування держави інформації з боку громадян, отримання учасниками суспільних відносин достовірної й повної інформації про перебіг подій у країні, в навколишньому середовищі, використання інформації задля задоволення власних потреб є основою та запорукою побудови і формування демократичної, правової держави, громадянського та інформаційного суспільства.

Водночас кожна держава володіє таким переліком інформації, розголошення чи оприлюднення якої може завдати шкоди національним інтересам. Таким чином виникає дилема пошуку балансу між реалізацією прав і свобод людини й громадянина в інформаційній сфері та забезпеченням інформаційної безпеки. Результатом вирішення такої проблеми стала поява інституту державної таємниці.

Якщо державні органи унеможливають доступ громадськості до публічної інформації, то це призводить до порушень права громадян на інформацію. Стосовно державної таємниці, то обов'язок державних органів полягає у забезпеченні захисту такої інформації легальними заходами.

Таємницю слід розуміти як інформацію, що не підлягає розголошенню, доступ до джерел якої повинний бути обмежений заради захисту чийось інтересів. Залежно від суб'єкта, інтереси якого забезпечуються такими обмеженнями, розрізняють особисту, комерційну, службову, державну таємницю.

Державна таємниця – це інформація, певні відомості, несанкціонований доступ до яких може заподіяти шкоду інтересам держави.

У Законі України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. визначено, що державна таємниця – вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому законом, державною таємницею і підлягають охороні державою.

Правовою основою режиму таємності є: Конституція України, закони України «Про державну таємницю», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та іншими нормативно-правовими актами.

Державна таємниця характеризується такими ознаками:

- 1) це дуже важлива інформація;
- 2) її розголошення може завдати шкоди державним інтересам;
- 3) перелік інформації, що може бути віднесеним до державної таємниці, закріплюється законом;
- 4) вона охороняється засобами адміністративної і кримінальної відповідальності;
- 5) для її охорони створений спеціальний адміністративно-правовий режим – режим таємності.

Режим таємності є постійним і загальнодержавним. Його вимоги обов'язкові для виконання на території України та за її межами всіма органами державної влади і місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями незалежно від їхньої організаційно-правової форми і форми власності, посадовими особами і громадянами України, що взяли на себе зобов'язання, або зобов'язаними за своїм статусом виконувати вимоги законодавства про державну таємницю.

Діяльність по забезпеченню таємності заснована на принципах: доцільності; законності; оперативності.

Приналежність інформації до державної таємниці здійснюється мотивованим рішенням спеціальної посадової особи –

державного експерта з питань таємниць за його власною ініціативою, за зверненням керівників відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій чи громадян.

Державний експерт з питань таємниць здійснює віднесення інформації у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку до державної таємниці, зміни ступеня секретності цієї інформації та її розсекречування.

Виконання функцій державного експерта з питань таємниць на конкретних посадових осіб покладається:

у Верховній Раді України – Головою Верховної Ради України; в інших державних органах, Національній академії наук України, на підприємствах, в установах і організаціях – Президентом України за поданням Служби безпеки України на підставі пропозицій керівників відповідних державних органів, Національної академії наук України, підприємств, установ і організацій.

Втручання в діяльність державного експерта з питань таємниць особи, якій за посадою його підпорядковано, не допускається.

Інформація вважається державною таємницею з часу опублікування «Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» до якого включена ця інформація.

Не відноситься до державної таємниці інформація:

– про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, про вплив товару (роботи, послуги) на життя та здоров'я людини;

– про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян;

– про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;

– про факти порушень прав і свобод людини і громадянина;

– про незаконні дії державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб;

– інша інформація, доступ до якої відповідно до законів та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути обмежено.

Охорона державної таємниці складається з комплексу організаційно-правових, інженерно-технічних, криптографічних та оперативних заходів, спрямованих на запобігання розголошенню інформації, що становить державну таємницю.

Організаційно-правові заходи щодо охорони державної таємниці:

- встановлення єдиних вимог щодо виготовлення, користування, збереження, передавання, транспортування та обігу носіїв інформації, що становить державну таємницю;

- ліцензування підприємств, установ і організацій, які здійснюють діяльність, пов'язану з державними таємницями;

- спеціальний порядок доступу громадян до державної таємниці;

- спеціальний порядок здійснення судових, наглядових, контролюючо-ревізійних та інших функцій органів державної влади стосовно підприємств, установ і організацій, діяльність яких пов'язана з державними таємницями;

- відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю та ін.

Інженерно-технічні засоби:

- підприємства, установи і організації, які здійснюють діяльність, пов'язану з державними таємницями, зобов'язані використовувати захищені засоби оброблення, передавання, збереження інформації та технічні пристрої її захисту, сертифіковані на відповідність цих засобів та пристроїв нормативам технічної захищеності, вживати криптографічні заходи охорони такої інформації.

Оперативні заходи охорони державної таємниці застосовуються в ході контррозвідувальної, розвідувальної та оперативно-розшукової діяльності, яку здійснюють органи Служби безпеки України та інші державні органи згідно з чинним законодавством.

17.3.2. Режим державного кордону

Режим державного кордону України – це порядок перетинання державного кордону України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів

у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України.

Правовою основою режиму державного кордону є закони України «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України» та інші.

Державний кордон виконує дві основні функції: гарантує безпеку країни і є передовою лінією контактів з іншими країнами, сприяє встановленню добросусідських відносин з ними.

Охорона державного кордону – важлива умова захисту політичних, економічних інтересів і безпеки України.

З метою забезпечення на державному кордоні України належного порядку Кабінетом Міністрів України встановлюється прикордонна смуга, а також можуть установлюватися контрольовані прикордонні райони.

Прикордонна смуга встановлюється безпосередньо вздовж державного кордону України на його сухопутних ділянках або вздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водойм з урахуванням особливостей місцевості та умов, що визначаються Кабінетом Міністрів України. До прикордонної смуги не включаються населені пункти і місця масового відпочинку населення.

Контрольовані прикордонні райони встановлюються, як правило, в межах території району, міста, селища, сільради, прилеглої до державного кордону України або до узбережжя моря, що охороняється органами Державної прикордонної служби України. До контрольованого прикордонного району включаються також територіальне море України внутрішні води України і частина вод прикордонних річок, озер та інших водойм України і розташовані в цих водах острови.

Охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладається на Державну прикордонну службу України, а в повітряному та підводному просторі в межах територіального моря – на Збройні Сили України. Державна прикордонна служба України і Збройні Сили України під час виконання завдань з охорони державного кордону України керуються закона-

ми України «Про державний кордон», «Про Державну прикордонну службу України», «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», іншими нормативно-правовими актами та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Державна прикордонна служба України в межах встановлених законодавством повноважень координує діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України.

17.3.3. Митний режим

Митний режим – комплекс взаємопов'язаних правових норм, що відповідно до заявленої мети переміщення товарів через митний кордон України визначають митну процедуру щодо цих товарів, їх правовий статус, умови оподаткування і обумовлюють їх використання після митного оформлення.

Основний правовий документ – Митний Кодекс України від 13 березня 2012 р.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізації єдиної державної податкової, державної митної політики, забезпечення формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Державна митна політика – це система принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забез-

печення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки.

Державна митна політика є складовою частиною державної економічної політики.

Митний Кодекс України передбачає здійснення митного контролю та митного оформлення транспортних засобів і товарів, які переміщуються через митний кордон України, запроваджуючи такі види митного режиму:

- 1) імпорт (випуск для вільного обігу);
- 2) реімпорт;
- 3) експорт (остаточне вивезення);
- 4) реекспорт;
- 5) транзит;
- 6) тимчасове ввезення;
- 7) тимчасове вивезення;
- 8) митний склад;
- 9) вільна митна зона;
- 10) безмитна торгівля;
- 11) переробка на митній території;
- 12) переробка за межами митної території;
- 13) знищення або руйнування;
- 14) відмова на користь держави.

Декларант має право обрати митний режим, у який він бажає помістити товари, з дотриманням умов такого режиму та у порядку, що визначені Митним Кодексом. Поміщення товарів у митний режим здійснюється шляхом їх декларування та виконання митних формальностей.

Митний режим, у який поміщено товари, може бути змінено на інший, обраний декларантом відповідно до ст. 71 Митного Кодексу, за умови дотримання заходів тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, встановлених відповідно до закону для товарів, що поміщуються у такий інший митний режим.

За митним статусом товари поділяються на українські та іноземні. Усі товари на митній території України (за винятком територій вільних митних зон) вважаються такими, що мають статус

українських товарів, якщо відповідно до Митного Кодексу не встановлено, що такі товари не є українськими.

Умови перебування товарів, транспортних засобів комерційного призначення у відповідному митному режимі, обмеження щодо їх використання, застосування заходів тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності визначаються Митним Кодексом, іншими законодавчими актами України з питань державної митної справи та у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Контрольні питання

1. Поняття і види адміністративно-правових режимів.
2. Правовий режим надзвичайного стану.
3. Правовий режим воєнного стану.
4. Правовий режим надзвичайної екологічної ситуації.
5. Постійні адміністративні режими: митний, прикордонний, державної таємниці.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Кодекс цивільного захисту: Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI. URL: zakon.rada.gov.ua/go/5403-17.
2. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991. URL: zakon.rada.gov.ua/go/1777-12.
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: zakon.rada.gov.ua/go/2939-17.
4. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.
5. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>

6. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13.07.2000 № 1908-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>
7. Про інформацію: Закон України 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
8. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
9. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>
10. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон від 02.09.2014 № 1669-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>
11. Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями: Постанова Верховної Ради України від 17.03.2015 № 254-8. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 16. Ст. 198
12. Про затвердження Порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 № 753. *Урядовий кур'єр*. 2011. № 145.
13. Про затвердження типового плану запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 544. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544-2015-%D0%BF>
14. Митний Кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n1035>
15. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15>

Додаткова література

1. Барабаш О. В. Обмеження прав людини при забезпеченні громадської безпеки в умовах виникнення надзвичайних ситуацій. *Публічне право*. 2012. № 2 (6). С. 351–357.
2. Баскаков В. Захист інформації з обмеженим доступом: розвиток вітчизняного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 4. С. 126–128.
3. Березовська І. Р. Теоретико-правові засади інформаційної безпеки. *Митна справа*. 2011. № 2 (74). Ч. 2. С. 67–71.
4. Баскаков В. Інформація з обмеженим доступом: аналіз термінологічно-понятійного апарату. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 5. С. 124–128.
5. Белевцева В. Адміністративно-правові режими у системі забезпечення національної безпеки України: поняття, зміст та значення. *Право України*. 2010. № 6. С. 161–169.
6. Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.

7. Коссе Д. Д. Місце правового режиму в правовій системі (теоретичний підхід). *Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Вип. 42. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. С. 260–266.
8. Мінка Т. П. Підходи щодо класифікації адміністративно-правових режимів. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 40–47.
9. Міщенко І. В. Новели інституту митного режиму в контексті реформування митного законодавства. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 73–77.
10. Настюк В. Я., Белевцева В. В. Адміністративно-правові режими в Україні: монографія. Х.: Право, 2010. 128 с.
11. Смоляк О. Правові засади доступу громадян до публічної інформації: актуальні проблеми та шляхи їх подолання. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 5. С. 120–124.
12. Стрільченко Є. В. Забезпечення режиму державного кордону в сучасних умовах. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 308–312.
13. Танасійчук О. О. Державний кордон як засіб протидії нелегальній міграції. *Публічне право*. 2016. № 2 (6). С. 367–373.
14. Шарабурина О. О. Поняття адміністративно-правового режиму інформації з обмеженим доступом (основні підходи). *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 120–123.

Колектив авторів

Остапенко Олексій Іванович,
доктор юридичних наук, професор
Ковалів Мирослав Володимирович,
кандидат юридичних наук, професор
Єсімов Сергій Сергійович,
кандидат юридичних наук, доцент
Гулак Любов Степанівна,
кандидат юридичних наук, доцент
Лук'янова Галина Юрівна,
кандидат юридичних наук, доцент
Ніканорова Олена Володимирівна,
кандидат юридичних наук, доцент
Цьвок Мар'яна Степанівна,
кандидат юридичних наук

АДМІНІСТРАТИВНЕ
ПРАВО УКРАЇНИ
Загальна частина

Навчальний посібник

Вид. 2-е, доп.

Видано в авторській редакції
Комп'ютерний набір і верстка – *Любов Гулак*
Відповідальний за випуск – *Олег Дук*

Підписано до друку 01.07.2021 р.
Формат 60 × 84/16. Папір офсетний.
Умовн. друк. арк. 35,80.
Наклад 100 пр. Зам. № 62/29-06.

Видавництво “СПОЛОМ”. 79008 Україна,
м. Львів, вул. Краківська, 9. Тел./факс: (380-32) 297-55-47.
E-mail: spolom_lviv@ukr.net. Свідоцтво суб'єкта видавничої діяльності:
серія ДК, № 2038 від 02.02.2005 р.

Друк ФОП Гуменецький М. В. 81630 Львівська обл.,
Миколаївський р-н, с. Гонятичі, вул. Польова, 10.
Свідоцтво фізичної особи підприємця:
№ 083613 від 18.08.2008 р.

