

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління

В. В. Баштанник, І. Д. Шумляєва

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Навчальний посібник

Дніпро
ДРІДУ НАДУ
2018

УДК 342.9 (075)

Б 33

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України
(протокол 09/220 від 6 грудня 2018 р.)*

Рецензенти:

Приймаченко Д. В., д-р юрид. наук, проф., проректор з наукової роботи
Університету митної справи та фінансів;

Прокопенко Л. Л., д-р наук з держ. упр., проф., завідувач кафедри права та
європейської інтеграції Дніпропетровського регіонального інституту дер-
жавного управління Національної академії державного управління при
Президентіві України.

Баштанник В. В.

Б 33 Адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Баштанник, І. Д. Шумляєва.
– 2 - е вид., переробл. і доповн. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. – 200 с.

ISBN 978-617-7139-38-5

У посібнику розкриваються основні питання теорії адміністративно-правового регулювання, що включають загальнотеоретичні положення адміністративного права: предмет і метод регулювання, адміністративні норми та правовідносини, суб'єкти, які реалізують встановлений законодавством правовий статус, органи виконавчої влади, державні службовці. Розглядаються форми та методи управлінської діяльності, адміністративний примус, адміністративна відповідальність, провадження в справах про адміністративні правопорушення, забезпечення законності у сфері організації та здійснення публічного управління, засади адміністративно-правового регулювання в окремих сферах управління.

Видання підготовлене для здобувачів вищої освіти за програмами підготовки бакалаврів галузей знань «Публічне управління та адміністрування» та «Менеджмент», може бути корисними для магістрів зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування», а також для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які проходять курси підвищення кваліфікації.

УДК 342.9 (075)

© Баштанник В.В., Шумляєва І.Д., 2018

© ДРІДУ НАДУ, 2018

© ГРАНІ, макет, 2018

ISBN 978-617-7139-38-5

ЗМІСТ

Передмова	5
МОДУЛЬ 1	7
Розділ 1. Поняття та загальна характеристика адміністративного права	7
§ 1. Предмет, метод і система адміністративного права	7
§ 2. Адміністративно-правові норми, їх класифікація	10
§ 3. Джерела адміністративного права	14
§ 4. Поняття та особливості адміністративно-правових відносин	16
Розділ 2. Суб'єкти адміністративного права	20
§ 1. Поняття суб'єкта адміністративного права	20
§ 2. Президент України як суб'єкт адміністративного права	22
§ 3. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного права	26
§ 4. Державні службовці як суб'єкти адміністративного права	41
§ 5. Громадяни України як суб'єкти адміністративного права	51
§ 6. Об'єднання громадян як суб'єкти адміністративного права	55
Розділ 3. Форми державно-управлінської діяльності	61
§ 1. Поняття форм державно-управлінської діяльності	61
§ 2. Види форм державного управління	63
§ 3. Правовий акт державного управління	67
§ 4. Вимоги до актів державного управління, набуття ними чинності, підстави та порядок їх припинення	70
Розділ 4. Методи державного управління	73
§ 1. Поняття, ознаки та види адміністративно-правових методів управління	73
§ 2. Методи переконання і заохочення в державному управлінні	76
§ 3. Метод адміністративного примусу в державному управлінні	78
МОДУЛЬ 2	82
Розділ 5. Адміністративна відповідальність	82
§ 1. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності	82
§ 2. Адміністративне правопорушення: поняття та суб'єкти	84
§ 3. Склад адміністративного правопорушення	87
§ 4. Система адміністративних стягнень	89
Розділ 6. Адміністративний процес	94
§ 1. Поняття та принципи адміністративного процесу	94
§ 2. Суб'єкти адміністративного процесу	98
§ 3. Структура адміністративного процесу	100
§ 4. Стадії адміністративного процесу	102
§ 5. Загальна характеристика провадження в справах про адміністративні правопорушення	105

Розділ 7. Законність у сфері державного управління	115
§ 1. Поняття законності у сфері державного управління	115
§ 2. Поняття та види контролю в системі державного управління	118
§ 3. Нагляд та його види	122
§ 4. Звернення громадян як спосіб забезпечення законності в державному управлінні	125
МОДУЛЬ 3	133
Розділ 8. Основи адміністративно-правової організації управління економікою	133
§ 1. Організаційно-правові засади організації управління економікою	133
§ 2. Поняття, функції та методи державного управління економікою в Україні	136
§ 3. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання у сфері економіки	139
§ 4. Державний контроль у сфері економіки	149
Розділ 9. Основи адміністративно-правової організації управління соціально-культурним будівництвом	157
§ 1. Організаційно-правове забезпечення і система органів управління освітою та наукою, справами молоді та спорту	157
§ 2. Організаційно-правові засади і система органів управління охороною здоров'я	163
§ 3. Організаційно-правові засади і система органів управління культурою	167
§ 4. Організаційно-правове забезпечення та система органів управління у сфері соціального захисту населення	172
Розділ 10. Основи організації державного управління адміністративно-політичною діяльністю	176
§ 1. Організаційно-правові засади і система органів управління у сфері оборони	176
§ 2. Організаційно-правові засади та система органів управління національною безпекою	179
§ 3. Організаційно-правові засади і система органів управління внутрішніми справами	182
§ 4. Організаційно-правове забезпечення та система органів управління закордонними справами	186
§ 5. Організаційно-правові засади та система органів управління юстицією	190
Список використаних джерел	195
Список рекомендованих джерел	198

ПЕРЕДМОВА

Адміністративне право є однією з найбільш важливих галузей правової системи будь-якої країни. Зазначена галузь вітчизняного права разом з конституційним, цивільним та кримінальним правом входить до системи фундаментальних (основоположних) галузей права. Адміністративне законодавство є правовою основою побудови та ефективного функціонування активної і потужної підсистеми державного апарату – виконавчої влади. Адміністративне право як галузь публічного права закріплює права та обов'язки громадян та інших невідомих суб'єктів у відносинах з представниками державних управлінських структур, організаційні основи, систему органів державної влади, повноваження її складових одиниць, принципи, методи, форми їх діяльності.

Вивчення навчального курсу «Адміністративне право» спрямоване на формування у слухачів та студентів сучасних теоретичних і практичних знань, умінь та навичок щодо функціонування держави, а також її інститутів; напрацювання вміннь здійснювати аналіз чинної системи органів державного управління та ознайомлення з рекомендаціями, які стосуються перспектив її розвитку й підвищення дієвості органів державної влади.

Засвоєння навчального курсу «Адміністративне право» дозволить слухачам і студентам здобути знання щодо теоретичних засад формування, функціонування, розвитку держави та її інститутів, правових основ регулювання державного управління, що є необхідною передумовою правильного розуміння процесів державотворення та ефективної участі в розбудові України; навчитися аналізувати проблеми структурно-організаційної перебудови державної влади в Україні з позицій адміністративного права; ознайомитися з теоретичними оцінками еволюції та сучасного стану державної виконавчої влади в Україні, а також практикою організації роботи органів державного управління; сформувати вміння щодо індивідуального і колективного аналізу структури державного механізму в Україні шляхом вивчення взаємодії і взаємного впливу органів державного управління, а також навички прогнозування розвитку механізму державного управління.

У навчальному посібнику особливу увагу присвячено таким структурним елементам дисципліни, як поняття, основні ознаки і сутність, адміністративно-правовий характер інститутів держави; статусні характеристики Верховної Ради України, Президента України та органів виконавчої влади; характер і форми внутрішньосистемних зв'язків у державному апараті; форми, методи, засоби функціонування органів держави; підстави та порядок притягнення до адміністративної відповідальності, склад адміністративного правопорушення, а також система адміністративних стягнень; поняття та структура адміністра-

тивного процесу; законність у державному управлінні та засоби її реалізації.

Навчальний посібник спрямовано на допомогу слухачам та студентам в отриманні знань щодо загальнотеоретичних положень теорії управління, теорії держави і права, необхідних для розуміння процесів формування інститутів держави; становлення та розвитку правових засад діяльності державних інституцій в Україні; сутності проблем структурно-організаційної перебудови державної влади в Україні; еволюції та сучасного стану державної виконавчої влади в Україні, а також для практики організації роботи органів державного управління. Крім того, навчальний посібник має за мету допомогти у формуванні основних навичок щодо оцінювання: наявності організаційної структури з точки зору її відповідності здійснюваним функціям; адекватності моделі державного управління суспільним пріоритетам в певній галузі управління; адекватності практики управлінської діяльності формальній моделі.

Слухачі та студенти після вивчення матеріалу з курсу «Адміністративне право» зможуть використовувати загальнотеоретичні знання як методологічні у процесі наукової діяльності, практичної роботи з інституційного розвитку держави; володіти термінологією, користуватися понятійним апаратом теорії управління, юриспруденції, загальнонауковою і правничою методологією; складати цілісні характеристики системи органів державної влади, системи національного законодавства, визначати ключові проблеми їх подальшого розвитку; проводити комплексний аналіз діяльності певного органу управління загальнодержавного, регіонального або галузевого рівня з використанням відповідних методик; тлумачити і реалізовувати положення національних нормативно-правових актів та міжнародних нормативних документів; аналізувати правотворчу та правозастосовну діяльність інституцій держави, практику їх міжнародного співробітництва; використовувати ефективні методи захисту, поновлення прав і свобод людини.

Навчальний посібник з курсу «Адміністративне право» підготовлений для кращого засвоєння слухачами та студентами норм відповідних нормативно-правових актів, наукових праць, навчальної літератури і матеріалів періодичних видань. Вивчення теоретичного матеріалу, як одна з форм організації навчання, спрямовано на формування умінь, необхідних для забезпечення ефективності підвищення кваліфікації.

МОДУЛЬ 1

РОЗДІЛ 1

ПОНЯТТЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

§ 1. Предмет, метод і система адміністративного права

Адміністративне право (administration – від лат. керувати, управляти) у класичному розумінні виникло тоді, коли Французька революція 1789 р. протиставила всемогутності держави права людини та громадянина, тобто коли революційні перетворення замінили «підданого» на «громадянина». Його розвиток відбувався в межах таких наук, як камералістика (наука про фінанси, економіку, господарство й управління) та поліцейське право (теорія політики законодавства та управління) як права контролю за адміністрацією, права захисту громадянина від сваволі з боку адміністративної влади.

Відповідно до сутності адміністративного права, слід зазначити, що воно є управлінським правом. При цьому суб'єктом управління виступає сторона управлінського процесу, яка здійснює керуючий вплив на об'єкт управління. Об'єктом управління, при цьому є сторона управлінського процесу, що функціонує під керуючим впливом суб'єкта, набуває нових якостей та змінюється.

Адміністративне право у традиційному для пострадянської свідомості розумінні – це галузь права, що поширюється на суспільні відносини, пов'язані з державним управлінням, тобто з владно-організуючим впливом органів виконавчої влади на різноманітні суспільні процеси. Сьогодні адміністративне право визначається як право, яке регулює діяльність державного владного органу щодо кожного громадянина в такий спосіб, який пов'язує громадянина і владний орган. Адміністративне право встановлює правові засади щодо найповнішої реалізації у сфері державного управління прав і свобод людини; дієвого захисту цих прав і свобод у разі їх порушення з боку державних органів, їх посадових осіб. Метою адміністративного права є закріплення таких форм і напрямів діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб, які б забезпечували функціонування різних суспільних відносин у сфері державного управління на засадах непорушності конституційних прав та свобод людини і громадянина. Головними характеристиками адміністративного права є: правозабезпечувальна, тобто така, яка пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини; а також правозахисна, тобто така, яка пов'язана із захистом порушених прав.

Адміністративне право, як складову частину правової системи України, розглядають як галузь законодавства (систему нормативних

актів); юридичну науку (систему знань, теорій щодо виникнення та функціонування адміністративного права); навчальну дисципліну; галузь права.

Як галузь права, адміністративне право є системою адміністративно-правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державного управління. У цьому сенсі адміністративне право може розглядатися в об'єктивному і суб'єктивному розумінні. З об'єктивної точки зору воно визначається як сукупність адміністративно-правових норм, що утворюють його внутрішню та зовнішню форми. За суб'єктивним розумінням адміністративне право розглядається як сукупність закріплених нормами об'єктивного права можливостей людини, що реалізуються у сфері державного управління.

Таким чином, адміністративне право можна визначити як систему правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються в ході забезпечення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також в процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку, охорони громадського порядку.

Предметом правового регулювання є суспільні відносини, що регулюються нормами відповідної галузі права. Предмет адміністративного права – це суспільні відносини, що виникають, змінюються, припиняють своє існування у сфері державного управління. Особливостями суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права є те, що вони виникають у результаті державної владно-управлінської діяльності, одним із суб'єктів якої завжди є виконавчо-розпорядчий орган. Виникнення, зміна або припинення цих відносин є результатом свідомої, вольової, цілеспрямованої діяльності.

Адміністративні відносини поділяються:

– на зовнішні (стосуються органів виконавчої влади і виникають, коли управлінський вплив спрямований назовні);

– внутрішньоорганізаційні (стосуються інших суб'єктів – секретаріату, апарату, прокуратури тощо, їх виникнення пов'язано з внутрішньоорганізаційною діяльністю інших органів державної влади).

Предметом адміністративного права є суспільні відносини, що формуються:

– у ході державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також під час реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та іншим недержавним інституціям;

– у ході діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання

різноманітних адміністративних (управлінських) послуг;

– у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ, організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування;

– у ході застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, до фізичних і юридичних осіб;

– у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян.

Метод правового регулювання визначається як сукупність прийомів юридичного впливу на суспільні відносини. Відповідно методи адміністративного права є сукупністю загальних і специфічних способів, прийомів за допомогою яких здійснюється владний вплив суб'єктів на об'єкти управлінських відносин з метою забезпечення регулюючої дії норм адміністративного права.

Найпоширенішим є виділення в групі загальних методів імперативних способів регулювання (метод «влади-підпорядкування») та диспозитивних (характеризуються свободою вибору з боку об'єкта управління). Вони реалізуються за допомогою таких засобів адміністративного права, як припис, заборона, дозвіл, примус. Крім того, у науковій літературі існує поділ методів адміністративного права на авторитарний (наказовий), субординаційний та координаційний. Авторитарний метод пов'язаний з нерівністю сторін адміністративних правовідносин, що передбачає наявність владного суб'єкта управління та підвладного об'єкта управління. Субординаційний метод характеризується одержанням обов'язкової згоди на дії об'єкта управління від суб'єкта управління. Координаційний метод базується на рівноправному становищі суб'єкта і об'єкта управління.

Таким чином, адміністративне право України – це одна з провідних галузей права, яка визначає і регулює суспільні відносини, що виникають у процесі державного управління суспільством. Наявність власного предмета і метода відокремлює адміністративне право від інших галузей права.

Адміністративне право регулює досить широке коло суспільних відносин. Для забезпечення єдності та диференціації адміністративно-правових норм необхідна їх систематизація. Систематизація адміністративного права має не тільки теоретичне, але й важливе практичне значення, оскільки допомагає більш вірному розумінню змісту адміністративно-правових норм, сприяє вирішенню завдань уніфікації та кодифікації адміністративного права.

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

критерієм об'єднання адміністративно-правових норм та їх розподілу по структурних частинах є предмет правового регулювання.

Єдність правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, досягається шляхом їх розподілу на певні групи (правові інститути). В адміністративному праві їх існує багато. Система адміністративного права є сукупністю взаємопов'язаних правових інститутів, норми яких регулюються однорідними за змістом суспільними відносинами.

Адміністративно-правовий інститут – це сукупність юридичних норм, об'єднаних в єдину групу для регулювання певних суспільних відносин, що розрізняються між собою за предметною ознакою. Інститути утворюють загальну, особливу та спеціальну частини адміністративного права України.

Загальна частина адміністративного права включає норми, що діють у всіх сферах організації і функціонування публічного управління. Тобто, вона об'єднує найбільш загальне, типове у правовому регулюванні зазначеної сфери, зокрема основні принципи управління, правовий статус суб'єктів та об'єктів, адміністративний процес, гарантії забезпечення законності у державному управлінні. До особливої частини входять інститути, що регулюють конкретні сфери та галузі управлінської діяльності управління (економічна, політична, правова). Спеціальну частину складають інститути, що регулюють адміністративно-правову діяльність конкретних органів державної влади та управління.

§ 2. Адміністративно-правові норми та їх класифікація

Адміністративне право складається з трьох частин, які містять певні правові інститути, а вони, у свою чергу, вміщують у себе правові норми. Тобто норми адміністративного права є частками самостійної галузі права. Як і норми інших галузей права, адміністративно-правові норми закріплюють встановлені державою та її органами правила належної або можливої поведінки суб'єктів адміністративного права, дотримання яких забезпечується спеціальними заходами державного впливу. Вони конкретизують управлінську волю держави, перетворюють її на обов'язкове правило поведінки, відображаючи особливості суспільних відносин в галузі державного управління.

Адміністративно-правові норми – це загальнообов'язкові, формально-визначені правила поведінки, що встановлюються та забезпечуються державою з метою регулювання й охорони суспільних відносин у сфері державного управління. До їх функцій відносять: забезпечення ефективної діяльності органів державного управління; забезпечення прав і свобод особи; охорону системи суспільних відносин; виховну; взаємодію з нормами інших галузей права, а також з не правовими соціальними нормами (мораль, звичаї).

Загальною соціальною метою адміністративно-правових норм є організація управлінських відносин. Поряд з нею існують і локальні цілі, зокрема:

- інформаційна (зв'язок об'єкта та суб'єкта управління, інформація про їх взаємну поведінку);
- охоронна (забезпечення законності в державному управлінні);
- заохочувальна (забезпечення активності учасників адміністративно-правових відносин);
- соціально-моральна (формування у громадян, державних службовців відповідної правосвідомості).

Характерними ознаками адміністративно-правових норм є:

1. Закріплення владних та внутрішньоорганізаційних відносин, пов'язаних з діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, уповноважених на здійснення функцій публічного управління.

2. Метод впливу на суспільні відносини є державно-імперативним, вольовим. Одна сторона представляє державу і відповідальність настає перед нею.

3. Державне переконання або примус реалізуються за допомогою організаційних, роз'яснювальних, стимулюючих та примусових засобів.

4. Органічне поєднання таких норм у межах галузі адміністративного права і неможливості існування окремо.

5. Характер адміністративно-правових відносин визначає їх структуру.

Адміністративно-правові норми мають певну внутрішню побудову, яка складається з гіпотези, диспозиції та санкції. Гіпотеза – це частина норми, яка містить фактичні умови, за наявності яких слід нею користуватися, застосовувати та виконувати. Вона може бути абсолютно визначеною (досягнення 16-ти років для отримання паспорту) або відносно визначеною (може бути закріплена за необхідності у певних випадках, наприклад, військовозобов'язаний може бути притягнений до відповідальності, якщо не з'явився до військкомату). Диспозиція є елементом адміністративно-правової норми, в якому вміщено правило поведінки у вигляді приписів, заборон, дозволів (наприклад, що потрібно зробити, щоб отримати паспорт; заборона певного характеру дій, зокрема, щодо пошкодження майна). Санкція як частина адміністративно-правової норми містить вказівку щодо впливу, який застосовується державою у випадку порушення тих чи інших правил, передбачених нормою, тобто закріплює конкретний захід адміністративного примусу (так, порушення норм законодавства про працю або санітарно-гігієнічних норм тягне накладення штрафу).

Адміністративно-правові норми класифікують за різними критеріями. Так, за способом правового регулювання поведінки суб'єктів

виокремлюють норми-завдання, норми-принципи, норми-дефініції, установчі норми, загальнокомпетенційні (статусні) норми, норми-доручення, норми-стимули, норми-рекомендації, норми договірні, норми-заборони, норми-санкції, норми-стандарти та нормативи.

За юридичною силою адміністративно-правові норми поділяються на ті, що викладені в законах, а також у підзаконних нормативних актах (указах, постановах, рішеннях, наказах).

За регулятивною спрямованістю (або за змістом, галузевою належністю) адміністративно-правові норми можуть бути:

- матеріальними (юридично закріплюють комплекс обов'язків та прав і відповідальності за їх дотримання, визначають адміністративно-правовий статус);

- процесуальними (регламентують динаміку державного управління, наприклад, порядок прийому, розгляду скарг; визначають порядок реалізації адміністративних процедурних, юрисдикційних, ієрархічних, регламентних норм).

За формою припису (або за впливом на адресата) адміністративно-правові норми поділяють на:

- зобов'язуючі (зобов'язують здійснювати певні дії, наприклад, розглянути скарги в певні терміни, видати ліцензії);

- заборонні (забороняють здійснювати певні дії, що порушують певні норми, наприклад, заборона паління, порушення законів);

- уповноважуючі (дають можливість адресату діяти в рамках норми на свій розсуд, зокрема подавати скаргу чи ні);

- стимулюючі (забезпечують за допомогою матеріального або морального впливу належну поведінку учасників управлінських відносин, наприклад, встановлення пільг в оподаткуванні);

- рекомендаційні (містять рекомендації щодо норм поведінки, які не мають обов'язкового характеру, зокрема рекомендувати посилити увагу, звернути увагу на вирішення певної проблеми).

За функціональним призначенням адміністративно-правові норм можуть бути: регулятивними (здійснюють впорядковуючий правовий вплив на суспільні відносини) та правоохоронними.

За адресатом приписів (з точки зору становища учасників правовідносин) такі норми поділяються:

- на права й обов'язки громадян у сфері державного управління, а також в інших сферах, що регулюються адміністративним правом;

- окремі аспекти функціонування недержавних громадських об'єднань та їх адміністративно-правовий статус;

- правове становище підприємств, установ, організацій;

- взаємні права і обов'язки суб'єктів, які не підпорядковані один одному;

- питання організації та діяльності державних установ та підприємств;

- адміністративно-правовий статус державних службовців;
- організацію та діяльність різних ланок апарату державного управління (системи органів виконавчої влади);
- порядок взаємодії державних і недержавних органів.

За обсягом регулювання (або за ступенем загальності) адміністративно-правові норми поділяють:

- на загальні, які поширюються на усі сфери та галузі державного управління, місцевого самоврядування, регламентують найбільш важливі питання реалізації публічної влади;
- міжгалузеві, які регулюють одну функцію в усіх галузях, мають при цьому спеціальний характер;
- галузеві, які регламентують ті або інші сфери управлінських відносин, що виникають у межах однієї галузі, закріплені за органами виконавчої влади галузевої компетенції;
- місцеві, що містяться в актах місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

За межами дії у часі дія норм обмежується терміном, залежно від чого вони поділяються на: тимчасові, постійні (безстрокові), надзвичайні. За порядком дії у просторі виділяють норми, які діють на певній території: держави (України), на місцевому рівні. За колом осіб вирізняють норми, що поширюються на усіх громадян та норми, що поширюються на окремі соціальні групи (військовослужбовців та інші категорії).

За повнотою викладених приписів адміністративно-правові норми можуть бути:

- визначеними (містять повно викладене правило поведінки);
- відсилочними (правило поведінки формулюється не досить повно, відсилаючи до інших норм або правових актів);
- такими, які передбачають, що відповідне правило поведінки встановлюється іншим уповноваженим суб'єктом.

За спрямованістю змісту адміністративно-правові норми:

- закріплюють порядок утворення та правове становище суб'єктів (наприклад, державну адміністрацію утворює Президент України, Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади);
- визначають форми і методи управлінської діяльності;
- встановлюють порядок проходження державної служби, права та обов'язки державного службовця (наприклад, ранги державних службовців, обов'язок дотримання законів);
- визначають способи і порядок забезпечення законності у державному управлінні (наприклад, Міністерство надзвичайних ситуацій України здійснює контроль за додержанням законодавства з питань охорони навколишнього середовища);
- регулюють управління окремими галузями, державними функціями, територіями (наприклад, діяльність міністерств, державних комітетів, відомств);

– встановлюють права та обов'язки громадян у сфері державного управління (наприклад, право на створення політичної партії).

Реалізація адміністративно-правових норм за способами передбачає таке:

1. Виконання – це активна поведінка суб'єкта адміністративного права щодо здійснення юридичних обов'язків.

2. Використання є активною поведінкою і полягає у здійсненні прав, при цьому суб'єкт самостійно вирішує питання щодо необхідності користування наданим йому правом.

3. Додержання є пасивною поведінкою суб'єкта, що не допускає порушення заборон.

4. Застосування – це діяльність владних суб'єктів щодо вирішення управлінських справ, видання правових актів на основі норм у вигляді юридично-владних рішень.

§ 3. Джерела адміністративного права

Джерело права є зовнішньою формою вираження правових норм (нормативно-правові акти, правові звичаї, судові прецеденти, правові угоди). Джерелом права є також способи, за допомогою яких державні органи беруть участь у правотворчості. В Україні джерелом адміністративного права є будь-який нормативно-правовий акт, який містить норми адміністративного права.

Джерела адміністративного права як зовнішня форма встановлення і вираження адміністративно-правових норм – це акти правотворчості органів державної влади та місцевого самоврядування (у частині делегованих повноважень), прийняті в межах їх компетенції, що складаються з адміністративно-правових норм і регулюють управлінську (виконавчо-розпорядчу) діяльність.

Нормативно-правові акти державних органів є найбільш численною групою джерел адміністративного права, побудована відповідно до принципу верховенства закону. Для джерел адміністративного права характерне підпорядкування, що виражається в такому:

- усі вони ґрунтуються на нормах Конституції та законів України;
- нормативні акти вищих органів виконавчої влади є юридичною базою для джерел нижчих органів;
- нормативні акти вищих органів виконавчої влади характеризуються більшим масштабом дії, ніж акти нижчих органів;
- акти галузевого/відомчого характеру ґрунтуються на загальних джерелах.

Нормативні акти відрізняються за загальною або локальною дією, є обов'язковими для всіх суб'єктів або можуть стосуватися лише одного органу, який видав акт. За сферою застосування виділяють універсаль-

ні (регулюють всю сукупність адміністративно-правових відносин) та спеціальні (регламентують окремі питання державного управління) джерела. Найбільш значущою є класифікація джерел адміністративного права за юридичною силою на закони та підзаконні нормативні акти. У свою чергу, вони поділяються на групи залежно від ієрархії правових норм. Умовно ця класифікація має такий вигляд:

1. Провідну роль серед джерел відіграє Конституція України, яка визначає систему органів виконавчої влади, повноваження, організацію діяльності, зовнішні форми правових актів. Вона є базою для видання інших актів адміністративного права.

2. Міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України є частиною національного законодавства України, тому такі нормативні акти, що містять норми адміністративного права є джерелами адміністративного права.

3. Закони, як форма виявлення волі народу України, закріплюють та регулюють найважливіші аспекти організації і діяльності органів виконавчої влади, державної служби, правового статусу особи у сфері державного управління, створюють режим відповідальності, а також регламентують порядок реалізації повноважень органів управління, правоохоронних, судових та інших органів.

4. Постанови Верховної Ради України мають організаційно-правовий характер і приймаються відповідно до ст. 91 Конституції України.

5. Укази Президента України є актами глави держави, що видаються у межах його повноважень на основі та на виконання Конституції і законів України.

6. Акти Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, називаються постановами. Постанови уряду приймаються колегіально на його засіданнях. Цими актами конкретизуються положення законів України і указів Президента України, в тому числі з питань, які є предметом адміністративно-правового регулювання.

7. Накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади є актами відомчого (галузевого) характеру. Вони видаються міністром, керівником іншого центрального органу виконавчої влади у одноосібному порядку. Накази можуть мати галузевий або міжгалузевий характер.

8. Нормативно-правові акти Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим видаються з питань, віднесених до їх компетенції, не можуть суперечити Конституції та законам України, приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та спрямовані на їх виконання.

9. Акти місцевих державних адміністрацій приймаються на виконання законів та підзаконних нормативних актів, відповідно до передбачених законодавством власних та делегованих повноважень. Голова

місцевої державної адміністрації у межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті у межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

10. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування приймаються у межах їх повноважень, визначених законом. Рада на пленарних засіданнях приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради на своїх засіданнях приймає рішення. Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

11. Локальні нормативні акти, які приймаються органами управління державних підприємств, установ, організацій видаються у формі наказів їх керівників і є обов'язковими для виконання працівниками.

Також до джерел адміністративного права включають рішення Конституційного Суду України щодо визнання такими, що не відповідають Конституції України окремих адміністративно-правових норм.

Слід відзначити, що не всі нормативно-правові акти є джерелами адміністративного права, а лише ті, які хоча б частково регулюють адміністративно-правові відносини. Так, не є джерелами адміністративного права індивідуальні правові акти (наприклад, вирок суду, наказ про накладення стягнення або заохочення), які є актами одноразового правозастосування будь-якої правової норми в конкретній ситуації. На відміну від правових актів індивідуального значення приписи нормативних актів мають загальний характер, спрямований на регулювання певного виду суспільних відносин і застосовуються неодноразово.

§ 4. *Поняття та особливості адміністративно-правових відносин*

Адміністративні правовідносини є результатом регулюючого впливу адміністративно-правової норми на суспільні відносини, внаслідок чого вони перетворюються на правові відносини. Адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких суб'єкти взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених та гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами.

Адміністративно-правові відносини є різновидом правових відносин, тому для них є характерними загальні риси, притаманні всім правовим відносинам: первинність правових норм, і відповідно, наявність регулюючого впливу на конкретні суспільні правовідносини, що надає їм юридичну форму; регламентація нормою права дій сторін відносин,

що надає їм юридичну силу; кореспонденція права та обов'язків сторін правовідносин, що визначається нормою права; специфічність складу правовідносин, елементами якого є суб'єкти (учасники правовідносин), об'єкт (те, з приводу чого виникли правовідносини), зміст (складається з фактичної сторони (поведінки суб'єктів) та юридичної сторони (суб'єктивні права та обов'язки).

Адміністративно-правові відносини мають специфічні ознаки, які відрізняють їх від інших правовідносин, зокрема такі:

1. Виникають виключно у сфері державного управління в разі участі відповідного органу державного управління.
2. Встановлення пов'язане з ініціативою будь-якої з сторін навіть всупереч бажанню іншої сторони.
3. Суперечки можуть вирішуватися в позасудовому порядку шляхом розпорядження правомочного органу.
4. Порушення норм адміністративного права тягне за собою відповідальність перед державою.

Сторонами (суб'єктами) адміністративно-правових відносин є носії передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків, здатні реалізовувати права та виконувати покладені обов'язки. Суттєвою ознакою адміністративно-правових відносин є те, що однією зі сторін завжди є носій юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів. Це обумовлено тим, що адміністративно-правові відносини формуються в особливій сфері суспільного життя – публічному (державному і самоврядному) управлінні у зв'язку зі здійсненням органами виконавчої влади своїх владно-розпорядчих функцій.

Виникнення адміністративно-правових відносин пов'язано з проходженням таких етапів:

1. Визначення необхідності (доцільності) і можливості встановлення конкретних адміністративно-правових відносин.
2. Створення відповідної юридичної конструкції, абстрактної моделі адміністративних відносин, формалізованої в адміністративно-правових нормах.
3. Виникнення сталих адміністративно-правових відносин.

Адміністративно-правові відносини не існують самі по собі, вони виникають за наявності або відсутності певних обставин, які називаються юридичними фактами. Юридичні факти за наслідками поділяють на правостворюючі, що викликають виникнення правовідносин; правозмінюючі – змінюють існуючі правовідносини; правоприпиняючі зумовлюють припинення правовідносин. За наявністю зв'язку факту з волею суб'єкта їх поділяють на дії, які є результатом активного волевиявлення суб'єкта (правомірні, що відповідають нормам або неправомірні, що порушують їх); події, які відбуваються незалежно від волі сторін правовідносин.

Адміністративно-правовим правовідносинам притаманна різноманітність залежно від характеру та видів управлінської діяльності, учасників, реалізації певного виду функцій державного управління, поставлених перед органами виконавчої влади цілями тощо. Так, за станом взаємної підпорядкованості суб'єктів вони можуть бути вертикальними (коли одна із сторін має владні повноваження щодо іншої) та горизонтальними (виникають між непідпорядкованими суб'єктами); за змістом – матеріальними (підставою виникнення є матеріальна норма адміністративного права) та процесуальними (виникають у зв'язку з вирішенням індивідуальних справ у сфері управління та регулюються адміністративно-процесуальними нормами); за характером дії зобов'язального суб'єкта – активними (суб'єкт повинен здійснити певні дії) та пасивними (суб'єкт повинен утриматися від вчинення певних дій).

За виконуваними функціями адміністративно-правові відносини поділяють:

- на регулятивні, пов'язані з реалізацією «позитивної» функції адміністративного права (наприклад, щодо організації роботи апарату управління, задоволення запитів громадян тощо);

- правоохоронні передбачають реалізацію правоохоронної функції (наприклад, відносини, що виникають щодо притягнення до відповідальності за адміністративні проступки).

За складом учасників адміністративні правовідносини можуть виникати:

- між Президентом України і системою органів виконавчої влади;
- вищим органом у системі органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України та іншими органами виконавчої влади;
- Президентом України або Кабінетом Міністрів України з органами інших, крім виконавчої, гілок влади, а також з недержавними організаціями, іншими колективними суб'єктами, фізичними особами;
- посадовими особами зазначених вище органів.

Крім того, в таких правовідносинах обов'язковою стороною можуть бути центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

За сферою виникнення адміністративно-правові відносини поділяють на такі:

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

За станом взаємної підпорядкованості суб'єктів, адміністративні правовідносини виникають між:

– підпорядкованими суб'єктами, тобто між вищими і нижчими органами виконавчої влади;

– непідпорядкованими суб'єктами одного ієрархічного рівня (наприклад, між міністерствами та державними адміністраціями районів або областей тощо);

– непідпорядкованими суб'єктами різного ієрархічного рівня (зокрема, між державною адміністрацією однієї області та районною держадміністрацією іншої області тощо);

– органами виконавчої влади та організаціями, які їм організаційно не підпорядковані, тобто організаційно від них незалежні (наприклад, відносини між податковими органами і підприємствами);

– органом управління підприємства або об'єднання підприємств і персоналом, яким безпосередньо управляють на даному підприємстві тощо.

Відносини також поділяються на внутрішні й зовнішні; майнові та немайнові; такі, що захищаються в адміністративному або судовому порядку; довготривалі й короткотривалі; пасивні та активні тощо.

Питання для самоперевірки

1. Які групи суспільних відносин входять до предмета адміністративного права?

2. Охарактеризуйте методи адміністративного права.

3. Дайте визначення системи адміністративного права та назвіть її структурні складники.

4. Назвіть характерні ознаки адміністративно-правової норми.

5. Які існують критерії для класифікації адміністративно-правових норм?

6. Дайте визначення джерел адміністративного права.

7. Назвіть характерні ознаки джерел адміністративного права.

8. Охарактеризуйте джерела адміністративного права за юридичною силою.

9. Чим адміністративні правовідносини відрізняють від інших правових відносин?

10. Які існують критерії для класифікації адміністративних правовідносин?

РОЗДІЛ 2

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

§ 1. *Поняття суб'єкта адміністративного права*

Суб'єкти адміністративного права є учасниками адміністративно-правових відносин, вирішуючи завдання та здійснюючи функції виконавчої влади шляхом координаційної, розпорядчої, контрольно-наглядової діяльності в галузі державного управління і місцевого самоврядування. Традиційно суб'єктом адміністративного права вважається фізична або юридична особа, яка відповідно до встановлених адміністративним законодавством норм бере участь у здійсненні публічного управління й відповідно є стороною публічної управлінської діяльності, може вступати в адміністративно-правові відносини, наділена правами та обов'язками, несе юридичну відповідальність.

Учасники адміністративних відносин перетворюються на суб'єкта адміністративного права за наявності певних соціальних передумов: зовнішньої відокремленості, тобто наявності системоутворюючих ознак, персоніфікації в суспільних відносинах управлінського типу, здатності виражати і здійснювати державну волю у процесі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Суб'єкт адміністративного права – це носій прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами. Одразу зазначимо, що за змістом слід розрізняти між собою такі поняття, як «суб'єкт адміністративного права» і «суб'єкт адміністративних правовідносин». Перший стає другим, коли вступає в управлінські правові відносини, бере в них участь.

Учасники адміністративних відносин перетворюються на суб'єкта адміністративного права за наявності певних соціальних передумов: зовнішньої відокремленості, тобто наявності системоутворюючих ознак; персоніфікації в суспільних відносинах управлінського типу; здатності виражати і здійснювати державну волю в процесі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Основними характеристиками суб'єкта адміністративного права є:

1. Адміністративна правоздатність – це здатність суб'єкта мати права і обов'язки у сфері державного управління. Вона з'являється з моменту виникнення суб'єкта: для фізичної особи – з моменту народження, для юридичної особи – з моменту включення до Єдиного державного реєстру; припиняється відповідно з моменту смерті або виключення з Єдиного державного реєстру.

2. Адміністративна дієздатність – це здатність суб'єкта самостійно, осмисленими діями реалізовувати надані йому права і викону-

20

вати обов'язки у сфері державного управління. Складовою частиною дієздатності є адміністративна деліктоздатність, тобто здатність суб'єкта нести відповідальність за порушення адміністративно-правових норм.

Зміст правового статусу суб'єкта адміністративного права складають певні права і обов'язки у сфері державного управління.

Суб'єктивні адміністративні права – це надана і гарантована державою, закріплена в адміністративно-правових нормах міра можливої поведінки у правовідносинах. Суб'єктивні права передбачають: можливість певної поведінки; володіння адміністративною правоздатністю та деліктоздатністю; реалізацію поведінки у певних правовідносинах; поведінку, що регулюється відповідними нормами, порушення яких призводить до юридичної відповідальності; існування у зв'язку з обов'язками; гарантування реалізації прав державою.

Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки – це покладена і гарантована державою, закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки у правовідносинах, реалізація яких забезпечена можливістю державного примусу. Сутністю суб'єктивних адміністративно-правових обов'язків є: необхідна, належна поведінка; вони покладаються тільки на правоздатну та дієздатну особу, реалізуючись у правовідносинах; існують у зв'язку з правами; їх реалізація забезпечується державою.

Адміністративні права і обов'язки об'єднує спільна юридична природа, існування у рамках правовідносин, наявність меж, належність правоздатним і дієздатним особам, державні гарантії. Відмінності між адміністративними правами і обов'язками полягають в тому, що права реалізуються в інтересах їх власника, а обов'язки – в інтересах інших осіб. Крім того, права є можливою поведінкою, а обов'язки є належною поведінкою.

Для адміністративного права характерна велика кількість суб'єктів – учасників адміністративних правовідносин у сфері державного управління. Ними можуть бути окремі державні службовці, органи влади й управління, їх структурні частини, громадяни та особи без громадянства, іноземці. Правове становище різних суб'єктів, навіть одного рівня не є однаковим.

Суб'єктів адміністративного права можна поділити на різні групи: за належністю до державних структур або недержавних; за суб'єктивним складом; за кількістю учасників відносин. Також виділяють індивідуальних та колективних суб'єктів адміністративного права. До індивідуальних суб'єктів належать громадяни України, особи без громадянства та іноземні громадяни. Специфічними індивідуальними суб'єктами є державні службовці, посадові особи. Їх особливістю є те, що виявляючи себе індивідуально, вони фактично залишаються офіційними представниками того чи іншого органу виконавчої влади. Це накладає на

їх правове становище певний відбиток, вирізняючи їх з-поміж інших індивідуальних суб'єктів адміністративного права.

Колективними суб'єктами є різні об'єднання громадян. Вони можуть бути за своїм призначенням та статусом державними або недержавними. До державних організацій, як суб'єктів адміністративного права, включають органи виконавчої влади (органи державного управління); державні підприємства, установи та їх об'єднання; структурні підрозділи органів виконавчої влади, наділені власною компетенцією. До недержавних організацій як суб'єктів адміністративного права належать громадські об'єднання (політичні партії та громадські організації); органи місцевого самоврядування, комерційні структури, приватні організації.

§ 2. Президент України як суб'єкт адміністративного права

Становлення інституту президенства («президент» з лат. – «той, що попереду») розпочалося наприкінці XVIII ст. і пов'язано з формуванням перших демократичних режимів у країнах Нового і Старого Світу. Упродовж XVIII – XX ст. інститут президентства став майже невіддільним атрибутом республіканської форми правління і однією з ознак демократичного ладу. В Україні становлення цього політичного інституту розпочалося з проголошення Центральною Радою повної політичної незалежності України в Універсалі від 22 січня 1918 р. та обрання 29 квітня 1918 р. М. Грушевського Президентом Української Народної Республіки. Після тривалої перерви 5 липня 1991 р. пост президента України був заснований законами УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 5 липня 1991 р. № 1293-ХІІ та «Про вибори Президента Української РСР». 1 грудня 1991 р. відбувся всеукраїнський референдум, на якому, одночасно з проголошенням незалежності України, народ віддав перевагу президентській формі правління. За період існування в Україні поста Президента його правовий статус зазнав значних змін. Спочатку він визначався як найвища посадова особа і глава виконавчої влади, потім – як глава держави і глава виконавчої влади і, нарешті, – тільки як глава держави.

Згідно зі ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини. Формально Президент України не входить до системи виконавчої влади, однак наділений широкими повноваженнями у сфері виконавчої діяльності.

Такий правовий статус Президента України зумовлений його повноваженнями щодо кожної з гілок влади. Так, взаємовідносини Президен-

та України і Верховної Ради України визначені ч. 2 ст. 77 Конституції України (призначення позачергових виборів Верховної Ради України), ст. 85 (зокрема, Верховна Рада України призначає вибори Президента України, заслуховує його послання, оголошує за поданням Президента України стану війни і укладення миру, усуває президента з посади в порядку імпічменту, призначає за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України), ст. 90 (щодо підстав та порядку дострокового припинення повноважень Верховної Ради України), ст. 93 (наділення правом законодавчої ініціативи), ст. 94 (підписання Президентом України закону протягом 15 днів після отримання та офіційне оприлюднення його або повернення з вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду), ст. 106 (повноваження Президента України, зокрема щодо призначення позачергових виборів Верховної Ради України, а також припинення її повноважень, внесення подання до Верховної Ради України про різні призначення, підписання законів тощо), ст. 111 (питання усунення Президента в порядку імпічменту) та іншими Конституції України.

Взаємовідносини з виконавчою гілкою визначаються ст. 106 Основного Закону (зокрема Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у парламент України подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України, вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності), ст. 113 (Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України), ст. 114 (кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій; Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України), ст. 118 (голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України) та іншими статтями Конституції України.

Взаємовідносини Президента України з гілкою судової влади визначаються ст. 106 Конституції України (Президент України призначає на посади третину складу Конституційного Суду України), ст. 128 (призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя), ст. 131 (Вища рада правосуддя складається з 21 члена, з яких 2-х призначає Президент України) та іншими статтями

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

Права і обов'язки Президента України, визначені у V розділі Конституції України, поділяються на законодавчі, виконавчі і судові. Найбільший обсяг повноважень Президента України передбачений у сфері виконавчої влади. Деякі повноваження Президент України здійснює за згодою Верховної Ради України, а інші – самостійно або за поданням Прем'єр-міністра України. Їх поділяють на три групи:

- 1) формування структур виконавчої влади;
- 2) визначення змісту і спрямування функціонування структур виконавчої влади (послання, доручення, укази, законотворча ініціатива);
- 3) забезпечення законності у сфері державного управління (вибори, референдум, скасовує акти виконавчої влади тощо).

Повноваження щодо визначення змісту діяльності структур виконавчої влади реалізуються Президентом України шляхом:

- а) звернення із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України щодо внутрішнього і зовнішнього становища України;
- б) проведення кадрової політики;
- в) безпосереднього керівництва Радою національної безпеки і оборони України відповідно до пункту 18 ст. 106 Конституції України;
- г) укладання міжнародних договорів України, що згідно зі ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства України і обов'язкові до виконання органами виконавчої влади;
- д) видання указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України.

Для забезпечення необхідних умов для здійснення Президентом України своїх конституційних повноважень і відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України утворює постійно діючий орган – Адміністрацію Президента України. Вона функціонує згідно з Положенням про Адміністрацію Президента України, що затверджено Указом Президента України від 2 квітня 2010 р. № 504/2010.

До складу Адміністрації входять: Глава Адміністрації Президента України; Перший заступник Глави Адміністрації Президента України; заступники Глави Адміністрації Президента України; Керівник апарату Адміністрації Президента України; радники Президента України; Прес-секретар Президента України; уповноважені Президента України; Офіс Глави Адміністрації Президента України, головні департаменти, Приймальня Президента України, а також департаменти та відділи, які є самостійними структурними підрозділами Адміністрації. Глава Адміністрації Президента України, його Перший заступник та заступники, Керівник апарату Адміністрації Президента України, радники Президента України, Прес-секретар Президента України,

уповноважені Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України. Державні службовці та інші працівники Адміністрації призначаються на посади і звільняються з посад Керівником апарату Адміністрації Президента України.

Глава Адміністрації Президента України в межах своєї компетенції видає розпорядження. Глава Адміністрації Президента України несе персональну відповідальність за виконання покладених на Адміністрацію завдань.

Основними завданнями Адміністрації є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень.

Адміністрація відповідно до покладених на неї завдань: здійснює аналіз політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів, що відбуваються в Україні і світі, готує за його результатами для подання на розгляд Президентові 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; здійснює підготовку пропозицій щодо здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави та вносить їх на розгляд Президентові України, забезпечує здійснення Президентом України представництва держави у міжнародних відносинах; бере участь в опрацюванні пропозицій щодо попередження та нейтралізації загроз національній безпеці України, здійснення Президентом України керівництва у сфері національної безпеки і оборони України, виконання ним повноважень Голови РНБО України, контролю за реалізацією заходів у цій сфері, забезпечує здійснення повноважень у сфері контролю за діяльністю Збройних сил України, інших військових формувань; 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; забезпечує 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, іншими організаціями, сприяє підвищенню ефективності такої взаємодії; забезпечує планування діяльності Президента України; опрацьовує і подає на підпис Президентові України проекти указів, розпоряджень Президента України, інших документів; 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 позачерго-

вого розгляду Верховною Радою України; забезпечує офіційне оприлюднення підписаних Президентом України законів України, а також указів і розпоряджень Президента України; опрацьовує внесені в установленому порядку пропозиції щодо утворення і ліквідації судів, першого призначення на посаду професійного судді, переведення суддів, звільнення суддів з посад; забезпечує контроль за виконанням указів, розпоряджень, доручень Президента України; здійснює протокольне та церемоніальне забезпечення офіційних заходів за участю Президента України; організовує прийом громадян, які звертаються до Президента України, розгляд звернень громадян, а також звернень органів місцевого самоврядування, політичних партій та громадських організацій (у тому числі професійних спілок), підприємств, установ, інших організацій, здійснює облік і аналіз таких звернень, на основі аналізу звернень розробляє та подає Президенту України пропозиції щодо розв'язання порушених у них проблем тощо.

Положення про Адміністрацію, її структуру, граничну чисельність працівників Адміністрації затверджує Президент України за поданням Глави Адміністрації Президента України.

§ 3. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного права

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову гілки влади згідно зі ст. 6 Конституції України. Принцип поділу влади у широкому розумінні має врівноважуватися принципом єдності влади, або взаємодії гілок влади. Поділ влади передбачає: виділення основних функціональних видів діяльності держави – законотворення, правозастосування і правосуддя; організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів (законодавчих, виконавчих і судових) з відповідною компетенцією – сукупністю державно-владних повноважень.

За умов поділу державної влади особливість виконавчої влади полягає в тому, що саме вона забезпечує практичне виконання законів та інших правових актів державних органів, а повноваження виконавчої влади реалізуються через державне управління в частині надання адміністративних (управлінських) послуг; справляння податків чи інших обов'язкових платежів; застосування заходів адміністративного примусу.

Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади визначається тим, що вони є, по-перше, основними функціонально-галузевими носіями виконавчої влади, що закріплено у нормативному порядку; по-друге, є найважливішим складником органів державного управління і державного апарату в цілому; по-третє, вони об'єднані єдиним керівництвом і підпорядкуванням, внаслідок чого діють узгоджено і цілеспрямовано; по-четверте, кожен з органів цієї системи наділений

державою специфічною компетенцією у сфері державного управління щодо реалізації державної виконавчої влади; по-п'яте, система органів виконавчої влади справляє регулюючий вплив на всі сфери державного і суспільного життя; по-шосте, в рамках своєї компетенції органи виконавчої влади самостійні в організаційному та функціональному виконаннях; по-сьоме, здійснюється специфічний вид державної діяльності, яка за своїм юридичним змістом є виконавчо-розпорядчою.

Орган виконавчої влади є організаційно самостійним елементом державного механізму. Зважаючи на те, що він створюється для безпосереднього здійснення певного виду державної діяльності, законодавством визначається організаційно-правова форма, мета та завдання функціонування, а також його компетенція.

На основі зазначеного можна сформулювати визначення органу державної виконавчої влади, як носія державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативно зафіксований) статус органу державної виконавчої влади.

Органи виконавчої влади мають достатню кількість ознак, що дозволяють виділити їх з усієї системи органів державного управління. Аналіз чинного законодавства свідчить, що деякі з них визначаються як органи виконавчої влади і даний статус закріплено за ними в нормативному порядку, а в інших такого статусу немає. Більше того, визначити чіткі критерії, за якими законодавець одні органи державного управління наділяє статусом органу виконавчої влади, а інші не наділяє, досить складно.

Органи державної виконавчої влади класифікують за такими критеріями:

1. За належністю до певного організаційно-правового рівня:
 - а) вищі, діяльність яких здійснюється на всій території України (Кабінет Міністрів України);
 - б) центральні, які здійснюють керівництво відповідними галузями (міністерства, служби, комітети, комісії, інспекції, агентства, адміністрації, їх робота спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України);
 - в) місцеві (районні та обласні місцеві державні адміністрації);
 - г) спеціальні (наділені таким статусом відповідно до закону, зокрема поліція).
2. За порядком утворення органи виконавчої влади можуть бути такими, що утворені:
 - а) внаслідок прямої дії конституційних норм;
 - б) Президентом України;
3. За обсягом компетенції виділяють:
 - а) органи загальної компетенції, які здійснюють державне управління на підвідомчий території у повному обсязі;

б) органи галузевої компетенції, які здійснюють управління окремими галузями;

в) функціональні органи або органи міжгалузевої компетенції, які здійснюють управління у межах кількох державних функцій або галузей.

4. За місцем у державно-управлінській ієрархії:

а) вищі органи;

б) нижчі органи.

5. За сферою дії:

а) органи управління економікою;

б) органи управління соціально-культурним розвитком;

в) органи управління в адміністративно-політичній сфері.

6. За способом прийняття владних рішень:

а) колегіальні органи;

б) єдиноначальні (одноособові) органи.

Система органів виконавчої влади характеризується:

– відокремленістю відповідної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від інших видів органів держави;

– чітко визначеною структурою даної системи;

– наявністю у сукупності відповідних державних органів певних ознак, притаманних складним соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо.

Конституційна модель системи органів виконавчої влади України побудована на трьох рівнях: вищому, центральному та місцевому. Відповідно у Конституції України визначені й види органів виконавчої влади: вищий орган у системі органів виконавчої влади; центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади.

Чітку вказівку на види органів виконавчої влади містить Конституція України. Згідно зі ст. 113 вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України; ст. 114 передбачає існування центральних органів виконавчої влади; ст. 118 визначає місцеві державні адміністрації як місцеві органи виконавчої влади.

Відповідно до ст. 113 Конституції України вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених ст. 85, 87 Конституції України.

Серед принципів, на яких ґрунтується діяльність Кабінету Міністрів України слід виділити такі:

– розподіл державної влади, який означає, що Кабінет Міністрів України здійснює повноваження щодо виконавчої влади у встановлених Конституцією України межах незалежно від органів законодавчої

і судової влади, крім випадків, передбачених Конституцією України, недопущення неправомірного втручання будь-яких органів, посадових осіб, об'єднань громадян у вирішення питань, що віднесені до відання уряду;

– верховенство права передбачає, що Кабінет Міністрів України у власній діяльності дотримується вимог утвердження і гарантування прав і свобод людини, відповідальності держави перед громадянами за забезпечення їм гідних умов життя;

– законність означає, що Кабінет Міністрів України керується у своїй діяльності Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України;

– колегіальність передбачає, що Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, що приймає рішення після вільного демократичного обговорення питань на засіданнях;

– науковість означає, що Кабінет Міністрів України спирається на наукове і соціологічне обґрунтування здійснюваної ним державної політики, активно використовує новітні досягнення наукових досліджень, організаційно-технічні засоби та інформаційні технології;

– гласність передбачає, що Кабінет Міністрів України регулярно інформує громадськість про діяльність.

Кабінет Міністрів України здійснює чисельні важливі для існування держави повноваження щодо регулювання суспільних відносин (ст. 116 Конституції України, ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII).

Згідно зі ст. 20 названого закону до основних повноважень Кабінету Міністрів України належать такі:

1) у сфері економіки та фінансів:

– забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки; забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку;

– визначає доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та забезпечує їх виконання;

– здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання; забезпечує розроблення і виконання державних програм приватизації; подає Верховній Раді України пропозиції стосовно визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації;

- приймає рішення про залучення радників для підготовки до приватизації та продажу об'єктів;
- сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальній спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури;
- забезпечує здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;
- забезпечує розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки та інноваційного розвитку, здійснює заходи, пов'язані з реструктуризацією та санацією підприємств і організацій, забезпечує проведення державної промислової політики, визначає пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку;
- забезпечує захист та підтримку національного товаровиробника;
- забезпечує захист прав споживачів та підвищення якості їх життя;
- визначає обсяги продукції (робіт, послуг) для державних потреб, порядок формування та розміщення державного замовлення на її виробництво, вирішує відповідно до законодавства інші питання щодо задоволення державних потреб у продукції (роботах, послугах); утворює згідно із законом державні резервні фонди фінансових і матеріально-технічних ресурсів та приймає рішення про їх використання;
- забезпечує проведення державної аграрної політики та продовольчу безпеку держави;
- забезпечує проведення державної фінансової та податкової політики, сприяє стабільності грошової одиниці України;
- розробляє проекти законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; приймає рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України;
- обслуговує державний борг України, приймає рішення про випуск облігацій державних внутрішніх та зовнішніх позик;
- організовує державне страхування;
- забезпечує проведення державної політики цін та здійснює державне регулювання ціноутворення;
- забезпечує проведення зовнішньоекономічної політики України, здійснює в межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності;
- організовує та забезпечує здійснення митної справи;
- бере участь у складанні платіжного балансу та організовує роботу із складання зовнішньоторговельного балансу України, забезпечує ра-

ціональне використання державних валютних коштів;

– виступає гарантом щодо позик, які у визначених законом про Державний бюджет України межах надаються іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями, а в інших випадках – відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

2) у сферах соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій:

– забезпечує проведення державної соціальної політики, вживає заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечує соціальний захист громадян;

– виступає стороною соціального діалогу на національному рівні, сприяє його розвитку, відповідно до закону проводить консультації з іншими сторонами соціального діалогу щодо проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань формування і реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин;

– забезпечує підготовку проектів законів щодо державних соціальних стандартів і соціальних гарантій;

– забезпечує розроблення та виконання державних програм соціальної допомоги, вживає заходів щодо зміцнення матеріально-технічної бази закладів соціального захисту інвалідів, пенсіонерів та інших незабезпечених і малозабезпечених верств населення;

– забезпечує проведення державної політики зайнятості населення, розроблення та виконання відповідних державних програм, вирішує питання профорієнтації, підготовки та перепідготовки кадрів, регулює міграційні процеси, забезпечує виконання положень Генеральної угоди у межах взятих на себе зобов'язань;

– забезпечує проведення державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя, охорони материнства та дитинства, освіти, фізичної культури і доступність для громадян послуг медичних, освітніх та фізкультурно-оздоровчих закладів;

– забезпечує проведення державної політики у сферах культури, етнонаціонального розвитку України і міжнаціональних відносин, охорони історичної та культурної спадщини, всебічного розвитку і функціонування державної мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; створює умови для вільного розвитку мов корінних народів і національних меншин України, сприяє задоволенню національно-культурних потреб українців, які проживають за межами України;

– забезпечує розроблення і здійснення заходів щодо створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту, туристичного та рекреаційного господарства;

- проводить державну політику у сфері інформатизації, сприяє становленню єдиного інформаційного простору на території України;
- забезпечує проведення науково-технічної політики, розвиток і зміцнення науково-технічного потенціалу України, розроблення і виконання загальнодержавних науково-технічних програм;
 - вживає заходів щодо вдосконалення державного регулювання у науково-технічній сфері, стимулювання інноваційної діяльності підприємств, установ та організацій;
 - визначає порядок формування та використання фондів для науково-технічної діяльності;
 - забезпечує проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування;
 - забезпечує розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм;
 - здійснює в межах своїх повноважень державне управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів;
 - приймає рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону праці та навколишнього природного середовища;
 - координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язану з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм;
 - забезпечує здійснення заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, приймає рішення з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха;
 - засновує премії та стипендії Кабінету Міністрів України за особливі досягнення в різних сферах суспільного життя, визначає їх розмір та порядок призначення;
- 3) у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина:
 - забезпечує проведення державної правової політики;
 - здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади;
 - вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції;
 - здійснює заходи щодо забезпечення виконання судових рішень

органами виконавчої влади та їх керівниками;

- створює умови для вільного розвитку і функціонування системи юридичних послуг та правової допомоги населенню;

- здійснює заходи щодо забезпечення функціонування системи безоплатної правової допомоги;

- забезпечує фінансування видатків на утримання судів у межах, визначених законом про Державний бюджет України, та створює належні умови для функціонування судів та діяльності суддів;

- організовує фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціальний захист працівників зазначених органів та членів їхніх сімей;

- забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції;

4) у сфері зовнішньої політики:

- забезпечує у межах своїх повноважень зовнішньополітичну діяльність України, розробляє та затверджує державні програми в цій сфері, погоджує програми перебування офіційних закордонних делегацій, до складу яких входять представники Кабінету Міністрів України, та інші пов'язані з цим документи;

- забезпечує відповідно до закону про міжнародні договори вирішення питань щодо укладення та виконання міжнародних договорів України;

- приймає рішення про придбання за кордоном у власність України нерухомого майна (будівництво, реконструкцію об'єктів) для потреб закордонних дипломатичних установ України;

5) у сфері національної безпеки та обороноздатності:

- здійснює заходи щодо охорони та захисту державного кордону України і території України;

- здійснює заходи щодо зміцнення національної безпеки України, розробляє та затверджує державні програми з цих питань;

- здійснює заходи щодо забезпечення боєздатності Збройних сил України, визначає у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу і навчальні збори;

- вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних сил України та інших утворених відповідно до закону військових формувань;

- забезпечує соціальні і правові гарантії військовослужбовцям, особам, звільненим з військової служби, та членам їхніх сімей;

- здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану;

- вирішує питання забезпечення участі військовослужбовців Украї-

ни в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у порядку, визначеному законом;

– визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу;

б) у сфері вдосконалення державного управління та державної служби:

– здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади;

– розробляє і здійснює заходи, спрямовані на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності та оптимізації витрат, пов'язаних з утриманням апарату управління;

– приймає рішення щодо забезпечення представництва інтересів Кабінету Міністрів України під час розгляду справ у Конституційному Суді України;

– вживає в межах своїх повноважень заходів щодо заохочення та приймає відповідно до закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності: а) керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників; б) голів місцевих державних адміністрацій (крім звільнення їх з посади); в) інших посадових осіб, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України;

– затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади;

– визначає відповідно до закону умови оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектору економіки, а також грошового забезпечення військовослужбовців (осіб рядового і начальницького складу), поліцейських;

– організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби;

– утворює, реорганізовує і ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи.

Кабінет Міністрів України здійснює також інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Крім того, науковці повноваження уряду класифікують за іншими підставами, зокрема виділяють:

– виконавчі повноваження уряду (його права та обов'язки щодо здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, виконання Конституції і законів України, актів Президента України, зокрема п. 1, 3, 4, 7, 8 ст. 116 Конституції України);

– законодавчі (його права та обов'язки у сфері розробки проектів законів України, зокрема ч. 1 ст. 93, 96, п. 6 ст. 116 Конституції України);

– установчі (права та обов'язки у сфері утворення, реорганізації та ліквідації відповідно до закону інших органів виконавчої влади, які він здійснює в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, зокрема ст. 9 – 92 ст. 116 Конституції України);

– контрольні (його права та обов'язки у сфері нагляду за дотриманням законності у діяльності інших органів державної виконавчої влади, зокрема ч. 4 ст. 23 Закону «Про Кабінет Міністрів України»).

Таким чином, основні функції та повноваження Кабінету Міністрів України пов'язані зі сферами економіки й фінансів, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини й громадянина, зовнішньої політики, національної безпеки та обороноздатності, соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, охорони навколишнього природного середовища, державної служби.

Згідно зі ст. 114 Конституції України (ст. 6 Закону) до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. У цих випадках Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і в порядку, що визначені Конституцією України. Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України у межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Акти Кабі-

нету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом.

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

До центральних органів виконавчої влади належать органи, які безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів України. Вони посідають особливе місце в системі суб'єктів адміністративного права. По-перше, вони є основними функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі і статус органу виконавчої влади закріплюється за ними в нормативному порядку; по-друге, вони становлять найважливіший складник органів державного управління і державного апарату; по-третє, вони об'єднані єдиним керівництвом і підпорядкуванням, внаслідок чого діють узгоджено і цілеспрямовано; по-четверте, кожен з органів даної системи наділений державою специфічною компетенцією у сфері державного управління щодо реалізації державної виконавчої влади; по-п'яте, система органів виконавчої влади справляє регулюючий вплив на усі сфери державного і суспільного життя; по-шосте, в рамках своєї компетенції органи виконавчої влади є самостійними в організаційному та функціональному відношеннях; по-сьоме, здійснюється специфічний вид державної діяльності, яка за своїм юридичним змістом є виконавчо-розпорядчою.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI систему центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади.

Міністерства та інші ЦОВВ є юридичними особами публічного права. Міністерства, інші ЦОВВ набувають статусу юридичної особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи. Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади припиняються як юридичні особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру запису про державну реєстрацію їх припинення.

Міністерства та інші ЦОВВ утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Згідно зі ст. 6 Закону міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Міністерство очолює міністр України, який є членом Кабінету Міністрів України. 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 (ст. 7 Закону).

Для забезпечення діяльності міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань створюється апарат міністерства (ст. 11 Закону), як організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, який очолює державний секретар міністерства. Апарат міністерства складається із секретаріату та самостійних структурних підрозділів, його структуру затверджує міністр.

Згідно зі ст. 13 закону територіальні органи міністерства утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідуються, реорганізуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів України. Територіальні органи міністерства можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення), діють на підставі положень, що затверджуються міністром.

Для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань міністерства може утворюватися колегія міністерства як консультативно-дорадчий орган (ст. 14 закону).

Міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр.

Інші ЦОВВ утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Діяльність таких ЦОВВ спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством. Основними завданнями ЦОВВ є: 1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення державного нагляду (контролю); 3) управління об'єктами державної власності; 4) внесення пропозицій щодо забезпечення фор-

мування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України (ст. 17 закону).

Для забезпечення діяльності керівника центрального органу виконавчої влади, а також виконання покладених на центральний орган виконавчої влади завдань створюється апарат ЦОВВ як організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів (ст. 20 закону).

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України (ст. 21 закону).

Для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань центрального органу виконавчої влади в центральному органі виконавчої влади може утворюватися колегія як консультативно-дорадчий орган. Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у центральному органі виконавчої влади можуть утворюватися інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи (ст. 22 закону).

ЦОВВ у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання.

Згідно зі ст. 24 закону Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом. Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (ст. 118 Конституції України, ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від). Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету

Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

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

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

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

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень (ст. 119 Конституції України, ст. 2 Закону «Про місцеві державні адміністрації»).

Компетенція місцевих державних адміністрацій передбачена розділом III Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Ст. 13 закону визначає питання відання місцевих державних адміністрацій (забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів

громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати).

Також місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами (ст. 14 закону).

У главі 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» закріплено основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій в галузі:

- соціально-економічного розвитку (ст. 17 закону);
- бюджету та фінансів (ст. 18 закону);
- управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення;
 - державної регуляторної політики (ст. 19 закону);
 - містобудування, житлово-комунального господарства, побутово-го, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку (ст. 20 закону);
 - використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля (ст. 21 закону);
 - науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді (ст. 22 закону);
 - соціального забезпечення та соціального захисту населення (ст. 23 закону);
 - зайнятості населення, праці та заробітної плати (ст. 24 закону);
 - забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян (ст. 25 закону);
 - міжнародних та зовнішньоекономічних відносин (ст. 26 закону);
 - оборонної роботи (ст. 27 закону).

Ст. 28 закону визначає права місцевих державних адміністрацій, необхідні для реалізації наданих повноважень.

Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними. Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України та законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів облас-

них державних адміністрацій, а також міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Керівники структурних підрозділів обласної державної адміністрації мають право скасовувати накази керівників відповідних структурних підрозділів районної державної адміністрації, що суперечать законодавству України та актам органів виконавчої влади вищого рівня. За наявності підстав, передбачених законодавством, голови обласних державних адміністрацій можуть порушувати питання перед Кабінетом Міністрів України про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів районних державних адміністрацій (ст. 33 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

§ 4. Державні службовці як суб'єкти адміністративного права

Метою державної служби є впорядкування та підвищення ефективності процесів формування і реалізації державної влади, державного управління, а також поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою із соціально-економічними гарантіями державної служби. Вона реалізується шляхом створення умов для ефективної діяльності державних органів, спрямованої на забезпечення оптимального поєднання особистих, групових і державних інтересів, захист інтересів усіх верств населення. Також це обумовлено основними завданнями державної служби, які полягають в охороні інтересів суспільства, прав і свобод громадян; досягненні цілісності держави; забезпечення ефективності діяльності державних органів на основі постійного вдосконалення функціонування апарату тощо.

Світова практика свідчить, що інститут державної служби розвивається у двох напрямках – «кар'єрному» та «посадовому». Для «кар'єрного» характерним є просування чиновника після вступу на державну службу кар'єрними сходами протягом усієї його професійної діяльності. Посадовий напрямок передбачає, що державна служба здійснюється на основі контракту протягом певного періоду без просування по службі. Кар'єрне просування характерне для континентальної системи, посадовий напрям – для англосаксонської.

Державна служба в Україні визначається як 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 за-

конів 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 (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу»).

Цей вид публічної служби характеризується тим, що:

- здійснюється на державних посадах в державних органах або їх апаратах;
- має своєю метою реалізацію завдань і функцій держави;
- регламентується Законом України «Про державну службу» та іншим спеціальним законодавством;
- характеризується особливістю вступу на державну службу, її проходженням, припиненням державно-службових відносин;
- пов'язана з присвоєнням рангів, чинів, спеціальних і військових звань;
- характеризується безпартійністю або політичною нейтральністю державних службовців;
- оплачується за рахунок державного бюджету.

Основним нормативним документом, який визначає адміністративно-правовий статус державних службовців є Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Він встановлює основні принципи державної служби, розвиває конституційне положення про рівне право громадян на доступ до державної служби, передбачене ч. 2 ст. 38 Основного Закону.

Згідно з ч. 2 ст. 1 закону державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі - державний орган), 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.

Законодавство України дає звужене поняття державних службовців, оскільки відносить до них осіб, які займають посади в державних органах та мають відповідні повноваження. Науковці пропонують розглядати також державного службовця в широкому розумінні як особу, яка в порядку, встановленому правовим актом, займає посаду не тільки в органі державної влади, але й на підприємстві, в установі, організації державної форми власності.

До аспектів державної служби належить:

- процесуальний аспект (полягає в тому, що державна служба – це механізм реалізації законів держави і загальнодержавних рішень, професійна діяльність працівників державних органів щодо виконання

функцій, закріплених за посадою, а також функціонування державних органів у межах своєї компетенції);

– організаційний аспект (означає детермінацію системи державних та інших посад);

– структурний аспект (передбачає, що державна служба є системою органів держави, кожний з яких може бути названий службою відповідно до предмета його компетенції (наприклад, служба безпеки).

– інституціональний аспект (виходить з того, що державна служба – це система інституцій, які діють з метою реалізації положень Конституції, законів та підзаконних нормативних актів).

Поряд із загальними рисами, державна служба є багатограним та складним явищем, що характеризується своєю структурою, яку становлять, зокрема:

– адміністративна (цивільна) служба (служба професійного апарату чиновників, тобто осіб, що забезпечують функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування – в Апараті Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, апаратах судових органів, Рахунковій палаті України, антімонопольних органах, місцевих державних адміністраціях тощо);

– спеціалізована служба (в митних та податкових органах, органах прокуратури, органах внутрішніх справ, органах з надзвичайних ситуацій, дипломатична служба, служба в яких характеризується особливостями правового регулювання, вступу на службу та її проходження, присвоєнням спеціальних звань, особливістю соціально-правового захисту);

– військова служба (у Збройних силах України (військова), у Національній гвардії України, Державній прикордонній службі України, Службі безпеки України тощо).

Останні два види деякі фахівці виділяють як мілітаризовану службу (військову державну службу та правоохоронну (воєнізовану) державну службу).

Процес проходження державної служби у сфері виконавчої влади переважно залежить від галузі діяльності державного службовця, повноважень і обов'язків окремих службовців. За цими ознаками всіх службовців органів державного управління поділяють на види. В теорії адміністративного права та практиці державного управління поширеною є класифікація державних службовців на види за владними повноваженнями, які закріплюються як у законодавчих актах, так і в інших правових документах – положеннях, статутах, рішеннях тощо. За такою класифікацією виділяють:

1. Посадових осіб. До посадових осіб належать ті службовці, на яких покладено здійснення організаційно-розпорядчих і контроль-но-дорадчих функцій. Їх дії, пов'язані з виконанням цих функцій,

завжди тягнуть за собою юридичні наслідки. Вони своїми діями створюють юридичні акти, здатні породжувати, змінювати, припиняти конкретні юридичні відносини.

2. Представників адміністративної влади. До представників адміністративної влади належать службовці, чиї дії поширено на осіб, їм не підпорядкованих (працівники поліції, державних інспекцій тощо). Вони наділені правом застосовувати адміністративний примус, а деякі з них – і адміністративні стягнення за адміністративні правопорушення.

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

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

Згідно з чинним Законом України «Про державну службу» державними службовцями визнаються посадові особи:

- 1) Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- 3) місцевих державних адміністрацій;
- 4) органів прокуратури;
- 5) органів військового управління;
- 6) закордонних дипломатичних установ України;
- 7) державних органів, особливості проходження державної служби

в яких визначені ст. 91 Закону «Про державну службу» (голів місцевих державних адміністрацій, керівників апаратів (секретаріатів) Верховної Ради України, допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати, а також державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби та ін.);

8) інших державних органів.

Відповідно до ст. 19 Закону право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: магістра – для посад категорій «А» і «Б»; бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В».

2. На державну службу не може вступити особа, яка:

1) досягла 65-річного віку;

2) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;

3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;

5) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом 3-х років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;

6) має громадянство іншої держави;

7) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення;

8) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

Під час реалізації громадянами права на державну службу не допускаються будь-які форми дискримінації, визначені законодавством.

Відповідно до ст. 32 Закону України «Про державну службу» встановлені такі обмеження щодо призначення на посаду державного службовця:

– не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи (у разі виникнення обставин, що призводять до порушення вимог частини першої цієї статті, відповідні особи, близькі їм особи зобов'язані повідомити про це керівника державної служби та вжити заходів до усунення таких обставин у 15-денний строк; якщо в зазначений строк такі обставини добровільно не усунуто, керівник державної служби повинен вжити у місячний строк заходів до їх усунення (переведення або у разі неможливості переведення звільнення із займаної посади).

– передбачені Законом України «Про запобігання корупції».

Державні службовці виконують покладені на них обов'язки на постійній чи тимчасовій основі, здебільшого на підставі конкурсного відбору, залежно від категорії посади (А, Б, В). Посада, яку займає державний службовець, визначає зміст його діяльності та правове становище. Від посади залежать обсяг, форми, методи участі державного служ-

бовця в практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює. Згідно зі ст. 2 Закону посада державної служби – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених ч. 1 ст. 1 Закону «Про державну службу». Таким чином, посадові особи – це державні службовці, на яких законодавчо покладено виконання функцій у сфері державного управління.

Ст. 20 закону закріпила загальні та спеціальні вимоги професійної компетентності до осіб, які претендують на вступ на державну службу.

Згідно зі ст. 21 закону 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 Законом. 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.

Глава 2 розділу IV закону визначає Порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби, а глава 3 – питання призначення на посаду державної служби.

Згідно зі ст. 38 закону прийняття на державну службу, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються.

Відповідно до ст. 39 закону ранги державних службовців є видом спеціальних звань. Встановлюється 9 рангів державних службовців.

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 визначаються Кабінетом Міністрів України.

Присвоюються такі ранги: державним службовцям, які займають посади державної служби 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 державним службовцям присвоює суб'єкт призначення, крім випадків, передбачених законом.

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 3 роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності.

Протягом строку застосування дисциплінарного стягнення, а також протягом 6 місяців з дня отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності черговий ранг державному службовцю не присвоюється. 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. У разі переходу на посаду нижчої категорії або звільнення з державної служби за державним службовцем зберігається раніше присвоєний йому ранг.

Державний службовець може бути позбавлений рангу лише за рішенням суду.

Згідно зі ст. 40 закону про сування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу. Просування державного службовця по службі не здійснюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення.

Зважаючи на особливості державної служби, її завдань і функцій, характеру діяльності державного службовця, його правовий статус слід розглядати як в широкому, так і у вузькому розумінні. У широкому розумінні він являє собою наявність правосуб'єктності, системи прав та обов'язків, етико-правових вимог, гарантій і відповідальності, визначених нормативно-правовими актами. У вузькому розумінні правовий статус публічного службовця становить систему прав та обов'язків, закріплених законом та гарантованих державою.

Адміністративно-правовий статус державних службовців характеризується тим, що:

- їх права та обов'язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на службі;
- діяльність державного службовця підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і має офіційний характер;
- службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками, адже вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки – правами, оскільки інакше обов'язки неможливо буде здійснити;
- здійснення службовцем своїх прав та обов'язків гарантується законодавством;
- законні приписи і вимоги державного службовця повинні виконуватися тими, кому вони адресовані;

- вони мають право на просування по службі, тобто на службову кар'єру;
- передбачені обмеження їх загальногромадянських прав з метою ефективності службової діяльності;
- для них передбачена підвищена відповідальність за вчинення правопорушень.

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 осіб;
- 2) чітке визначення посадових обов'язків;
- 3) належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення;
- 4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу;
- 5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;
- 6) професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу;
- 7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;
- 8) участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів;
- 9) участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом;
- 10) оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності;
- 11) захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону;
- 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;
- 13) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності;
- 14) проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

Державні службовці також реалізують інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про державну службу» державний службовець зобов'язаний:

1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки;

3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина;

4) з повагою ставитися до державних символів 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;

6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів;

7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки;

8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;

9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;

10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;

11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності;

12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню;

13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом.

Державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

У разі виявлення державним службовцем під час його службової діяльності або поза її межами фактів порушення вимог цього Закону з боку державних органів, їх посадових осіб він зобов'язаний звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Згідно зі ст. 9 Закону України «Про державну службу» державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє в межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки. Згідно зі ст. 10 державний службовець повинен неупереджено виконувати законні на-

кази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань.

Державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей.

Державний службовець не має права:

1) бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А». На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії;

2) обіймати посади в керівних органах політичної партії;

3) сумішати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»;

4) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями;

5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

У разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати Центральною виборчою комісією, виборчими комісіями, сформованими (утвореними) в установленому порядку, він зобов'язаний в односторонній строк письмово повідомити про це керівника державної служби.

Державний службовець не має права організувати і брати участь у страйках та агітації (крім випадку, передбаченого ч. 4 ст. 10 Закону).

Основними стадіями проходження державної служби є такі: вступ (прийняття) на службу; атестація та підвищення кваліфікації службовців; присвоєння рангів, чинів, персональних звань, розрядів, дипломатичних рангів тощо; переведення на іншу посаду в межах служби; заочнення; притягнення до відповідальності; припинення служби.

Згідно зі ст. 83 Закону України «Про державну службу» державна служба припиняється: у разі втрати права на державну службу або його обмеження (ст. 84 закону); у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби (ст. 85 закону); за ініціативою державного службовця або за угодою сторін (ст. 86 закону); за ініціативою суб'єкта призначення (ст. 87 закону); у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін (ст. 88 закону); у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов (ст. 43 закону); у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом; у разі застосування за-

борони, передбаченої Законом України «Про очищення влади». Зміна керівників або складу державних органів, керівників державної служби в державних органах та безпосередніх керівників не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників.

§ 5. Громадяни України як суб'єкти адміністративного права

Головною особливістю становища громадян як суб'єктів адміністративного права є те, що вони – приватні особи, тобто реалізують свої особисті, загальногромадянські права та обов'язки у сфері державного управління, а не права та обов'язки виконавчо-розпорядчих органів, громадських організацій чи посадових осіб. У зв'язку з цим важливим є визначення сутності таких понять як людина, особистість, індивід, фізичні особи, громадяни. Так, людина є суб'єктом соціальної і культурно-історичної діяльності, суб'єктом суспільних відносин. Особистість – це відносно стійка, динамічна, соціально обумовлена сукупність духовних, громадсько-політичних і морально-вольових якостей людини, свідомість та вчинки якої характеризуються певним ступенем соціальної зрілості. Індивід є окремим організмом або особою. Фізичні особи поділяються на громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Інститут громадянства детермінує відносини держави й особи. Особа щодо держави виступає у специфічній ролі її громадянина, а держава адресується до неї не як до людини взагалі, а як до свого громадянина. Громадяни – найбільша група суб'єктів адміністративно-правових відносин, оскільки переважна більшість прав та свобод людини і громадянина реалізується у сфері виконавчої влади, через систему управлінських відносин.

Вирішення проблеми адміністративно-правового статусу громадян полягає у визначенні меж втручання органів виконавчої влади в життєдіяльність особистості, а також у встановленні меж інтересів особи і публічних інтересів (громадських та державних), що передбачає певні обмеження прав і свобод громадян. Розглядати їх адміністративно-правовий статус найдоцільніше за допомогою аналізу адміністративної правоздатності та дієздатності, прав, які закріплені адміністративним законодавством, а також адміністративно-правових обов'язків.

Основою адміністративно-правового статусу громадян України виступає адміністративна правоздатність – здатність мати суб'єктивні права і виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру. Вона виникає з народженням громадянина і припиняється з його смертю. Вона може бути повною або обмеженою. Обмеження правоздатності має тимчасовий характер. Обмеження здійснюються у таких формах: звуження кола прав (наприклад, позбавлення права керування

транспортними засобами); покладання додаткових обов'язків (персоніфікованих – відбування виправних робіт, загальних – обов'язок додержуватися певних правил при перебуванні в районах епідемій).

Адміністративна правоздатність є основою адміністративної дієздатності. Реалізація суб'єктивних прав і обов'язків громадян здійснюється в межах їх адміністративної дієздатності – здатності суб'єкта самостійно, осмисленими діями реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки. Здійснюючи свої права та обов'язки, громадяни вступають в адміністративно-правові відносини з виконавчо-розпорядчими органами. Адміністративна дієздатність громадян виникає у процесі:

- реалізації їх прав (призначення пенсії, вступ на навчання, на роботу, надання відпустки, збереження чи зміна прізвища у зв'язку з одруженням);

- виконання обов'язків (військового обов'язку; обов'язку, що виникає у зв'язку з отриманням паспорта щодо реєстрації місця проживання, сплати мита за видачу паспорта, подання документів на обмін паспорта тощо);

- порушення органами управління або їх посадовими особами прав та інтересів громадян (відмова прийняти скаргу; незаконний арешт; відмова у приватизації житла; відмова видати або оформити документи; відмова приймати купюри дрібної вартості тощо);

- порушення громадянином його правових обов'язків (порушення громадського порядку, правил користування міським транспортом, паспортних правил тощо);

- подання громадянином скарги, заяви з приводу недоліків у роботі державних закладів, підприємств, організацій (несвоєчасне проведення інвентаризацій; погане забезпечення працівників матеріалами, обладнанням; недодержання техніки безпеки; нежиття необхідних заходів щодо порушників дисципліни тощо).

Адміністративна дієздатність неоднакова для всіх громадян на відміну від правоздатності і обмежується віком, станом здоров'я, соціальним становищем. Відповідно до чинного адміністративного законодавства повна адміністративна дієздатність настає з 18 років, обмежена – з 16 років.

Складником адміністративної дієздатності є адміністративна деліктоздатність, тобто здатність суб'єкта нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну відповідальність.

Адміністративно-правовий статус громадянина України (як і інших фізичних осіб), становить комплекс її прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечуються певними гарантіями. Адміністративно-правовий статус громадян є частиною їх загального правового статусу, визначеного Конституцією і законами України, зокрема, Законом України «Про громадянство», між-

народними договорами, а також іншими актами законодавства України.

Правовий інститут громадянства юридично визначає статус особи в суспільстві й державі, правовий зв'язок особи з державою через поширення на громадянина юрисдикції держави, її законів. Громадянство реалізується виключно через повне підпорядкування даної особи суверенній владі держави, а також захист державою прав громадянина. Громадянство є юридичною підставою користування відповідним правовим статусом. Громадянин виступає як суб'єкт права – особа, яка визнається законом здатною вступати у правові відносини.

Під правами та свободами людини і громадянина в Україні слід розуміти певні можливості людини володіти, користуватися та розпоряджатися політичними, економічними, соціальними, культурними та іншими благами, наданими або визнаними суспільством та державою, а також набувати і захищати їх в порядку, межах, формах і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Проголошені в Конституції України права і свободи громадянина на недоторканість, власність, інформацію, рівність доступу до державної служби, участь в управлінні державними справами, право збиратися мирно і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, оскаржувати в суді рішення, дії та бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб не можуть бути ефективно реалізовані без визначення адміністративно-правового статусу громадян.

Право громадянина, обумовлене адміністративним законодавством – це визнана державою і закріплена адміністративно-правовою нормою можливість діяти в певних межах. Суб'єктивні права громадян у сфері державного управління є наданими і гарантованими державою, а також закріпленими в адміністративно-правових нормах форми можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, які забезпечені кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин.

Адміністративні права громадян України поділяються на:

– соціально-економічні (право на працю, матеріальне забезпечення, право на освіту, на охорону здоров'я);

– політичні 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, право обиратися і бути обраним у ради будь-якого рівня; право на користування досягненнями культури, свободу наукової, технічної, художньої творчості);

– особисті (права, які пов'язані з виконанням громадянами дій, спрямованих на задоволення особистих потреб).

Також слід виділити права громадян у сфері державного управління, до яких належить: можливість певної поведінки; можливість, надана особі, яка володіє адміністративною правоздатністю і адміністратив-

ною дієздатністю; можливість, надана з метою задоволення інтересів у сфері державного управління і вирішення завдань; поведінка, що реалізується у правовідносинах; поведінка у певних рамках, межах (порушення цих меж є зловживання правом).

Права існують тільки у зв'язку з відповідним юридичним обов'язком з боку іншого суб'єкта правовідносин, без виконання цього обов'язку не можуть бути реалізовані. Реалізація прав гарантується державним примусом щодо носія кореспондуючого обов'язку, вони мають юридичну природу, оскільки надаються адміністративно-правовими нормами і гарантуються державою.

Обов'язки громадян у сфері державного управління (суб'єктивні обов'язки) – це покладена державою і закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки у правовідносинах. Вони витлумачені в адміністративно-правових нормах, які регламентують численні правила поведінки і мають такі ознаки: є необхідною, належною поведінкою; можуть покладатися тільки на право дієздатну особу в інтересах інших осіб; не можуть існувати поза зв'язком із суб'єктивними правами у сфері державного управління; їх реалізація забезпечується державним примусом; вони мають свої межі, міру; юридична природа обумовлена закріпленнями адміністративно-правовими нормами і забезпеченням застосуванням державного примусу.

За своїм змістом адміністративно-правові обов'язки поділяються на два види: а) здійснювати певні дії (отримувати паспорт, сплачувати штраф тощо); б) утримуватися від певних дій, які розцінюються як правопорушення (не порушувати громадський порядок).

Обов'язки виникають у зв'язку з певними юридичними фактам, такими як вік, місце перебування, зайняття певною діяльністю, відношення до власності, виконання угод. Найхарактерніші з них такі:

- досягнення громадянином певного віку (з 16 років виникає обов'язок отримати паспорт);
- перебування в певному місці (знаходження у громадських місцях зобов'язує не порушувати громадський порядок);
- зайняття певною діяльністю (громадяни, що керують автомобілем, мають додержуватися правил дорожнього руху);
- наявність у громадян деяких об'єктів приватної власності (володіння автомобілем, вогнепальною, газовою зброєю спричиняє обов'язок щодо їх реєстрації);
- укладання і подальше виконання громадянином правових угод (укладання громадянином з транспортною організацією угоди про перевезення спричиняє виникнення у останнього обов'язків щодо додержання протипожежних, санітарних та інших правил, що діють на транспорті);
- користування об'єктами державної, комунальної власності (користування лісами, водними ресурсами тощо породжує адміністратив-

но-правовий обов'язок додержуватися встановленого режиму користування ними).

У сфері державного управління суб'єктивні права і обов'язки об'єднують спільна адміністративно-правова природа, існування в адміністративних правовідносинах, наявність меж у поведінці, приналежність особам, які мають адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність, наявність державних гарантій. Відмінності полягають у тому, що права реалізуються в інтересах їх власника, а обов'язки в інтересах інших осіб; права – це міра можливої поведінки, а обов'язки – це міра належної поведінки.

На території України, поряд з її громадянами, проживають іноземці та особи без громадянства. Їх статус визначається Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI. До іноземців законодавство України відносить осіб, які не перебувають у громадянстві України і є громадянами (підданими) іншої держави або держав, а до осіб без громадянства (апатридів) – осіб, яких жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином. Вони мають ті ж права і обов'язки, що й громадяни України, якщо перебувають на території нашої держави на законних підставах і якщо інше не передбачено чинним законодавством. Однак їх адміністративна дієздатність є вужчою і стосується обмежень щодо питань працевлаштування, державної служби, обрання до державних органів, військової служби тощо.

Правосуб'єктність цих осіб виникає з моменту прибуття в Україну й завершується з часу залишення її території. У цілому основні обмеження для іноземців і осіб без громадянства зводяться до таких: 1) вони не можуть займати деякі посади (Президента України, судді, перебувати на посадах у складі морських і повітряних екіпажів тощо); 2) вони не мають доступу до посад державних службовців, діяльність яких пов'язано з державною таємницею; 3) ці особи не можуть служити в Збройних силах України; 4) для іноземних громадян і осіб без громадянства допускаються обмеження в пересуванні чи перебуванні в окремих місцях; 5) для них встановлено окремі правила паспортного режиму, вступу в навчальні заклади тощо; 6) для іноземних громадян і осіб без громадянства встановлено особливу адміністративну деліктоздатність.

§ 6. Об'єднання громадян як суб'єкти адміністративного права

Відповідно до ст. 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для реалізації та захисту своїх прав і свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки,

громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Адміністративно-правовий статус об'єднань громадян закріплено спеціальними нормативно-правовими актами, які становлять специфічну систему. До них належать, зокрема, норми ст. 36 Конституції України та Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. № 4572-VI.

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.

Об'єднання громадян характеризуються відмінністю свого адміністративного статусу від державних органів: вони виступають від власного імені і не мають владних повноважень. Регулюючий вплив держави на їх діяльність здійснюється через закріплення їх повноважень і створення гарантій для їх реалізації.

Адміністративно-правовий статус об'єднань громадян – це сукупність прав та обов'язків, які реалізуються в адміністративних правовідносинах, що виникають між об'єднаннями громадян і державними органами, органами місцевого самоврядування. Адміністративний статус об'єднань громадян відрізняється від статусу державних органів. Аналіз нормативних актів, які регламентують діяльність громадських об'єднань в Україні дозволяє виділити головну відмінність їх адміністративно-правового статусу від адміністративно-правового статусу державних структур. Вона полягає в тому, що у відносинах з іншими суб'єктами права і між собою ці об'єднання виступають виключно від власного імені і не мають державно-владних повноважень. Держава інтенсивне і цілеспрямовано регулює їх діяльність. Регулюючий вплив держави здійснюється через закріплення прав і відповідних гарантій їх реалізації. Проте використовувані у цій сфері управлінські форми і методи істотно відрізняються від тих, які застосовуються щодо державних органів.

Свій регулюючий вплив держава поширює тільки на ті повноваження громадських формувань, які реалізуються безпосередньо у взає-

мовідносинах з державними органами. Сутність такого регулювання зводиться до того, щоб, по-перше, через норми адміністративного права закріпити повноваження громадських об'єднань у сфері державного управління, по-друге, створити реальні гарантії їх реалізації.

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 (ч. 1 ст. 7 Закону). Кількість засновників громадського об'єднання не може бути меншою, ніж дві особи.

Засновниками громадської спілки не можуть бути: юридичні особи приватного права, єдиним засновником яких є одна і та сама особа; юридична особа приватного права, якщо засновник (власник істотної участі – володіння 10 і більше відсотками статутного капіталу або голосів за придбаними акціями юридичної особи або можливість значного впливу на управління чи діяльність юридичної особи) цієї юридичної особи внесений до переліку осіб, пов'язаних зі здійсненням терористичної діяльності, або щодо яких застосовано міжнародні санкції.

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, а також юридичні особи, щодо яких прийнято рішення щодо їх припинення або які перебувають у процесі припинення.

Членами (учасниками) громадської організації, крім молодіжної та дитячої, можуть бути особи, визначені ч. 1 ст. 7 Закону, 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.

Легалізація здійснюється чітко зафіксованими у законодавстві органами. Згідно зі ст. 9 закону утворення громадського об'єднання здійснюється на установчих зборах його засновників та оформлюється протоколом. Громадське об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність із статусом юридичної особи або без такого статусу, підлягає державній реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», протягом 60 днів з дня проведення установчих зборів.

Громадське об'єднання, зареєстроване в установленому законом порядку, може мати всеукраїнський статус за наявності у нього відокремлених підрозділів у більшості адміністративно-територіальних одиниць, зазначених у ч. 2 ст. 133 Конституції України, і якщо таке громадське об'єднання підтвердило такий статус у порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб,

фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Припинення діяльності громадського об'єднання (ст. 25 закону):

1) за рішенням громадського об'єднання, прийнятим вищим органом управління громадського об'єднання, у визначеному статуті порядку, шляхом саморозпуску або реорганізації;

2) за рішенням 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».

Діяльність політичних партій регулюється Законом України «Про політичні партії в Україні» від 05 квітня 2001 р. № 2365-III. Політична партія – це зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах. Членами політичних партій в Україні можуть бути тільки громадяни України, які досягли 18 років (мають право голосу на виборах). Громадянин України може перебувати одночасно лише в одній політичній партії (ч. 2 ст. 6 Закону).

Згідно зі ст. 10 Закону України «Про політичні партії в Україні» рішення про створення політичної партії приймається на її установчому з'їзді (конференції, зборах). Це рішення мають підтримати підписами не менше ніж 10 тис. громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третирах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третирах районів Автономної Республіки Крим.

На установчому з'їзді (конференції, зборах) політичної партії затверджуються статут і програма політичної партії, обираються її керівні та контролюючо-ревізійні органи. Політична партія створюється групою громадян України у складі не менш як 100 осіб.

Рішення про створення політичної партії приймається на установчому з'їзді (конференції, зборах) політичної партії, що оформлюється протоколом, який підписують головуючий та секретар. Діяльність політичної партії може здійснюватися лише після її реєстрації. Не допускається діяльність незареєстрованих політичних партій.

Реєстрація політичних партій, їх 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.

Політична партія може бути за адміністративним позовом органу державної реєстрації заборонена в судовому порядку у випадку порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією України, цим та іншими законами України (ст. 21 Закону України «Про політичні партії в Україні»). Заборона діяльності політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії.

Згідно зі ст. 23 Закону України «Про політичні партії в Україні» політичні партії припиняють свою діяльність шляхом реорганізації чи ліквідації (саморозпуску) або в разі заборони її діяльності чи анулювання реєстрації в порядку, встановленому законами України.

Рішення про реорганізацію чи саморозпуск приймається з'їздом (конференцією) політичної партії відповідно до статуту політичної партії. Одночасно з прийняттям такого рішення з'їзд (конференція) політичної партії приймає рішення про використання майна та коштів політичної партії на статутні чи благодійні цілі.

Рішення про реорганізацію чи ліквідацію (саморозпуск) політичної партії з дня внесення запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань не може бути скасовано політичною партією.

Відповідно до ст. 24 Закону України «Про політичні партії в Україні» у разі невиконання політичною партією вимоги ч. 7 ст. 11 Закону (політична партія протягом шести місяців з дня реєстрації забезпечує утворення та реєстрацію в порядку, встановленому Законом, своїх обласних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим), виявлення протягом трьох років з дня реєстрації політичної партії недостовірних відомостей у поданих на реєстрацію документах, не висування політичною партією своїх кандидатів по виборах Президента України та виборах народних депутатів України протягом десяти років орган, який зареєстрував політичну партію, має звернутися до суду з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва. Інші підстави для анулювання реєстраційного свідоцтва не допускаються.

Конституція України (частина 1 ст. 37) забороняє утворення і діяльність політичних партій і громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення. Відповідно до частини 2 ст. 37 Конституції України, політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань.

Крім того, Конституція України (частина 5 ст. 37) не допускає утворення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади, у виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах та організаціях.

Питання для самоперевірки

1. Надайте визначення суб'єкта адміністративного права і назвіть його характерні ознаки.

2. У чому полягає сутність адміністративної правоздатності та дієздатності суб'єкта адміністративного права?

3. Які елементи входять до змісту правового статусу суб'єкта адміністративного права?

4. За якими підставами проводиться класифікація суб'єктів адміністративного права?

5. Що являє собою адміністративно-правовий статус Президента України?

6. Визначте місце органів виконавчої влади у системі суб'єктів адміністративного права.

7. За якими критеріями проводиться класифікація органів виконавчої влади?

8. Охарактеризуйте систему органів виконавчої влади в Україні.

9. Назвіть основні функції та повноваження Кабінету Міністрів України.

10. Які органи належать до центральних органів виконавчої влади?

11. Яку структуру має центральний орган виконавчої влади?

12. Які нормативні акти видають органи виконавчої влади?

13. Розкрийте сутність здійснення виконавчої влади в областях і районах.

14. Надайте визначення державної служби.

15. На які види поділяється державна служба?

16. Чим відрізняється широке та вузьке визначення державних службовців?

17. Назвіть права та обов'язки державних службовців.

18. Визначте зміст адміністративно-правового статусу громадян України.

19. Чи обмежені в адміністративній правосуб'єктності іноземці та особи без громадянства?

20. Проаналізуйте адміністративно-правовий статус громадських організацій.

РОЗДІЛ 3 ФОРМИ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

§ 1. Поняття форм державно-управлінської діяльності

Форма усіх явищ світу є способом існування, зовнішнім проявом змісту (сукупності елементів, зв'язків, процесів, відносин, що існує та виражається у формі, невід'ємна від неї). Загально визнаним є існування у кожного об'єкта внутрішньої і зовнішньої форм. Під внутрішньою формою розуміється спосіб зв'язку елементів цілого, його структура. Зовнішня форма є зовнішньою межею, яка виражає і забезпечує його зв'язок з іншими явищами. Правильне розуміння сутності форми управління сприяє більш ефективному здійсненню цілеспрямованої діяльності суб'єктів управління щодо об'єктів управління, тобто практичній реалізації управлінської діяльності. Ефективність управління безпосередньо залежить від правильного використання всіх різновидів форм діяльності. Крім того, стан функціонування та організації виконавчої влади тісно пов'язаний з умилем поєднанням різних форм діяльності та їх елементів.

В адміністративно-правовій науці під формами управління найчастіше розуміються зовнішнє практичне вираження конкретних дій, що здійснюються органами державного управління. Державне управління зовнішньо виражається в конкретних, реальних, відчутних діях державних органів і посадових осіб. Таким чином зміст державно-управлінської діяльності набуває потрібної форми і піддається чіткому сприйняттю.

Специфічними ознаками форми державно-управлінської діяльності є такі:

- вона складається у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності;
- є зовнішнім виявом конкретних дій суб'єкта державного управління;
- існує можливість обрання варіанту найбільш ефективних та виправданих конкретних дій органів виконавчої влади щодо здійснення управлінської діяльності;
- універсальність щодо конкретних сфер і галузей державного управління;
- діяльність органів влади відповідно до їх компетенції;
- забезпечення ефективності реалізації влади;
- закріплення у законодавстві України (Конституції та законах України, положеннях, стандартах тощо);
- конкретний вид залежить від виду управлінської діяльності (правові та неправові);

– усвідомлення змісту управлінської діяльності забезпечується через додержання встановленого порядку; гласність і прозорість діяльності.

Узагальнюючи викладені положення, можна зробити висновок, що під формою державного управління слід розуміти той чи інший спосіб зовнішнього вираження змісту цієї діяльності, відповідну виражену дію – волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети.

Кожен суб'єкт державного управління (орган чи посадова особа) наділений відповідною компетенцією, яка, як правило, дає йому можливість обирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, конкретних дій, тобто відтворити зміст управлінської діяльності в тій формі, яка, на його думку, найбільш ефективна і найбільшою мірою відповідає державним інтересам. Конкретними прикладами дій суб'єктів управління, в яких виражається зміст управлінської діяльності (тобто, зразками форм управлінської діяльності), можуть бути: видання акта управління, прийняття рішення, розгляд скарги, проведення наради, призначення ревізії, видача дозволу, реєстрація підприємства, здійснення контролю, заборона діяльності тощо.

Система форм відіграє в управлінському процесі важливу роль. Зокрема, за допомогою цієї системи забезпечується: підтримка встановленого порядку; використання в інтересах і цілях державного управління потенціалу недержавних структур і громадян; гласність та урахування громадської думки; зміцнення законності, дисципліни й організованості.

Форми управлінської діяльності відзначаються помітною самостійністю й універсальністю щодо конкретних галузей і сфер державного управління. Між ними немає жорсткої залежності і взаємообумовленості. Через це одні й ті самі форми успішно застосовуються в різних галузях і сферах. Це дає змогу виконавчо-розпорядчим органам через застосування усього масиву відомих форм реалізовувати свої повноваження, зокрема, в економіці, адміністративно-політичній діяльності, а також успішно розв'язувати питання внутрішньоорганізаційного характеру.

Водночас застосування суб'єктом управління тієї чи іншої форми переважно визначається його компетенцією, характеристиками об'єкта управління, управлінською метою, прагненням отримати той чи інший конкретний результат. У такій ситуації принципово важливим є наявність вміння вільно орієнтуватися у всій різноманітності форм, здатність здійснити обґрунтований вибір найбільш ефективних серед них, а за необхідності поєднувати вже відомі, або знайти нові форми.

Існуючі взаємозв'язки і взаємозалежності між формами та іншими складниками управлінської діяльності, як правило, передбачені і до

певної міри регламентовані адміністративно-правовими нормами. Такі норми найчастіше містяться у положеннях про той чи інший орган державного управління, посадових інструкціях, правилах тощо.

Аналіз ступеню адміністративно-правової регламентації, порядку використання управлінських форм (тобто того, наскільки жорстко, детально держава регламентує застосування тієї чи іншої форми) показує, що вона не однакова для різних форм. Максимально регламентованими є форми, що пов'язані з реалізацією правозастосовних, правоустановчих і правоохоронних функцій виконавчої влади. Саме вони викликають суттєві юридичні наслідки, їх регламентація має важливе значення з позицій забезпечення режиму законності в державному управлінні. Значно менш регламентованими є форми, що не спричиняють прямих юридичних наслідків (наради, консультації). Тут виконавчим органам надається широка можливість самостійного вибору управлінських форм.

Водночас, застосування форм державного управління і в першому, і в другому випадку повинно відповідати таким вимогам: не виходити за межі режиму законності; відповідати компетенції даного суб'єкта управління; відповідати призначенню і функціям управлінської діяльності; відповідати змісту і характеру вирішуваних питань; сприяти досягненню мети управлінського впливу; враховувати особливості конкретного об'єкта управління. Ступінь регламентації використання форм державного управління не перешкоджає вільному вибору самим органом управління тієї з них, яка в даній ситуації є доцільною, ефективною, найбільшою мірою відповідає поставленим завданням і меті (наприклад, проведення інструктування замість видання директив).

§ 2. Види форм державного управління

Різноманітність форм державного управління, важливі відмінності в характері, юридичній силі, ролі в управлінському процесі роблять актуальною проблему їх систематизації. Нині адміністративно-правова наука не має загально визнаного поділу форм управлінської діяльності. Найбільш поширеними є дві класифікації: по-перше, за значенням наслідків, які виникають у результаті використання тієї чи іншої форми (наявності правового ефекту); по-друге, за ступенем правової регламентації процесу їх застосування.

За значенням наслідків, які виникають у результаті використання форм виділяють: а) правові форми державного управління; б) неправові форми державного управління. Правовою вважається діяльність, яка безпосередньо тягне визначені правові наслідки і здійснюється на основі досить повного юридичного оформлення. Тому до правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення конкрет-

ного юридичного результату (видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо). При цьому форми виступають як юридичні факти і можуть породжувати (змінювати, припиняти) адміністративно-правові відносини. Серед правових форм виділяють: прийняття правових актів (рішень); укладення договорів; здійснення інших юридично значимих дій.

Для досягнення завдань, що стоять перед ними, суб'єкти виконавчої влади видають величезну кількість правових актів. За їх допомогою встановлюються нові юридичні норми, змінюються або відмінюються старі (правотворча діяльність), формуються нові правовідносини, змінюються, припиняються ті, що раніше діяли (правозастосовна діяльність).

До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають і не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату. Такі форми або передують правовим (проведення ревізії за результатами якої видається юридичний акт), або настають за ними (нарада з приводу реалізації юридичного акта). Неправовими формами діяльності виконавчої влади вважаються організаційні дії і матеріально-технічні операції. Вони також здійснюються у рамках чинного законодавства, але частіше всього така діяльність правом регламентується лише загалом і не пов'язана з безпосереднім настанням юридичних наслідків.

Здійснення організаційних дій – це повсякденні систематичні і різноманітні прояви управлінської дисципліни, які безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків. Організаційні дії здійснюються для забезпечення чіткої й ефективної роботи відповідних систем управління. Вони мають внутрішньо управлінське значення. Водночас, вони можуть використовуватися для певного впливу на громадські структури і громадян. Найчастіше зустрічаються такі організаційні дії, як проведення нарад, обговорень, зборів, семінарів, конференцій, перевірок; розробка проектів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій; поширення позитивного передового досвіду; здійснення бухгалтерського і статистичного обліку; організація демонстрацій, прес-конференцій, зустрічей з трудовими колективами, представниками громадських об'єднань; проведення інструктажу; надання практичної допомоги; проведення контрольних заходів; вивчення громадської думки; розробка та здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності управління, запровадження новітніх досягнень науки і техніки.

Виконання матеріально-технічних операцій має допоміжний характер. За їх допомогою обслуговується процес управління та інші форми управлінської діяльності, спрямовані на утворення нормальних умов для здійснення адміністративних функцій. Роль і значення матеріально-технічних операцій не можна зменшувати. Від них багато в чому

залежить ефективність управлінської праці. До матеріально-технічних операцій належать дії щодо підготовки матеріалів для проведення організаційних заходів, видання юридичних актів, складання довідок, звітів, оформлення документів тощо. Тому виконання матеріально-технічних операцій пов'язане з діловодством (реєстрація, оформлення, розмноження документів), обробкою інформації (підрахунки, підготовка даних для машинної обробки), різноманітними вимірами.

За ступенем правової регламентації процесу застосування виділяють такі форми державного управління:

1. Встановлення норм права (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість).
2. Застосування норм права (видання ненормативних актів управління, індивідуальних актів управління, актів застосування норм права).
3. Укладання адміністративних договорів.
4. Здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій.
5. Проведення організаційних дій.
6. Виконання матеріально-технічних операцій (підготовка матеріалів для проведення організаційних заходів та видання юридичних актів).

Основним призначенням встановлення норм права є виконання різних державно-владних приписів, для реалізації яких потрібні додаткові положення нормативного характеру. Як правило, повноваження органів державного управління щодо встановлення загальнообов'язкових адміністративно-правових приписів, тобто повноваження щодо самостійності (на основі законів і на виконання законів) правотворчості, закріплюються у відповідних юридичних документах.

Установлення норм права підзаконного характеру в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності фактично виражається у виданні органами державного управління нормативно-правових актів. Цим шляхом забезпечується для них можливість активно впливати (керувати) у рамках вимог законів на підвідомчі сфери (суспільні відносини). Такі нормативні акти переважно встановлюють конкретні права, обов'язки, відповідальність учасників суспільних відносин. У них часто вміщено обмеження і заборони, обумовлені специфікою сфери управління. Вони формують основи взаємодії різних суб'єктів управління, передбачають правоохоронні функції управлінського характеру (наприклад, встановлення певного правового режиму), а також юридичні гарантії забезпечення законності та дисципліни в управлінні.

Застосування норм права є основною формою управлінської діяльності. Кількість і масштабність актів застосування норм права є досить великою. По суті, вся динаміка державного управління охоплюється цією формою діяльності виконавчо-розпорядчих органів.

Акти застосування норм адміністративного права мають свої специфічні ознаки. По-перше, це індивідуальний характер, який прояв-

ляється в тому, що акт розв'язує цілком визначене та конкретне питання, а також в ньому вказується конкретний адресат, який повинен дотримуватись вміщеного в акті припису. По-друге, акт застосування адміністративно-правової норми має юридичну природу. Він має державно-владний характер і є обов'язковим для всіх, кому адресований. Виконання акта гарантується, а за необхідності забезпечується примусовою силою держави. Слід зазначити, що такі акти не завжди містять владні приписи особі, до якої звернена норма безпосередньо. Тобто сам акт може бути звернений до однієї особи, а приписи, що містяться в ньому, – до іншої. По-третє, такі акти завжди видаються в односторонньому порядку. Вони виходять від компетентного органу (посадової особи), який є суб'єктом застосування норм адміністративного права. Дана обставина залишається в силі й тоді, коли акт виступає результатом погодження волі усіх учасників правовідносин. По-четверте, акт застосування норм адміністративного права спричиняє виникнення, зміну, припинення адміністративних правовідносин, тобто є юридичним фактом. Водночас він не тільки юридичний факт, а й виконує регулятивні функції. Норми адміністративного права регулюють абстрактні управлінські відносини. Ця абстрактність нормативних приписів не дозволяє використовувати їх для безпосереднього впливу. З цією метою використовуються акти застосування норм права, які стають самостійним засобом управління соціальними процесами.

Отже, акт застосування норм адміністративного права – це індивідуальний юридичний акт, що вирішує конкретну управлінську справу, персонально визначає поведінку адресата, має державно-владний характер, видається уповноваженим органом в установленому порядку.

За своєю сутністю індивідуальний акт застосування норм права є оформленим у вигляді індивідуального державно-владного припису рішення органу управління щодо оцінки конкретної життєвої обставини з точки зору діючих нормативних приписів. Саме юридичні акти індивідуального характеру сприяють застосуванню норм законів та інших нормативно-правових актів в конкретних обставинах управлінського життя. Такі акти містять точно визначені і персоналізовані юридично владні приписи. Вони відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язується виникнення, зміна, припинення адміністративно-правових відносин. Прикладами таких актів є накази про призначення на посаду, про звільнення з посади, надання відпустки, допомоги, пільг, зарахування до резерву, документи про утворення управлінських структур, постанови щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення, розгляд скарг громадян тощо.

Особливою формою державного управління слід вважати адміністративні договори. Згідно зі ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із

владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди. Адміністративний договір є угодою, укладеною 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. Така угода спрямована на встановлення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин.

Характерними ознаками адміністративного договору є:

- виникнення у сфері публічної влади у зв'язку і з приводу реалізації органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування своїх владних повноважень виконавчо-розпорядчого характеру;
- підставою виникнення є правозастосовчий акт, прийнятий органами виконавчої влади або місцевого самоврядування;
- має організуючий характер;
- метою його укладення є задоволення публічних інтересів, досягнення суспільного блага;
- конкретизує норму адміністративного права або акт правозастосовної діяльності управлінського суб'єкта.

Виділяють такі види адміністративних договорів за предметним критерієм: установчі адміністративні договори (договори про компетенцію), про делегування повноважень, стосовно управління державною або комунальною власністю, щодо забезпечення державних потреб, концесійні, фінансові та податкові угоди, договори про співпрацю, громадянську згоду, міжнародні договори тощо.

Таким чином, термін «адміністративний договір» опосередковує правовідносини, які виникають між державним органом та колективним суб'єктом або громадянином для досягнення суспільно значущих результатів. Це обумовлює його організаційний зміст, який уміщено в правовій формі, що використовується суб'єктами, які мають встановлену законом самостійність у вирішенні відповідних питань згідно з адміністративним актом, прийнятого органами публічної влади.

§ 3. Правовий акт державного управління

Державно-владна діяльність щодо управління різними галузями та міжгалузевими зв'язками неможлива без такого важливого інструменту, як правові акти державного управління. За їх допомогою здійснюються державні функції і розв'язуються наявні соціальної проблеми. До змісту правових актів державного управління вноситься переважна більшість всіх наявних у державі правових приписів, які поширюються практично на всі державні органи, недержавні структури, посадових осіб чи громадян. Норми таких правових актів реалізуються повсюдно, на різних рівнях управління, приймаються та застосовуються чималою

кількістю державних органів. У сукупності акти державного управління утворюють специфічну різноманітну систему правових засобів щодо реалізації законів, закріплення і розвитку сучасних громадських відносин. Акти управління є єдиним способом утворення і застосування правових норм у процесі управлінської діяльності.

Акти управління мають певні особливості залежно від джерела походження (правового або управлінського), взаємодоповнюючи одне одного. Без правових актів не може здійснюватися державне управління, і, водночас, без них правова система держави втрачає своє регулююче призначення у сфері дій виконавчої влади.

Прийняття будь-якого акта управління пов'язано з існуванням потреби в юридичному впливі на існуючі у сфері державного управління відносини. Тому безпосередньою метою правового акта державного управління є юридичний ефект, який визначається як вплив на відповідні відносини у вигляді встановлення (зміни, скасування) правових норм чи у вигляді встановлення (зміни, припинення) конкретних правовідносин.

До властивостей правових актів державного управління слід віднести:

1. Державно-владний та підзаконний характер.
2. Здатність виступати варіантом управлінського рішення.
3. Прийняття винятково уповноваженими суб'єктами державно-управлінської діяльності.
4. Вираження одностороннього волевиявлення уповноваженого суб'єкта державного управління.
5. Визначає правила належної поведінки у сфері державного управління.
6. Може бути оскаржений в установленому чинним законодавством порядку.
7. У разі недотримання вміщених у ньому юридично-владних приписів викликає особливі юридичні наслідки у вигляді відповідальності винної сторони.
8. Наявність певної форми.

Все це дозволяє дати визначити правовий акт державного управління, як владне, підзаконне, втілене в установленій формі волевиявлення суб'єктів державного управління, що безпосередньо впливає на правові норми і відносини з метою їх втілення відповідно до державних інтересів.

Згідно зі своїм призначенням правові акти державного управління можуть виконувати різні завдання. Зокрема, можуть виступати як юридичні факти, на підставі яких виникають, змінюються і припиняються правовідносини. Також правовий акт державного управління може стати підставою для прийняття інших актів управління. Такі акти є доказом для органів судової влади.

Правові акти державного управління відрізняються від суміжних державних актів і актів громадських організацій. Значна частина таких актів приймається у зв'язку з розв'язанням конкретних завдань повсякденного управління господарським, політичним, соціально-культурним будівництвом. До того ж багато правових актів містять нові правила поведінки, розраховані на тривалий час. Відображаючи всю різноманітність державного управління як найширшої діяльності держави, вони відрізняються кількісним та якісним різноманіттям.

Правові акти державного управління прийнято класифікувати за такими критеріями:

1. За юридичною природою виділяють нормативні, індивідуальні (не нормативні, правозастосовні) і змішані (комплексні) акти управління. Індивідуальні акти управління – це акти, які стосуються конкретних осіб, їх прав і обов'язків, мають очевидний правозастосовчий характер, відзначені індивідуальним підходом до вирішення справ та питань щодо конкретних осіб (особи), персоніфікацією адміністративних правовідносин. Різновидом індивідуальних актів є правоохоронні, юрисдикційні рішення. За юридичними наслідками індивідуальні акти можуть бути: зобов'язуючими; забороняючими; правоповноважуючими; такими, які містять відмови. Змішаними (комплексними) актами управління є акти, які містять разом з нормами права індивідуальні приписи та рішення щодо конкретних управлінських справ.

2. За сферою дії вони поділяються на акти управління, що діють на всій території держави, на території спеціального округу чи особливої режимної території; акти, що діють у межах сфери, галузі державного управління, регіону, органу чи організації; акти, дія яких поширюється на певне коло організацій чи громадян.

3. За характером компетенції органів, які видають акти, вирізняють акти загального, галузевого та функціонального управління.

4. За правовим положенням органів, що приймають акти виділяють акти Президента України (укази і розпорядження); Кабінету Міністрів України (постанови і розпорядження); міністерств, комітетів, відомств (накази й інструкції); місцевих органів виконавчої влади (розпорядження та накази).

5. За критерієм юридичної форми вираження їх поділяються на: постанови; розпорядження; накази; інструкції; правила; положення.

6. За порядком прийняття адміністративно-правових актів виділяють акти, які приймаються: єдиноначально; колегіально; спільно двома або більше суб'єктами; за узгодженням.

7. 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.

8. За формою волевиявлення поділяються на письмові акти, які є різновидом службових документів; усні акти управління, що переважно використовуються при здійсненні безпосереднього керівництва виробничою діяльністю, для забезпечення громадської безпеки, на транспорті, у військових формуваннях тощо.

9. За початком дії розрізняють акти управління, які вступають в силу: негайно з дати підписання, прийняття; з дати, вказаної в самому акті; у строк, вказаний в іншому акті; після державної реєстрації; після офіційного доведення до відома населення у встановленому порядку.

Таким чином, правовий акт державного управління – це засноване на законі одностороннє юридично-владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта виконавчої влади, спрямоване на виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин. Він є офіційно оформленим результатом волевиявлення органів виконавчої влади та інших суб'єктів державного управління, що здійснюється в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури і спрямований на виникнення певних юридичних наслідків.

§ 4. Вимоги до актів державного управління, набуття ними чинності, підстави та порядок їх припинення

Серед вимог, що висуваються до актів державного управління слід виділити те, що вони повинні відповідати законам і підзаконним актам вищих органів державного управління. Незаконний акт управління автоматично визнається недійсним. Будь-який акт державного управління повинен бути прийнятий компетентним органом у межах його повноважень. Акти державного управління повинні видаватися у певному порядку з дотриманням процесуальних правил, а також відповідної форми акта.

При порушенні вимог закону акти державного управління можуть бути визнані неправомірними, а також залежно від характеру порушень не породжувати юридичних наслідків з моменту їх прийняття. У праві, в тому числі адміністративному, діє презумпція законності прийнятих актів управління. Питання про визнання даного акта неправомірним вирішується компетентним державним органом.

До основних вимог, яким має відповідати кожен акт державного управління належить:

- відповідність акта положенням Конституції, чинним законам та іншим нормативно-правовим актам згідно з ієрархією цих актів у правовій системі України;

- непорушність та необмежуваність актом встановлених і гарантованих чинним законодавством прав, свобод, законних інтересів фізичних осіб, громадських об'єднань, господарських організацій;

- використання при виданні акта лише тих назв і визначень, які передбачені чинним законодавством;
- суворе дотримання встановленого порядку підготовки, обговорення та прийняття актів управління;
- видання акта управління уповноваженим на це органом, посадовою особою виключно у межах їх компетенції.

Класифікація вимог до актів управління за змістом має такий вигляд:

- 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;
- додаткові (або спеціальні) вимоги до деяких актів управління залежно від їх змісту та призначення;
- вимоги організаційно-технічного характеру, що висуваються до всіх актів державного управління.

Порядок прийняття актів державного управління включає такі стадії: підготовка проекту акта ; прийняття рішення; доведення акта до відома виконавців та зацікавлених осіб. У свою чергу, підготовка такого акта складається з такого:

- правова ініціатива (акт приймається, якщо є юридичні й фактичні підстави для його прийняття, а також об'єктивна потреба);
- аналіз ситуації і варіантів правового впливу (з'ясовується фактичний стан справ і можливі варіанти вирішення питань, що виникли);
- підготовка проекту акта (покладається на орган, структурний підрозділ або окрему посадову особу);
- обговорення проекту акта , його узгодження, належне оформлення (вважається погодженим за наявності згоди керівників відповідного органу виконавчої влади).

Прийняття рішення включає можливе обговорення та обов'язкове голосування в колегіальних органах. Іноді рішення приймають у поточному режимі діяльності («в робочому порядку») шляхом опитування. Однак більшість актів приймається одноосібно керівником органу виконавчої влади. Вирішальним на даному етапі є підписання підготовленого проекту. Внесення змін до проекту означає, що проект може бути визнаний таким, що потребує доопрацювання. Це передбачає розробку нового варіанта документа, з урахуванням зауважень і вимог, які виникають у процесі обговорення й узгодження. На етапі оформлення рішення проходить остаточне редагування проекту акта, його підписання та присвоєння акту порядкового номера.

Доведення акта до відома виконавців та зацікавлених осіб передбачає персональне ознайомлення (усно, надсиланням копій, повісток, розвішування копій, ознайомлення під розписку тощо); опублікування в засобах масової інформації, у спеціальних виданнях (збірниках, бюлетенях, газетах, журналах); окремі неофіційні засоби оприлюднен-

ня (розміщення текстів документів у громадських місцях).

Припинення правового акта передбачає, що дія акта може бути закінчена у зв'язку з додержанням вимоги виконати певні дії, які містилися в акті, якщо його зміст зводився лише до виконання цієї вимоги (за виключенням, коли акти припиняють свою дію у результаті їх скасування або видання нових актів, що фактично анулюють старі) або у зв'язку з настанням певної юридичної події, наприклад, смерті фізичної особи, скасуванням (відміною) акта органом, що видав даний акт або уповноваженим на це вищим органом. Акти скасовуються у випадках виявленого порушення порядку видання, зміни умов, за яких вони були прийняті тощо.

Зупинення дії акта – це тимчасовий правовий захід, що застосовується шляхом прийняття відповідного рішення. Уповноважений орган, посадова особа може затримати дію акта з мотивів законності або доцільності. Допускається зупинення дії всього акта або його частини, на всій території держави або окремі частині території, певному регіоні.

Зміна акта як засіб підвищення його якості використовується тоді, коли є потреба уточнити його приписи, викласти в іншій редакції, доопрацювати окремі частини. Зміна приписів акта здійснює той самий орган, посадова особа, які видали акт у первинному вигляді.

Скасування акта є визнанням акта не чинним повністю або окремих його приписів, положень. Акти можуть бути скасовані тим органом або посадовою особою, яка їх прийняла, вищим органом чи посадовою особою.

Питання для самоперевірки

1. Наведіть поняття «форма державного управління».
2. Назвіть ознаки форм управлінської діяльності.
3. За якими критеріями класифікують форми державного управління?
4. У чому полягає відмінність між правовими та неправовими формами державного управління?
5. Які форми державного управління виділяють залежно від ступеня правової регламентації процесу застосування?
6. Назвіть властивості актів державного управління.
7. За якими критеріями проводиться класифікація правових актів державного управління?
8. Які існують вимоги до актів державного управління?
9. Охарактеризуйте стадії прийняття правових актів управління.
10. Що таке зупинення та припинення правового акта управління?

РОЗДІЛ 4 МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

§ 1. Поняття, ознаки та види адміністративно-правових методів управління

Метод управління, як правило, визначається як спосіб або засіб досягнення поставленої мети. Методи виявляються у формах управління через взаємодію суб'єктів та об'єктів управління, зв'язки між ними, обумовлені волевиявленням держави, встановленням повноважень юридично-владного характеру щодо виконавчих органів. Методи управління мають бути юридично оформлені, закріплені адміністративно-правовими нормами.

Адміністративно-правові методи державного управління є способами та прийомами безпосереднього і цілеспрямованого впливу органів виконавчої влади (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції у встановлених межах та відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян.

До особливостей методів державного управління слід віднести таке:

- адміністративна природа управлінської діяльності, оскільки за своєю сутністю такі методи не можуть бути неадміністративними, незалежно від їх змісту;

- єдина кінцева мета щодо реалізації управлінського впливу;
- використовуються практично одними й тими ж суб'єктами державного управління;
- застосовуються щодо одних і тих же об'єктів;
- виступають як односторонні та владні волевиявлення суб'єктів управління;
- різні способи поєднуються в одному і тому ж акті державного управління.

Дії, що мають зовнішнє юридично-владне значення та вираження, слід відрізнити від методів організації роботи апарату управління і методів процедурного характеру. Методи управлінського впливу є адміністративно-правовими методами. Саме в них виявляються якості державно-управлінської діяльності, в межах якої реалізується виконавча влада. За допомогою адміністративно-правових методів суб'єкт виконавчої влади здійснює управляючий вплив на об'єкт шляхом використання адміністративно-правових форм управління.

Особливостями методів державного управління є таке:

- реалізуються у процесі державного управління;
- виражають керівний вплив суб'єктів управління на об'єкти управління, становлять зміст цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний);

– в них завжди міститься керівна воля держави. Вони і є державно-владними приписами органів управління, в них виражаються повноваження юридично владного характеру, що належать цим органам;

– використовуються суб'єктами державного управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції. Це означає, що юридична сила методів завжди знаходиться в межах повноважень того органу, який їх використовує;

– методи мають свою форму, тобто зовнішнє вираження. Для методів державного управління засобом зовнішнього вираження є форми державного управління.

Адміністративно-правові методи управління реалізуються через функції державного управління. Функція управління – це певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю. Функція державного управління є частиною управлінської діяльності держави, що здійснюється на основі закону чи іншого правового акта органами виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління. Функції державного управління поділяють на функції загального управління (політичні та технічні), спеціальні та допоміжні. Так, до основних спеціальних функцій державного управління належить:

– забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави;

– розробка проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення його виконання;

– розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку держави тощо.

Визначають також допоміжні функції, які класифікують за такими групами: у цілеспрямованій організації розрізняють прогнозування, стратегічне та поточне планування; щодо необхідних ресурсів виділяють фінансування, матеріально-технічне постачання, транспортне обслуговування, стимулювання, трудові ресурси, кадрове забезпечення; стосовно впорядкованості, погодженості в діях виокремлюють керування, координація, організація, контроль та інше; постійне вдосконалення самої системи управління потребує функцій організації, діагностування, проектування, організаційного розвитку тощо.

Різноманітність методів реалізації завдань і функцій державних органів актуалізують питання здійснення їх класифікації. Методи управління поділяються на різні групи, зокрема:

– загальні (мають загальний характер, притаманні всім державним органам – регулювання, керівництво, управління) та спеціальні (притаманні лише окремим видам державної діяльності – нагляд та контроль).

– політичні, економічні, соціальні, організаційні, адміністративно-директивні, морально-ідеологічні;

- одноосібні, колегіальні, колективні, комбіновані;
- позаекономічного (прямого) й економічного (непрямого) впливу.

Прямий вплив виражає волю відповідного органу – наказ. Непрямий вплив – це створення умов зацікавленості у виконавців, надання їм можливості обрати варіант поведінки та інше.

Для прямих методів характерні такі ознаки: пряма дія на волю; директивність, наказовий характер; однозначність команд, які, як правило, не залишають їх виконавцям можливості вибору варіантів і зобов'язують робити як наказано; широке використання підзаконних нормативних актів і звуження ролі законів; наявність великого адміністративного апарату, який здійснює контроль і застосовує примусові заходи за їх порушення; стимулювання здійснюється на розсуд керівника за виконання команд, іноді й за слухняність або лояльність; широке використання позаекономічного примусу.

Методам непрямого впливу властиві такі особливості: керівна дія на волю здійснюється побічно, через створення ситуації, що зацікавлює в потрібній поведінці, через свідомість, емоції, інтереси, потреби, виконавців; акти влади уповноважують на певні дії; у підвладних існує можливість вибору одного з декількох або навіть багатьох варіантів поведінки; юридичними нормами і звичаями закріплені автоматично діючий механізм стимулювання (отримання прибутку, пільг тощо); наявність розвиненого механізму вирішення спорів, що забезпечує захист законних інтересів громадян та їх колективів, цивілізовані процедури вирішення протиріч.

Важливим критерієм класифікації методів управління є потреби процесу управління, які можна поділити на три види – переконувати, заохочувати, примушувати. Потреба переконувати полягає у використанні економічних, політичних, моральних, ідеологічних, адміністративних, організаційних, психологічних засобів. Потреба заохочувати передбачає використання цих же (економічних, політичних, моральних, ідеологічних, адміністративних, організаційних, психологічних) засобів. Потреба примушувати також передбачає використання саме цих засобів (економічних, політичних, моральних, ідеологічних, адміністративних, організаційних, психологічних). Відмінність потреб полягає тільки у цільовій спрямованості при конкретному застосуванні певного прийому. Для того, щоб ці завдання були виконані, методи переконання, заохочення й примусу повинні розумно поєднуватись, тобто не протистояти одне одному, а доповнювали, підпорядковувались загальним завданням керівного впливу.

§ 2. Методи переконання і заохочення в державному управлінні

Переконання й заохочення як всеохоплюючі методи становлять основу функціонування апарату державного управління. У системі методів державного управління важливе місце посідає переконання, як особливий засіб правового впливу. Він полягає в тому, щоб суб'єкти державного управління додержувалися певних вимог внаслідок їх внутрішнього визнання, а не через механічне підкорення розпорядженням влади. Це означає пріоритет розуміння того, що міцна громадська дисципліна і законність є необхідною умовою 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 і неправового характеру, які проводяться державними та громадськими органами, що виявляється у здійсненні виховних, роз'яснювальних та заохочувальних методів, спрямованих на формування у громадян розуміння необхідності виконання нормативно-правових актів.

Основними формами переконання в державному управлінні є:

- організація державних і громадських заходів, спрямованих на вирішення конкретних завдань (облік, контроль, прийняття необхідних документів, проведення семінарів, зборів тощо);
- виховання (економічне, правове, моральне), особистий приклад;
- роз'яснення завдань державного управління (усне або через ЗМІ);
- інструктаж осіб підпорядкованого апарату і громадськості щодо виконання поставлених завдань;
- критика роботи і поведінки окремих осіб.

Останнім часом у правовій науці все більше уваги приділяється такому методу, як заохочення правомірної поведінки. Вважається, що цей метод досить ефективно використовується в розвинених країнах.

Заохочення – спосіб впливу, що через інтерес, свідомість направляє волю людей на здійснення корисних справ. Заохочувальний вплив сприяє виникненню інтересу до виконання відповідних дій, одержання матеріального, морального, іншого схвалення.

Як методу діяльності виконавчої влади заохоченню притаманні такі особливості:

- фактичною підставою для застосування заохочення є заслуга, діяння, позитивно оцінене суб'єктами влади;
- заохочення пов'язане з оцінкою вже зроблених діянь, є складовою частиною державного контролю;
- заохочення персоніфіковане, застосовується щодо окремих індивідуальних або колективних суб'єктів;
- заохочення полягає у моральному схваленні, наділенні певними правами, матеріальними цінностями й іншими благами;

- в основному заохочення врегульоване правом, у багатьох випадках реалізується у формі правозастосування;
- заохочення побічно впливає на волю заохочуваного, стимулюючи його.

Залежно від основ заохочення розрізняють:

1. Абсолютне заохочення, зумовлене абсолютними підставами заохочення. Такими підставами є: сумлінне виконання трудових і службових обов'язків; виконання громадянського обов'язку (допомога в затримці злочинця, порятунок потопаючого тощо); заохочення матерів, що народили і виховали більше п'яти дітей; ювілеї, заслуги іноземних громадян перед Україною в розвитку науки тощо.

2. Відносне заохочення – регламентоване КУпАП України, дисциплінарними статутами. Норми зазначених актів зобов'язують заохочувати добровільну відмову від неправомірної діяльності, щире розкаяння, добровільне усунення заподіяної шкоди. Ст. 34 КУпАП України визначає, що щире розкаяння винного, відвернення шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди є обставинами, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення.

Залежно від правової основи розрізняють:

- 1) формальне заохочення – заохочення, регламентоване правовими нормами (відповідні заходи оформляються спеціальними правозастосовними актами і, як правило, заносяться в трудову книжку, особову справу);
- 2) неформальне заохочення – застосування різноманітних заходів впливу, не передбачених юридичними нормами (наприклад, публічна подяка).

За змістом заохочення може бути: моральним (подяка, грамота); матеріальним (премія, коштовний подарунок); статусним (змінює правовий статус громадянина, наприклад, присвоєння почесного звання «Заслужений юрист України»); змішаним (коли одна міра містить моральне, матеріальне і статусне заохочення).

Залежно від кола осіб, до яких застосовуються заходи заохочення, розрізняють:

- заходи заохочення, що застосовуються до колективних суб'єктів (наприклад, оголошення подяки Президента України колективу Академії ДПС України за підготовку висококваліфікованих фахівців);
- заходи заохочення, що застосовуються до індивідуальних суб'єктів (наприклад, для іноземних громадян і осіб без громадянства – надання особі почесного громадянства).

Зростання свідомості, організованості громадян робить методи переконання й заохочення дедалі ефективнішими інструментами регулювання громадських управлінських відносин. При цьому звужується сфера адміністрування, невиправдане застосування адміністративно-примусових засобів впливу.

§ 3. *Метод адміністративного примусу в державному управлінні*

Цей метод належить до найбільш жорстких засобів впливу, тому в діяльності органів управління та їх посадових осіб примус застосовується, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими прийомами. Важлива (хоч і не єдина) функція державного примусу – правоохорона. Вона полягає в локалізації, нейтралізації, недопущенні правопорушень.

Залежно від галузі права виділяють кримінальний, цивільно-правовий та адміністративний примус.

Адміністративний примус за своєю соціально-правовою природою є органічною частиною державного примусу. Державний примус є допоміжним методом державного впливу, що здійснюється на підставі переконання і тільки після застосування переконання, застосовується до тих осіб, які вчинили правопорушення. Він є психологічним або фізичним впливом державних органів (посадових осіб) на певних осіб з метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми.

Адміністративний примус – це система засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у рамках закону, забезпечення правопорядку і законності.

Особливостями адміністративного примусу є таке:

- використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності;

- механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави і порядок застосування відповідних примусових заходів;

- порядок застосування примусових заходів регулюється нормами адміністративного права, що включають до себе норми адміністративного законодавства або адміністративно-правові норми актів виконавчих і розпорядчих органів;

- застосування адміністративного примусу – це результат реалізації державно-владних повноважень органів державного управління і лише у виключних, встановлених законодавством випадках такі засоби можуть застосовувати суди (судді).

Адміністративний примус є владним, здійснюваним в односторонньому порядку і в передбачених правовими нормами випадках застосуванням від імені держави до суб'єктів правопорушень заходів, по-перше, попередження правопорушень, по-друге, припинення правопорушень, по-третє, притягнення до відповідальності за порушення нормативно-правових приписів.

Таким чином, адміністративний примус використовується на основі адміністративно-процесуальних норм для: попередження правопорушень; запобігання вчиненню правопорушень; припинення адміністра-

тивних проступків; притягнення до адміністративної відповідальності.

Відповідно класифікація заходів адміністративного примусу включає:

1. Заходи адміністративного попередження.

Заходи адміністративного попередження мають на меті не дозволити скоєння протиправного вчинку, вони застосовуються, коли правопорушення тільки передбачається. Сутність попередження (профілактики) правопорушень полягає, по-перше, в тому, щоб не допустити протиправної поведінки з боку конкретних осіб, які до такої поведінки схильні; по-друге, в усуненні причин, що сприяють скоєнню правопорушень і утворенню умов, які виключають протиправну поведінку. Характерною особливістю адміністративно-попереджувальних заходів є те, що вони застосовуються в ситуаціях, коли правопорушення відсутнє. Прикладом індивідуальних або персоніфікованих заходів (адресованих конкретній особі) можуть служити правила адміністративного нагляду. Ці правила являють собою систему обмежень і встановлюються щодо конкретних осіб, звільнених з місць позбавлення волі і схильних до протиправних вчинків. Надзвичайні умови, що викликають необхідність застосування адміністративно-попереджувальних заходів, можуть бути найрізноманітнішими: пожежа, епідемія, повінь, землетрус, аварія, нещасний випадок тощо.

2. Заходи адміністративного запобігання (адміністративно-попереджувальні).

Запобіжні адміністративні заходи призначені для того, щоб припинити протиправний вчинок, протидіяти його розвитку, мінімізувати збитки. Вони застосовуються, коли вчинок вже почав здійснюватися. Їх призначення, як заходів запобігання, полягає у: припиненні протиправної поведінки; усуненні шкідливих наслідків протиправної поведінки; створенні необхідних умов для можливого в майбутньому притягнення винної особи до адміністративної відповідальності (складання протоколу про адміністративне правопорушення).

Заходи адміністративного запобігання, як правило, закріплюються в нормативному порядку.

Таким чином, заходи адміністративного запобігання – це дії повноважних органів або посадових осіб, спрямовані на примусове забезпечення виконання громадянами обов'язків перед суспільством, забезпечення суспільної безпеки і громадського порядку, недопущення і боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями та ліквідацію їх наслідків.

Вони передбачають таке:

- вимогу припинення окремих дій;
- перевірку документів;
- огляд речей та особистий огляд;
- тимчасове обмеження або заборона доступу громадян до окремих

ділянок місцевості чи об'єктів з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони здоров'я людей;

– обмеження або заборона руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів при виникненні загрози громадській безпеці;

– закриття ділянок державного кордону;

– здійснення адміністративного нагляду за особами, щодо яких він встановлений, а також контролю за засудженими до кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі;

– облік та офіційне застереження осіб;

– право входити на територію і до приміщень підприємств, установ і організацій, до житлових та інших приміщень громадян;

– введення карантину при епідеміях та епізоотіях;

– огляд медичного стану осіб і санітарного стану підприємств громадського харчування;

– реквізицію майна;

– контроль і наглядові перевірки.

3. Заходи припинення правопорушень.

Заходи припинення правопорушень – це примусове зупинення протиправних діянь, що носять ознаки адміністративного проступку (а в деяких випадках кримінальний характер), спрямоване на недопущення шкідливих наслідків та забезпечення застосування до винуватої особи адміністративного стягнення, а у виключних випадках – і кримінального покарання.

Заходи припинення поділяють на загального та спеціального призначення. До заходів припинення загального призначення належать: адміністративне затримання; примусове лікування; тимчасове відсторонення від роботи інфекційних хворих; примусове лікування осіб, що страждають на небезпечні для оточуючих захворювання; тимчасове відсторонення від керування засобами транспорту; припинення робіт та заборона експлуатації механізмів тощо. До заходів припинення спеціального призначення належать: заходи фізичного впливу; спеціальні засоби (використання вогнепальної зброї).

4. Адміністративні стягнення (заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень).

Найбільш чітко виражену, в розумінні правової регламентації, групу заходів адміністративного примусу складають примусові заходи впливу, які містяться в адміністративно-правових санкціях, тобто заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень. Головною особливістю заходів примусу є те, що вони застосовуються виключно як заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень і містяться в адміністративно-правових санкціях.

Адміністративні стягнення є примусовими заходами впливу, які містяться в адміністративно-правових санкціях і застосовуються уповно-

важеними на те державними органами, зокрема, до фізичних осіб за здійснення адміністративних правопорушень і до юридичних осіб за порушення нормативно-правових положень, з дотриманням встановленої процедури.

Обов'язковою умовою застосування даної групи заходів є здійснення адміністративного провадження і прийняття рішення про застосування відповідного заходу адміністративного примусу в установленому законом порядку і формі.

Серед заходів стягнення виділяють: заходи адміністративного стягнення; заходи дисциплінарного стягнення; стягнення, що накладаються в адміністративному порядку на юридичних осіб. Заходи стягнення відрізняє від інших заходів примусового впливу репресивний, каральний характер. Невід'ємним і важливим компонентом стягнення є покарання.

Адміністративним законодавством України передбачені санкції, які містять такі заходи відповідальності:

- накладення адміністративних стягнень на фізичних осіб за здійснення адміністративних правопорушень;
- застосування до фізичних осіб за здійснення адміністративних правопорушень заходів впливу, які не є адміністративними стягненнями;
- накладення стягнень на юридичних осіб за порушення нормативно-правових положень (притягнення до відповідальності в адміністративному порядку);
- застосування заходів адміністративного впливу, не віднесених до категорії адміністративних стягнень до юридичних осіб за порушення нормативно-правових положень (притягнення до відповідальності в адміністративному порядку).

Таким чином, за порушення нормативно-правових положень як заходів впливу можуть застосовуватись стягнення та інші заходи відповідальності. Найбільш чітко детерміновані адміністративні стягнення. Відповідно до чинного адміністративного законодавства адміністративні стягнення застосовуються за скоєння адміністративних правопорушень до фізичних осіб.

Питання для самоперевірки

1. Які особливості притаманні для методів державного управління?
2. На які види поділяються методи державного управління?
3. Чим методи прямого впливу відрізняються від методів непрямого впливу?
4. Дайте визначення переконання, заохочення та примусу.
5. Назвіть форми переконання.
6. Як співвідносяться державний та адміністративний примус?
7. Охарактеризуйте заходи адміністративного примусу.

МОДУЛЬ 2

РОЗДІЛ 5

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

§ 1. *Поняття та ознаки адміністративної відповідальності*

Адміністративна відповідальність є особливим видом юридичної відповідальності. У той же час вона є частиною адміністративного примусу і має всі його якості (зокрема, це стосується здійснення суб'єктами функціональної влади у рамках позаслужбового підпорядкування). Адміністративній відповідальності властиві усі ознаки юридичної відповідальності. Вона регулюється нормами права, полягає в офіційному засудженні за правопорушення особи і застосуванні до неї в процесуальній формі санкцій правових норм уповноваженими на це суб'єктами влади.

Адміністративна відповідальність – це накладення на правопорушників загальнообов'язковими правилами, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру.

Основними ознаками адміністративної відповідальності є таке:

- є засобом охорони встановленого державою правопорядку, оскільки є наслідком антигромадського діяння;
- врегульована нормами адміністративного права і полягає у застосуванні санкцій правових норм;
- підставою для притягнення до адміністративної відповідальності є скоєння адміністративного правопорушення;
- полягає у застосуванні до винних адміністративних покарань;
- супроводжується державним і громадським осудом правопорушника та вчиненого ним діяння;
- пов'язана з примусом, а також з негативними для правопорушника наслідками, яких він має зазнати;
- реалізується у специфічних процесуальних формах, тобто законодавством встановлено особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності (складання протоколу, збір і оцінювання доказів, винесення постанови тощо);
- вона застосовується посадовцями виконавчих органів державної влади, колективними органами (наприклад, адміністративними комісіями), а також судами;
- порядок притягнення до адміністративної відповідальності врегульований адміністративно-процесуальними нормами.

Право на встановлення адміністративної відповідальності надано широкому колу суб'єктів, зокрема, Верховній Раді України; Президен-

ту України; Кабінету Міністрів України; міністерствам, що наділені правом затвердження загальнообов'язкових правил; обласним державним адміністраціям, які приймають рішення, що передбачають адміністративну відповідальність за їх порушення (з питань боротьби зі стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями) і затверджують правила, за порушення яких передбачена відповідальність ст. 152 (порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів), ст. 159 (порушення правил торгівлі на ринках), ст. 182 (порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях) КУпАП; районним державним адміністраціям, які приймають рішення, що передбачають адміністративну відповідальність за їх порушення (з питань боротьби зі стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями).

Реальна юридична відповідальність настає за наявності трьох підстав:

– нормативної (системи правових норм, які закріплюють склад правопорушення);

– фактичної (скоєння правопорушення суб'єктами права);

– процесуальної (наявності нормативних актів щодо застосування санкцій правових норм до конкретних суб'єктів).

Для настання реальної відповідальності необхідно, щоб були усі три її підстави. Так, наявність норми, що встановлює обов'язок, діяння, відповідальність (санкцію за невиконання норми) – це нормативна і фактична передумова юридичної відповідальності. Під нормативною основою адміністративної відповідальності розуміється система діючих правових норм, що закріплюють: її загальні положення; систему адміністративних покарань, їх розміри і принципи застосування; склади адміністративних правопорушень; коло суб'єктів, що мають право накладати адміністративні покарання; провадження в справах про адміністративні правопорушення; виконання постанов про призначення адміністративних покарань.

Нормативна основа адміністративної відповідальності включає:

– матеріально-правові норми, що закріплюють загальні питання адміністративної відповідальності (завдання і система законодавства про адміністративні правопорушення, підстави і суб'єкти відповідальності, система адміністративних стягнень та ін.); склади адміністративних проступків;

– адміністративно-процесуальні норми, що закріплюють провадження в справах про адміністративні правопорушення;

– організаційні норми, що закріплюють порядок створення, правове становище, підвідомчість суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Потім може виникнути фактична основа – правопорушення. Якщо за фактом правопорушення на основі норми права оформлено відповід-

ний акт про притягнення особи до відповідальності, то тільки після набуття ним чинності настає реальна відповідальність. За наявності норми і діяння, що її, що порушує, уповноважений суб'єкт у встановленому законом порядку має право призначити покарання за адміністративне правопорушення шляхом винесення постанови (іншої форми рішення).

Законодавство України про адміністративні правопорушення складається з КУпАП та інших законів України. Питання щодо адміністративної відповідальності за порушення митних правил регулюються Митним кодексом України.

У регулюванні адміністративної відповідальності особливе місце займає КУпАП, який складається з п'яти розділів: I. Загальні положення; II. Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність; III. Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення; IV. Проведення в справах про адміністративні правопорушення; V. Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Як кодифікований нормативний акт КУпАП містить матеріальні та адміністративно-процесуальні норми, які забезпечують його спрямування на охорону прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян відповідно до принципу точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. Його положення поширюються і на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена законами, не включеними до КУпАП.

§ 2. Адміністративне правопорушення: поняття та суб'єкти

Підставою для притягнення до адміністративної відповідальності є скоєння адміністративного правопорушення. Загальне поняття адміністративного правопорушення дає ст. 9 КУпАП, яка визначає його як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, і за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність.

До характерних ознак адміністративного проступку (правопорушення) належить:

– громадська шкідливість, тобто діяння пов'язане з шкідливими наслідками для суспільства;

– адміністративна протиправність (юридичне визнання конкретної антисуспільної, шкідливої для громадян, суспільства, держави поведінки адміністративним правопорушенням (проступком));

– скоєння виключно діяння, тобто свідомо, вольова дія або бездіяльність суб'єктів (наприклад, дрібне хуліганство або ухилення від реєстрації вогнепальної зброї);

– діяння повинно бути здійснене фізичною особою (громадянином, посадовою особою, окремими категоріями працюючих) або юридичною особою;

– наявність вини (як свідоме, вольове, здійснене у формі умислу або необережності діяння передбачає наявність у особи відповідного власного психічного ставлення до відповідного вчинку і його наслідків);

– можливість застосування адміністративної караності шляхом притягнення до адміністративної відповідальності і накладення адміністративних стягнень;

– об'єктом посягання є конкретні об'єкти адміністративних правопорушень, визначені ст. 41 – 212 КУпАП.

Частина 2 ст. 9 КУпАП визначає, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає лише в тому випадку, якщо вони за своїм характером не тягнуть кримінальної відповідальності. Частина 2 ст. 7 Кримінального кодексу України вказує на найбільш загальний критерій відмежування проступків від злочинів – несуттєвість діянь. Несуттєвість (невелика суспільна небезпека) діяння являє собою властивість не однієї, а усіх сторін складу правопорушення. Визначення діяння несуттєвим вирішується з урахуванням усіх його суб'єктивних і об'єктивних ознак (завданих збитків, місця, способу, засобів, характеру провини, мотиву, мети, особливих якостей суб'єкта тощо).

Відмінності злочину від адміністративного порушення полягають у такому:

– наявність правопорушення у відповідному кодексі;

– склад злочину встановлюється лише законом, адміністративного правопорушення також підзаконними нормативними актами;

– різні форми примусу залежно від характеру втрат і тяжкості наслідків (за адміністративне правопорушення застосовується попередження, штраф, вилучення предмета, що став знаряддям вчинення або об'єктом правопорушення, конфіскація, позбавлення спеціального права, виправні роботи, адміністративний арешт, а за злочини – штраф, позбавлення волі тощо);

– справи про злочини розглядають лише суди, адміністративні справи розглядають понад тридцять суб'єктів.

Здійснення повторних адміністративних порушень може привести до притягнення до кримінальної відповідальності. Правопорушення відповідно до наслідків може перетворюватися з адміністративного на кримінальне.

До відмінностей адміністративного і дисциплінарного правопорушень належить:

– суб'єктом дисциплінарного порушення є член трудового колективу, а суб'єктом адміністративного порушення – громадянин або посадова особа, у яких немає стійкого організаційного зв'язку із суб'єктом примусу;

– дисциплінарний проступок полягає у порушенні існуючих в колективі зв'язків, адміністративний – у порушення загальнообов'язкових правил для всіх громадян незалежно від місця роботи;

– за дисциплінарні проступки стягнення застосовуються керівником колективу, за адміністративне – суб'єктом влади;

– за дисциплінарне порушення передбачається застосування догани і звільнення, за адміністративне – передбачені КУпАП.

Відповідно до КУпАП суб'єктами адміністративної відповідальності є лише фізичні особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. Становлення інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб в Україні розпочалося, про що свідчить аналіз норм чинного законодавства (Господарський кодекс України, Закони України «Про пожежну безпеку», «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» тощо). Подальший його розвиток пов'язаний з оновленням нормативно-правової бази у цій сфері.

Ознаки, що характеризують суб'єкта адміністративного правопорушення, поділяються на загальні та спеціальні. До загальних ознак суб'єкта адміністративного правопорушення слід віднести: вік, після досягнення якого настає адміністративна відповідальність (шістнадцять років); осудність суб'єкта; врахування особи правопорушника при накладенні стягнення. У протоколі про адміністративне правопорушення в обов'язковому порядку мають бути відображені відомості про особу правопорушника, а також вказується на обов'язок правопорушника підписати протокол.

Спеціальними ознаками суб'єкта адміністративного правопорушення є:

– особливості трудової діяльності і службового становища (посадова особа, капітан судна, працівник підприємства торгівлі, водій, підприємець);

– якщо у минулому мала місце протиправна поведінка (особа, що перебуває під адміністративним наглядом; особа, яка раніше притягувалася до адміністративної відповідальності);

– інші особливості суб'єкта (військовозобов'язаний, представник власника, хворий).

Спеціальні ознаки властиві лише окремим групам громадян, відбиваючи специфіку їх правового статусу, вони виникають на основі

індивідуальних актів управління або інших юридично значущих дій повноважних органів, є більш динамічними, ніж загальні ознаки. Крім того, вони містяться у статтях особливої частини КУпАП, а також закріплюються законодавцем з метою диференціації відповідальності різних категорій осіб, забезпечення справедливої правової оцінки їх неправомірних дій.

Особливими суб'єктами адміністративного правопорушення визнаються неповнолітні; інваліди; жінки, що мають дітей віком до дванадцяти років і вагітні; військовослужбовці, призвані на збори військовозобов'язані; рядовий і начальницький склад органів внутрішніх справ; студенти й учні; особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, що передбачають застосування дисциплінарних санкцій за адміністративні проступки; депутати; іноземні громадяни; особи, які повторно протягом року здійснили однорідне правопорушення, за яке вони вже піддавалися адміністративному стягненню; засуджені за злочин.

§ 3. Склад адміністративного правопорушення

Для аналізу адміністративного правопорушення першочергове значення має його склад. Якщо адміністративне правопорушення є конкретним діянням (фактом, явищем, подією), що відбулося у реальній дійсності, то склад адміністративного правопорушення – це абстрактний опис діяння, який фіксує типові характерні ознаки проступку, не лише вчиненого, але й можливого протиправного діяння.

Склад адміністративного правопорушення є встановленою адміністративним законодавством сукупністю об'єктивних і суб'єктивних ознак, за наявності яких діяння вважається адміністративним правопорушенням. Цей абстрактний опис діяння являє собою фіксацію в законі найбільш типових, що частіше всього зустрічаються, а також характерних ознак проступку. Він є описом передбачуваного або можливого діяння. Практичне значення складу адміністративного правопорушення полягає в тому, що він уміщує істотні ознаки антигромадських діянь, встановлює відповідні санкції, допомагає правильно кваліфікувати діяння та обирати заходи впливу, сприяючи правовому вихованню громадян. Пункт 1 ст. 247 КУпАП (обставини, що виключають провадження в справі про адміністративні правопорушення) визначає, що провадження у справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю у разі відсутності події і складу адміністративного правопорушення.

За юридичними властивостями ознаки адміністративного правопорушення, які утворюють його склад, поділяються на:

– юридично значущі або конструктивні (мають юридичне значення,

входять до складу проступку, закріплені у законі), а також ознаки, які не входять до складу проступку (обставини, передбачені ст. 34 КУпАП, що пом'якшують відповідальність або обтяжують її згідно зі ст. 35 КУпАП, чи виключають її відповідно до ст. 17 КУпАП тощо);

– юридично незначущі (не мають юридичного значення).

За характером дії виокремлюють ознаки постійні (загального характеру, що чітко визначені правовою нормою) та перемінні (зміст яких чітко не зафіксований, то може змінюватися). За ступенем узагальнення вони можуть бути, по-перше, загальними (властивими всім складам, зокрема протиправність, вина), по-друге, родовими (характерні для правопорушень в певний галузі), по-третє, конкретними (характеризують окремі конкретні склади).

Склади адміністративних правопорушень також класифікують за різними підставами:

– залежно від ступеня суспільної небезпеки виділяють основні (мають місце в кожному випадку вчинення проступку) і кваліфіковані (доповнюють основні, зокрема повторність, наявність або можливість настання шкідливих наслідків, стан сп'яніння, аварійна ситуація, залишення місця події, учинення діяння посадовою особою, грубе порушення правил);

– за особливостями конструкції склади таких правопорушень можуть бути описові (повністю розкривають зміст порушення) та бланкетні (ознаки проступку містяться в окремих нормах);

– залежно від характеру шкоди їх поділяють на матеріальні (міститься така ознака, як настання шкідливих матеріальних наслідків антигромадського діяння, описується дія, що обов'язково спричиняє шкідливі наслідки, хоча останні законом і не названі, наприклад неправдивий виклик аварійних служб) та формальні (відсутня ознака настання шкідливих матеріальних наслідків, зокрема проживання за недійсним паспортом);

– залежно від суб'єкта проступку виділяють особисті та службові (посадові) склади;

– залежно від структури склади можуть бути однозначними й альтернативними;

– за складністю розрізняють діяння: з двома різними діями; складаються з альтернативних дій; збірні; триваючі.

Структура складу адміністративного правопорушення має такий вигляд:

а) об'єкт адміністративного правопорушення (те, на що спрямоване посягання);

б) об'єктивна сторона адміністративного правопорушення (зовнішній прояв суспільно-небезпечного посягання на об'єкт, що перебуває під охороною адміністративно-правових санкцій; його вирішальною ознакою є скоєння діяння, до інших ознак належать спосіб, час, місце тощо);

в) суб'єкт адміністративного правопорушення (осудна особа, що досягла певного віку і вчинила адміністративний проступок);

г) суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення (полягає у психічному ставленні суб'єкта до вчиненого антигромадського діяння).

Ст. 17-20 КУпАП встановлюють обставини, які виключають адміністративну відповідальність. Особа, яка діяла в стані крайньої необхідності, необхідної оборони, була в стані неосудності, не підлягає адміністративній відповідальності. Відповідно до ст. 18 КУпАП не є адміністративним правопорушенням дія, яка хоч і передбачена законодавством, що встановлює відповідальність за адміністративні правопорушення, проте вчинена в стані крайньої необхідності, тобто для усунення небезпеки, що загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунута іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода. Згідно зі ст. 19 КУпАП, не є адміністративним правопорушенням дія, яка хоч і передбачена нормативно-правовими актами, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, але вчинена в стані необхідної оборони, тобто під час захисту державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установленого порядку управління від протиправного посягання шляхом заподіяння посягаючому шкоди, якщо при цьому не допущено перевищення меж необхідної оборони. Перевищенням меж необхідної оборони визнається явна невідповідність захисту характерові і суспільній шкідливості посягання. Не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення протиправної дії чи бездіяльності була 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.

§ 4. Система адміністративних стягнень

Адміністративні стягнення – це примусові заходи впливу, які містяться в адміністративно-правових санкціях і застосовуються уповноваженими на те державними органами до фізичних осіб за здійснення адміністративних правопорушень, а також до юридичних осіб за порушення нормативно-правових положень з дотриманням встановленої процедури. Обов'язковою умовою застосування даної групи заходів є здійснення адміністративного провадження і прийняття рішення про застосування відповідного заходу адміністративного примусу в установленому законом порядку та формі.

Адміністративним законодавством України передбачені санкції, які містять такі заходи відповідальності:

– накладення адміністративних стягнень на фізичних осіб за здійснення адміністративних правопорушень та застосування до них заходів впливу, які не є адміністративними стягненнями;

– накладення стягнень на юридичних осіб за порушення нормативно-правових положень, а також застосування заходів адміністративного впливу, не віднесених до категорії адміністративних стягнень за порушення нормативно-правових положень (притягнення до відповідальності в адміністративному порядку).

Застосування адміністративних стягнень регламентовано КУпАП, а також іншими нормативними актами. За вчинення адміністративних правопорушень до неповнолітніх віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років можуть бути застосовані такі заходи впливу: зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; попередження; догана або суворогана; передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання. У разі вчинення такими особами правопорушень, передбачених ст. 44, 51, 121-127, частинами першою, другою і третьою ст. 130, ст. 139, частиною другою ст. 156, ст. 173, 174, 185, 190-195 КУпАП, вони підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах відповідно до ст. 24 КУпАП.

Система адміністративних стягнень, передбачена ст. 24 КУпАП, включає: 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); громадські роботи; виправні роботи; суспільно корисні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті.

Оплатне вилучення та конфіскація предметів можуть застосовуватись як основні, так і додаткові адміністративні стягнення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю – тільки як додаткове; інші адміністративні стягнення, можуть застосовуватись тільки як основні. За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення.

Попередження застосовується як самостійна міра покарання за вчинення незначних адміністративних порушень, а також щодо осіб, які вперше вчинили проступок і при цьому мають гарні характеристики. Зміст попередження як міри адміністративного стягнення полягає в офіційному, від імені держави, осудженні протиправного діяння органом адміністративної юрисдикції, а також у попередженні правопорушника про неприпустимість таких дій у майбутньому. Попередження

як захід адміністративного стягнення виноситься в письмовій формі. У передбачених законом випадках попередження фіксується іншим установленним способом (ст. 26 КУпАП).

Штраф – це винятково грошове стягнення, що накладається на правопорушників (громадян, посадових та юридичних осіб) в адміністративному (органами адміністративної юрисдикції) або в судовому порядку за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, передбачених законодавством України (ст. 27 КУпАП).

Оплатне вилучення предмета застосовується тільки щодо предметів, які стали знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Воно полягає у примусовому вилученні предмета за рішенням суду, його наступній реалізації з передачею колишньому власнику вирученої суми з відрахуванням витрат по реалізації вилученого майна (ст. 28 КУпАП). Фактично йдеться про примусову реалізацію майна.

Конфіскація передбачає примусове безоплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення за рішенням суду у власність держави. Конфісковано може бути лише предмет, який знаходиться у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України. Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування (ст. 29 КУпАП).

Позбавлення спеціальних прав – це обмеження правосуб'єктності громадянина в адміністративному порядку за адміністративні проступки, застосовується щодо тих суб'єктивних прав, які раніше були надані суб'єкту органами державного управління. КУпАП називає три види позбавлення спеціального права: права полювання, керування транспортними засобами та обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 30 КУпАП).

Позбавлення наданого даному громадянину права полювання застосовується на строк до трьох років за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом. Позбавлення права полювання не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

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. 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, а також у

разі невиконання вимоги працівника поліції про зупинку транспортного засобу, залишення на порушення вимог встановлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є, 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 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 (частини статті) Особливої частини КУпАП, 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 (частини статті) Особливої частини КУпАП.

Громадські роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. Вони призначаються 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 (ст. 30-1 КУпАП).

Виправні роботи – це стягнення майнового характеру, що триває. Воно призначається судом (суддею) на термін до двох місяців із відбуванням за місцем постійної роботи винного і з відрахуванням до 20 відсотків його заробітку в доход держави. Дана санкція застосовується тільки до правопорушників, що мають постійну роботу. Виправні роботи не можуть застосовуватися до непрацездатних осіб (пенсіонерів за віком, інвалідів, вагітних), до військових, призваних на збори військовозобов'язаних, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ.

Виправні роботи припускають ще ряд правообмежень майнового і трудового характеру. Так, у період відбування виправних робіт забороняється надання чергової відпустки, час їх відбування не зараховується у виробничий стаж, не допускається звільнення з роботи за власним бажанням, крім окремих випадків (перехід на роботу з кращими умовами праці, на роботу з фаху тощо).

Згідно зі 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. Вони призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від ста двадцяти до трьохсот шістдесяті години і виконуються не більше восьми годин, а неповнолітніми – не більше двох годин на день. Суспільні корисні роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами I або II групи, вагітним жінкам, жінкам, старше ніж 55 років та чоловікам, старше ніж 60 років.

Адміністративний арешт встановлюється і застосовується лише у виняткових випадках за адміністративні правопорушення, що за ступенем громадської безпеки наближаються до злочинів, він є найбільш суворим з усіх видів адміністративних стягнень.

Адміністративний арешт призначається тільки судом (суддею) на термін до п'ятнадцяти діб і не може застосовуватись до вагітних жінок, жінок, що мають дітей віком до дванадцяти років, до осіб, які не досягли вісімнадцяти років, інвалідів першої та другої груп, а також військовослужбовців, призваних на збори військовозобов'язаних, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ.

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 (ст. 32-1 КУпАП).

Згідно зі ст. 24 КУпАП до іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок може бути застосовано такий вид адміністративного стягнення, як видворення за межі України.

Питання для самоперевірки

1. Розкрийте сутність адміністративної відповідальності.
2. Які характерні ознаки адміністративної відповідальності відмежовують її від інших видів юридичної відповідальності?
3. За яких умов настає реальна адміністративна відповідальність?
4. Що є підставою для притягнення до адміністративної відповідальності?
5. Назвіть специфічні ознаки адміністративного проступку.
6. Охарактеризуйте відмінності між адміністративним проступком, злочином та дисциплінарним правопорушенням.
7. З якого віку фізичні особи можуть бути суб'єктами адміністративної відповідальності?
8. Дайте визначення складу адміністративного правопорушення та виділіть його структурні елементи.
9. Що слід розуміти під адміністративними стягненнями?
10. Які види адміністративних стягнень передбачені КУпАП?

РОЗДІЛ 6

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

§ 1. Поняття та принципи адміністративного процесу

Процес є сукупністю послідовних дій, що здійснюються для досягнення певного результату. У праві під процесом, як правило, розуміють порядок реалізації матеріальних норм права. Юридичні процеси є різновидом соціальних, їх відрізняє те, що вони є свідомою цілеспрямованою діяльністю, пов'язаною з реалізацією владних повноважень суб'єктами публічної влади. Така діяльність спрямована на досягнення певних юридичних результатів та вирішення юридичних справ. Її попередні та кінцеві результати закріплюються в офіційних документах, вона регламентована повністю (або частково) юридичними процесуальними нормами.

Адміністративний процес є різновидом юридичного процесу, метою якого є заздалегідь заплановані результати, досягнення яких можливе за допомогою відповідних засобів та способів, належне, тобто таке, що ґрунтується на суворому дотриманні законів, регулювання діяльності всіх суб'єктів процесу на всіх його стадіях та етапах. Завдання адміністративного процесу відображають необхідність для суб'єкта здійснити певні дії, спрямовані на досягнення мети процесу.

Адміністративний процес являє собою врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду органами державною управління, уповноваженими посадовими особами інших державних, а також громадських структур адміністративних справ, які виникають під час виконавчо-розпорядчої діяльності. Адміністративно-правова наука виробила вузький (спрощений) та широкий (загальний) підходи до розуміння адміністративного процесу, залежно від яких визначається його обсяг і зміст. Ці підходи оформились у дві основні концепції: процедурну та юрисдикційну.

Згідно з широким підходом адміністративний процес визначається як встановлений законом порядок розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ, що виникають у сфері державного управління, судами (загальної юрисдикції чи спеціально створеними) або спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), тобто адміністративний процес виступає як порядок реалізації адміністративно-правових норм під час вирішення конкретних управлінських справ. Вузький підхід виходить з того, що адміністративний процес є провадженням в справах про адміністративні правопорушення і застосування до правопорушників адміністративних стягнень, а також розгляд справ із застосуванням заходів адміністративного примусу.

Відповідно представники процедурної концепції виходять з того, що адміністративний процес – це порядок реалізації адміністративно-правових норм. Прибічники цієї концепції розуміють адміністративний процес як процедуру здійснення державно-управлінської діяльності. Водночас, він є регламентованою законом діяльністю щодо вирішення спорів, які виникають між сторонами адміністративних правовідносин, які не перебувають між собою у відносинах службового підпорядкування, а також щодо застосування заходів адміністративного примусу. Тобто ця діяльність має юрисдикційний характер, з огляду на те, що термін «юрисдикція» визначається як судочинство, а також встановлена правовим актом сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори та справи щодо правопорушень, оцінювати дії суб'єкта права з точки зору їх правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників.

Специфічними ознаками адміністративного процесу є:

– адміністративний процес здійснюється тільки уповноваженими суб'єктами;

– наявність чіткої системи дій щодо проведення операцій з приписами норм права;

– розгляд адміністративної справи неможливо уявити без встановлення певних фактичних даних та конкретних обставин;

– адміністративно-процесуальна діяльність завжди ґрунтується на праві, пов'язана з реалізацією матеріальних норм адміністративного права, а у деяких випадках також інших галузей права.

– адміністративний процес реалізується в державному управлінні, є частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, оскільки являє собою врегульовані процесуальними нормами управлінські відносини, є юридичним вираженням управлінської діяльності;

– адміністративний процес не обмежується юрисдикційною діяльністю (діяльністю щодо розгляду спорів і застосування примусових заходів), а включає також діяльність щодо реалізації регулятивних норм позитивного, організуючого характеру;

– адміністративний процес відрізняється переліком і порядком здійснення проваджень;

– адміністративний процес реалізується органами і посадовими особами виконавчо-розпорядчої системи держави.

Таким чином, адміністративний процес можна визначити як врегульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність виконавчо-розпорядчих органів держави, їх посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, спрямовану на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права.

Адміністративний процес характеризується тим, що під час його здійснення виникають адміністративно-процесуальні відносини. Вони

з'являються у сфері державного управління під впливом відповідних процесуальних норм.

Адміністративний процес відрізняється від інших видів юридичної процесуальної діяльності, зокрема від кримінального та цивільного процесу. У відмінностях, що існують між ними, найбільш чітко виявляється специфіка адміністративного процесу. Ці відмінності полягають, по-перше, в тому, що адміністративний процес реалізується у державному управлінні, а кримінальний і цивільний – при здійсненні правосуддя. Адміністративний процес є частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, оскільки являє собою врегульовані процесуальними нормами управлінські відносини. Адміністративний процес є юридичним вираженням управлінської діяльності. По-друге, адміністративний процес не обмежується юрисдикційною діяльністю, тобто діяльністю щодо розгляду спорів і застосування примусових заходів, а включає також діяльність щодо реалізації регулятивних норм. Це пояснюється специфікою управління, що є діяльністю переважно творчою, в якій метод примусу є не основним, а допоміжним. Кримінальний процес є повністю юрисдикційним, а цивільний – переважно юрисдикційним. Отже, правоохоронна функція в адміністративному процесі займає підпорядковане місце, а в кримінальному і цивільному – головне. По-третє, адміністративний процес відрізняється переліком і розміщенням проваджень, які розташовані паралельно. Це пояснюється великою кількістю і різноманітністю справ, які вирішуються оперативно органами першої інстанції.

Здійснення адміністративного процесу ґрунтується на системі принципів, до яких належать:

1. Законність. Даний принцип виражений в тому, що адміністративний процес здійснюється виключно на основі спеціальних процесуальних норм. Державні органи діють в адміністративному процесі у межах закріпленої за ними компетенції. Повноваження органів і посадових осіб, що розглядають справи про адміністративні правопорушення, закріплені в КУпАП України.

2. Охорона інтересів держави і особи. Цей принцип відображає демократизм адміністративного процесу. Органи, що розглядають індивідуальні справи і приймають рішення, зобов'язані забезпечити захист інтересів держави, громадського порядку, прав і свобод особи, інтересів підприємств, установ, організацій. Громадянам надається юридична допомога, вони можуть користуватися послугами адвоката. Послідовне, повне і неухильне врахування інтересів держави та особи безпосередньо відбивається на ефективності адміністративного процесу, є обов'язком будь-якого органу або посадової особи, яка розглядає і вирішує адміністративну справу. До їх завдань входить також обов'язок стежити за належною реалізацією сторонами своїх прав.

3. Публічність (офіційність) адміністративного процесу полягає в його доступності для громадян. Розгляд конкретних справ, збирання необхідних доказів і матеріалів є обов'язком державних органів та їх посадових осіб. Усе це здійснюється за рахунок держави. Обов'язок доведення покладено на органи, що розглядають адміністративну справу.

4. Самостійність і незалежність у прийнятті рішень передбачає, що вирішення справ, що входять до кола повноважень органу або посадової особи, є їх обов'язком. Державний орган не може ухилитися від розгляду і вирішення відповідної справи або перекласти свої обов'язки. Цей принцип закріплено у ст. 217 КУпАП «Повноваження посадових осіб», яка визначає, що ті або інші справи можуть розглядати тільки визначені законом посадові особи в межах своїх повноважень.

5. Об'єктивна (або матеріальна) істина. Даний принцип означає, що всі справи розглядаються всебічно, збираються, перевіряються і враховуються всі необхідні матеріали та докази.

6. Гласність передбачає можливість для учасників адміністративного процесу безпосередньо ознайомлюватися з усіма матеріалами справи та її відкритий розгляд. Вимога про відкритий розгляд справи означає що відповідний орган або посадова особа зобов'язані своєчасно повідомити учасникам про місце, час розгляду справи. Згідно зі ст. 249 КУпАП справа про адміністративне правопорушення розглядається відкрито, крім справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці.

7. Рівність учасників адміністративного процесу перед законом визначено конституційним положенням про рівність усіх громадян України. Законодавством закріплено статус сторін процесу, встановлено їх права та обов'язки як учасників адміністративно-процесуальних відносин. Кожна із сторін має право брати участь в усіх стадіях процесу, надавати докази і вимагати їх розгляду.

Цей принцип закріплено у ст. 248 КУпАП «Розгляд справи на засадах рівності громадян», яка визначає, що всі громадяни рівні перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, місця проживання, інших обставин. Не існує будь-яких спеціальних органів, які розглядали б справи щодо окремих груп громадян, що різняться за названими вище ознаками.

8. Швидкість та економічність забезпечується закріпленням у законодавстві строків, у межах яких здійснюється провадження по справах, виконуються рішення. Зокрема, це ст. 277 КУпАП «Строки розгляду справ», яка встановлює строки розгляду справ про адміністративні правопорушення.

9. Провадження процесу державною або рідною мовою. Цей принцип зумовлений багатонаціональним складом населення України. У ст. 10 Конституції України державною мовою в Україні визнано українську мову. Застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом. Згідно зі ст. 268 КУпАП («Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності») особа, яка притягається до адміністративної відповідальності має право виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження.

10. Відповідальність посадових осіб передбачає, що порушення встановленого порядку адміністративно-процесуальної діяльності, неналежне ставлення до громадян та їх звернень тягне застосування до винних осіб заходів дисциплінарного стягнення.

§ 2. Суб'єкти адміністративного процесу

Адміністративний процес характеризується різноманітністю суб'єктів. Суб'єкти адміністративного процесу – це громадяни, інші особи, колективи громадян та організацій в особі їх представників, які наділені правами і несуть певні обов'язки, що дозволяють їм брати участь у розгляді адміністративної справи з метою захисту своїх прав та законних інтересів або прав та законних інтересів осіб, яких вони представляють, сприяти здійсненню адміністративного процесу.

Суб'єктів адміністративного процесу умовно поділяють на такі групи:

– компетентні органи і посадові особи наділені правом приймати владні акти, складати правові документи, що визначають провадження у справі;

– суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі: особа, яка притягається до відповідальності, потерпілий та його законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники, адвокати);

– особи та органи, що сприяють здійсненню провадження (наприклад, свідки, експерти надають інформацію уповноваженому органу або посадовій особі, а перекладачі потрібні для забезпечення необхідних умов адміністративного провадження);

– громадські організації, товариські суди, трудові колективи, адміністрація за місцем роботи, навчання правопорушників.

За іншою класифікацією учасників адміністративно-процесуальних відносин поділяють на п'ять груп: громадяни; об'єднання громадян та їх органи, органи самоорганізації населення, що мають адміністративно-процесуальну правосуб'єктність; виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їх апарату; державні службовці та посадові особи, що наділені адміністративно-процесуальними правами і обов'язками; інші державні органи та їх посадові особи.

Суб'єкти кожної групи мають властиві їм характеристики та ознаки. Так, громадяни мають загальну правосуб'єктність, у тому числі й щодо адміністративного процесу в будь-якій галузі управлінської сфери (господарській, соціально-культурній, адміністративній, політичній). Дана властивість адміністративної правосуб'єктності громадян породжує в усіх інших суб'єктів адміністративного процесу обов'язок додержуватися їх прав. Особливістю адміністративно-процесуальної правосуб'єктності громадян є те, що вони не можуть компетентно вирішувати адміністративні справи. У випадку наділення їх спеціальними повноваженнями їх слід розглядати у межах іншої групи суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин.

Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність об'єднань громадян та інших місцевих співтовариств закріплена у відповідних законах України, якими регламентується обсяг їх правового статусу, а також особливості участі в адміністративно-процесуальних відносинах.

Виконавчо-розпорядчі органи відіграють визначну роль у вирішенні індивідуально-конкретних справ. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність виконавчо-розпорядчих органів є неоднаковою, що обумовлено правовим статусом цих органів. Вона поділяється на загальну, галузеву та спеціальну. Загальну правосуб'єктність мають ті органи, до компетенції яких входить вирішення широкого кола справ, незалежно від їх галузевої компетенції. До них належать, наприклад, місцеві державні адміністрації, виконавчі комітети місцевих рад. Галузеву компетенцію мають органи, до завдань яких входить вирішення справ у рамках галузі. Наприклад, до них належать відділи і служби міністерств. Спеціальною компетенцією наділені органи, які створені спеціально для вирішення вузького кола справ. Зокрема, це адміністративна комісія районної державної адміністрації. Слід зазначити, що виконавчо-розпорядчі органи, як правило, є обов'язковою стороною, обов'язковим учасником адміністративного процесу.

Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність державних службовців та інших посадових осіб обумовлена двома обставинами: по-перше, важливе значення має належність державних службовців до певної категорії керівників або спеціалістів; по-друге, велику роль відіграє зміст посадових прав і обов'язків.

Спеціальною адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю наділені також деякі інші, передбачені законом, державні органи та посадові особи. Так, судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів одноосібно розглядають справи про адміністративні правопорушення (ст. 221 КУпАП); прокурор або заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення має право порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення (ст. 250 КУпАП) тощо.

Слід зазначити, що тільки цієї класифікації суб'єктів адміністративного процесу явно недостатньо для з'ясування специфіки їх адміністративно-процесуального становища. Для визначення їх адміністративно-процесуального статусу важлива й та роль, яку кожен із суб'єктів виконує в процесі. За характером процесуального статусу всі суб'єкти поділяються на три групи: суб'єкти, що вирішують справу; суб'єкти щодо яких вирішується справа; допоміжні учасники процесу.

До першої групи завжди належать державні органи, їх посадові особи. До другої групи можуть входити практично будь-які суб'єкти, як юридичні, так і фізичні особи. До третьої належать свідки, постраждалі, експерти, перекладачі, адвокати. Конкретний перелік учасників адміністративно-процесуальних відносин залежить від виду адміністративного провадження.

§ 3. Структура адміністративного процесу

Адміністративні процеси відрізняються залежно від того, які категорії справ розглядаються. Особливість справ впливає на специфіку адміністративно-процесуальної форми в цілому або на її окремі елементи (процесуальні дії, учасників процесу, доказування, документи тощо). Так, адміністративно-правотворчий процес – це діяльність публічної адміністрації щодо прийняття нормативних адміністративних актів у порядку, встановленому адміністративно-процесуальною формою. Адміністративний оперативно-розпорядчий процес – це діяльність суб'єктів публічної виконавчої влади щодо прийняття й виконання оперативно-розпорядчих та інших правозастосовчих актів, спрямована на організацію виконання законів, а також інших правових актів, що здійснюється в адміністративно-процесуальній формі. Адміністративно-юрисдикційний процес – це діяльність суб'єктів публічної виконавчої влади щодо вирішення спорів між різними суб'єктами, а також застосування заходів адміністративного і дисциплінарного примусу, що здійснюється в адміністративно-процесуальній формі.

Усі названі процеси становлять адміністративно-процесуальну діяльність. Поняття «адміністративна діяльність» і «адміністративно-процесуальна діяльність» співвідносяться як ціле і частина. Не вся адміністративна діяльність є адміністративно-процесуальною, тому що не вся діяльність державної адміністрації може мати процесуальну форму.

Адміністративні процеси мають всі ознаки юридичних процесів, проте характеризуються певними особливостями. По-перше, вони є владною, цілеспрямованою діяльністю суб'єктів виконавчої влади. По-друге, владна діяльність публічної адміністрації спрямована на вирішення відповідно до законів конкретних справ, що їй доручені.

По-третє, найважливішим результатом адміністративної діяльності є адміністративний акт. По-четверте, владна діяльність публічної адміністрації повно, детально, чітко регулюється адміністративно-процесуальними нормами. По-п'яте, адміністративні процеси, як правило, з точки зору їх процедури є більш простими.

Якщо у рамках будь-якого процесу вирішуються справи, які мають певну специфіку, то з'являється необхідність в особливих процесуальних правилах. За цими критеріями (специфіка справ і норм) у рамках процесу виділяють їх специфічні частини – провадження. Тобто, адміністративний процес являє собою системне утворення зі складною структурою, основним компонентом якої виступає окремо взяте адміністративне провадження.

Адміністративне провадження (провадження у адміністративній справі) – це адміністративно-процесуальна діяльність, що здійснюється у рамках конкретної адміністративної справи.

Кількість конкретних адміністративних проваджень є надзвичайно великою, що зумовлено характером самого державного управління, яке охоплює всі сторони суспільного життя, а також різноманітністю управлінських відносин. Кожне з них має загальні ознаки юридичних процесів, а також специфічні риси. Ці ознаки зумовлені характером справи, що вирішується; правовим статусом суб'єктів, які беруть участь у процесі; особливостями правовідносин, що виникають; поставленими цілями тощо.

Розглядаючи адміністративний процес як систему проваджень, слід відзначити, що вони співвідносяться з ним як категорії загального та особливого. Адміністративне провадження є адміністративно-процесуальною діяльністю, що здійснюється у рамках конкретної адміністративної справи. Як частина певного адміністративного процесу, воно є особливим видом адміністративної діяльності щодо вирішення справ певної категорії на основі загальних і спеціальних процесуальних норм.

За функціональною ознакою в структурі адміністративного процесу виділяють: провадження установчого характеру (провадження з утворення державних органів, суб'єктів господарської діяльності); провадження правотворчого характеру (провадження з опрацювання та прийняття нормативних актів); правоохоронні провадження (провадження в справах про адміністративні правопорушення, провадження щодо скарг громадян); правонаділяючі провадження (провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень).

Крім того, виділяють звичайне та прискорене провадження. Останнє характеризується спрощеною процесуальною регламентацією, мінімальною кількістю процесуальних актів.

Поширеним є поділ проваджень на нормотворчі, установчі та правозастосовні. Для нормотворчих проваджень найбільш характерними є

провадження з видання нормативних актів управління. Для установчих проваджень найбільш характерними є адміністративні провадження щодо створення, реорганізації та ліквідації організаційних структур у сфері державного управління, укомплектування персоналом організаційних структур у сфері державного управління. Правозастосовчі провадження структурно є найбільшою і найскладнішою групою адміністративних проваджень. До них належать: провадження щодо застосування заходів примусу, заохочення і стимулювання в державному управлінні; провадження з реалізації громадянами та юридичними особами своїх прав і обов'язків; провадження щодо здійснення нагляду та контролю та ін.

У системі адміністративних проваджень також виокремлюють: провадження з відпрацювання та прийняття нормативних актів, індивідуальних актів управління; щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів та посадових осіб, які порушують права громадян; за зверненнями громадян; стосовно застосування адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного припинення; у справах про адміністративні правопорушення; дисциплінарне провадження; реєстраційно-дозвільне провадження; з приватизації державного майна; діловодство.

Міра процесуалізації різних проваджень є неоднаковою на сучасному етапі. Деякі провадження мають досить розвинену, переважно уніфіковану процесуальну форму, наприклад, щодо звернень громадян. В інших випадках відповідна владна діяльність врегульована законодавством недостатньо. Таким чином, залишаються такі провадження, що тільки формуються, а їх процесуальна форма ще не характеризується досконалістю.

§ 4. Стадії адміністративного процесу

Адміністративна діяльність здійснюється безперервно і проявляється у послідовному повторенні відповідних стадій процесу. Для досягнення мети владний суб'єкт у певній черговості здійснює дії, що мають циклічний характер. Адміністративний процес складається з таких стадій, які є відносно самостійними частинами адміністративної діяльності, що необхідна для досягнення загального результату. Кожна стадія має специфічну безпосередню мету, яка є шаблем у досягненні головної мети процесуальних дій. Для будь-якої стадії специфічними є склад суб'єктів, інформаційна база, певні документи, проміжні рішення, послідовність дій тощо.

Узагальнення подібних операцій у різних адміністративних провадженнях свідчить про наявність щонайменше чотирьох загальних ознак. По-перше, вони здійснюються послідовно. По-друге, діяльність має не

випадковий характер, послідовність окремих дій є логічно визначеною. Так, винесення постанови у справі не може передувати складанню протоколу про адміністративні правопорушення. По-третє, різними видами адміністративних проваджень притаманні різні за характером і призначенням дії, які відрізняються за ступенем урегульованості адміністративно-процесуальними нормами. По-четверте, здійснення тієї або іншої дії в тому або іншому провадженні визначається адміністративно-процесуальними нормами і виступає моментом реалізації матеріальних норм адміністративного права.

Таким чином, стадії адміністративного процесу – це відносно самостійні частини адміністративної діяльності, що необхідна для досягнення загального результату. Кожна стадія має специфічну безпосередню мету, склад суб'єктів, інформаційну базу, певні документи, проміжні рішення, послідовність дій тощо.

До стадій адміністративного процесу належить:

1. Процесуальна стадія – відносно уособлена, відділена часом та логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та вирішення відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що закріплюється у процесуальних актах.

2. Аналіз ситуації передбачає здійснення роботи щодо збору та фіксації необхідної інформації про фактичний стан справ, складання документів, прийняття проекту рішення, оцінки перспектив подальшого просування справи, прийняття рішення про необхідність такого просування; залежно від ситуації розглядаються існуючі проблеми та можливі варіанти їх вирішення.

3. Прийняття рішення характеризується тим, що надається юридична оцінювання зібраної інформації, повно та всебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, приймається конкретне рішення. У колегіальних органах це може бути обговорення та голосування. Одноосібне прийняття рішень передбачає вивчення та підписання підготовленого проекту. Оформлення рішення пов'язане з остаточним редагуванням, підписанням, присвоєнням порядкового номера тощо.

4. Стадія оскарження рішення до вищого органу (вищої посадової особи) стосовно органу (посадової особи), який приймав рішення, або до суду є важливим та необхідним етапом врегулювання спору, що дає можливість захистити свої інтереси.

5. Виконання правового акта передбачає завершення діяльності щодо адміністративної справи. Рішення доводяться до виконавців, зацікавлених осіб шляхом усного повідомлення, ознайомлення під розпис, відправленням поштою тощо.

Стадії існують у будь-якому адміністративному провадженні. Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої стадії, які не

повторюються в інших видах. Треба зазначити, що стадії одних видів проваджень зафіксовані в нормативному порядку, інших – не зафіксовані і являють собою специфічний результат узагальнення чинних у тій чи іншій сфері правил.

Так, провадження з видання нормативних актів управління складається з п'яти стадій:

1) встановлення потреби у виданні нормативного акта (збирається інформація про стан справ, виявляються ситуації, що потребують нормативного врегулювання);

2) підготовка проекту акта (визначення виконавців, узгодження проекту, його створення, якщо це потрібно; визначення строків розробки та ін.);

3) винесення проекту на обговорення органу управління (проект оцінюється органом управління, обирається оптимальний варіант рішення);

4) прийняття рішення щодо проекту (проект визнається прийнятним або неприйнятним);

5) опублікування акта (здійснюється опублікування акта, тобто доведення його до відома посадових осіб).

У провадження щодо створення, реорганізації або ліквідації організаційних структур у сфері державного управління виділяються такі стадії: збір та первинне вивчення інформації про потребу організаційних змін; обґрунтування потреби змін; вибір та аналіз норм, що підлягають застосуванню; розгляд справи компетентним органом; винесення рішення.

У провадженні з комплектування персоналом організаційних структур у сфері державного управління виділяють такі стадії: вивчення інформації; узгодження умов трудового договору; здійснення необхідних організаційних заходів; вибір норм, які слід застосовувати; розгляд справи; прийняття рішення.

Слід відзначити, що норм, які визначають кількість, найменування, зміст стадій у тому чи іншому адміністративному провадженні, не існує. Відмінності щодо стадій адміністративного процесу не мають принципового характеру. Їх можна збільшувати або поділити на окремі дії, називати різними термінами тощо. Принципово важливим є те, що стадії повинні повно і точно відображати саму процедуру провадження, ті окремі дії або операції, які здійснюються у процесі реалізації адміністративно-правових норм. Такий підхід є характерним не лише для провадження в справах про адміністративні правопорушення, але й для інших видів адміністративних проваджень.

§ 5. Загальна характеристика провадження в справах про адміністративні правопорушення

Провадження в справах про адміністративні правопорушення визначається як низка послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а у деяких випадках інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності і забезпечення виконання винесеної постанови. Його завданнями закон називає своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності до законодавства, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян щодо додержання законів, зміцнення законності (ст. 245 КУпАП).

Провадження в справах про адміністративні правопорушення є особливим різновидом адміністративного процесу, який врегульований, у першу чергу, нормами розділів IV та V КУпАП. Так, у главах 18-33 чітко визначені завдання провадження (ст. 245); обставини, що виключають провадження (ст.247); принципи провадження (ст. 249); види доказів (ст. 251); вимоги до найважливіших процесуальних документів, зокрема до протоколу (ст. 254 – 257), постанови по справі (ст. 283 – 286) тощо; заходи забезпечення провадження (ст. 260); права учасників провадження (ст. 268 – 275); строки і порядок розгляду справ (ст. 277 – 279); оскарження і опротестування постанов по справі (ст. 287 – 297); виконання постанови (глави 25 – 33, ст. 298 – 330).

Переважна частина норм щодо провадження в справах про адміністративні правопорушення міститься в КУпАП, проте процесуальні адміністративно-деліктні відносини регулюються і досить великою кількістю інших норм. До них належать: встановлені законами України специфічні правила розгляду окремих категорій справ (наприклад, порушення митних правил); норми підзаконних актів, які уточнюють і конкретизують норми КУпАП; цивільно-процесуальні норми (зокрема, щодо перегляду постанов у зв'язку з оскарженням в суді дій органів і посадових осіб щодо накладення адміністративних стягнень); кримінально-процесуальні норми (у випадку, коли кримінальна справа припиняється, а особа притягується до адміністративної відповідальності).

Адміністративному провадженню не властива складна процедура розслідування справ, спрощено порядок порушення справи, а нерідко її розгляду. Можливі випадки, коли не складається протокол про адміністративне правопорушення (наприклад, ст. 258 КУпАП). Строки розгляду справ про адміністративні правопорушення є короткими:

п'ятнадцять, сім, п'ять, три, одна доба (ст. 277 КУпАП). Це пояснюється тим, що адміністративні правопорушення здебільшого легко встановлюються і, як правило, не потребують багато часу для розслідування та розгляду порівняно з кримінальними справами.

Аналіз законодавства України дає змогу виділити два види провадження в справах про адміністративні правопорушення: звичайне та спрощене. Звичайне здійснюється у переважній більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством. Воно передбачає складання протоколу, в якому визначається зміст, запобіжні заходи і порядок їх застосування; права і обов'язки учасників провадження; порядок розгляду справ; факти, обставини, що є доказами. Спрощене провадження застосовується щодо невеликої кількості правопорушень, прямо передбачених ст. 258 КУпАП. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю. Протокол про правопорушення не складається, посадова особа, яка виявила правопорушення, приймає і виконує рішення про накладення і стягнення (штрафу або попередження). У разі стягнення штрафу порушнику видається документ про його сплату. Оформлення попередження здійснюється шляхом вручення офіційного письмового попередження за встановленою формою або шляхом усного попередження.

Провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за таких обставин:

- 1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення;
- 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку;
- 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;
- 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;
- 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;
- 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;
- 7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП;
- 8) наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, або не скасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також порушення по даному факту кримінальної справи;
- 9) смерть особи, щодо якої розпочато провадження в справі.

Розгляд справи про адміністративне правопорушення здійснюється на засадах рівності перед законом і органом (посадовою особою), який розглядає справу, всіх громадян незалежно від раси, кольору шкіри,

політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови та інших обставин.

Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі. Справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи. У випадках передбачених КУпАП при розгляді деяких справ про адміністративні правопорушення присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. У разі ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді цю особу може бути органом внутрішніх справ піддано приводу.

Справа про адміністративне правопорушення розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи. Справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 42-2, частиною першою ст. 44, ст. 44-1, 106-1, 106-2, 162, 173, 173-1, 173-2, 178, 185, частиною першою ст. 185-3, ст. 185-7, 185-10, 188-22, 203 – 206-1, розглядаються протягом доби, ст. 146, 160, 160-2, 185-1, 212-7 – 212-20 – у триденний строк, ст. 46-1, 51, 166-9, 176 і 188-34 – у п'ятиденний строк, ст. 101 – 103 КУпАП – у семиденний строк. Строк розгляду адміністративних справ про адміністративні корупційні правопорушення зупиняється судом у разі якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відраженні чи на лікуванні, у відпустці тощо).

Повістка особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, вручається не пізніше як за три доби до дня розгляду справи в суді, в якій зазначаються дата і місце розгляду справи. Інші особи, які беруть участь у провадженні по справі про адміністративні правопорушення, повідомляються про день розгляду справи в той же строк (ст. 277-2 КУпАП).

Відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення розглядаються:

1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад (ст. 218 КУпАП);

2) виконавчими комітетами (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їх посадовими особами, уповноваженими на це КУпАП (ст. 219 КУпАП);

4) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених КУпАП, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, Верховним Судом (ст. 221, 221-1 КУпАП);

5) органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП (ст. 222 – 244-21 КУпАП).

Провадження в справах про адміністративні правопорушення має певні стадії, які відрізняються одна від одної і колом учасників провадження, характером проваджуваних дій та їх юридичною роллю. Розв'язання завдань кожної стадії оформлюється спеціальним процесуальним документом, який закріплює результат діяльності.

Главою 17 КУпАП врегульовано підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення. Кожна стадія складається з окремих етапів, що являють собою групи взаємопов'язаних дій, зокрема:

1. Адміністративне розслідування складається з таких стадій: порушення справи; встановлення фактичних обставин; процесуального оформлення результатів розслідування; направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю.

2. Розгляд справи включає: підготовку справи до розгляду і заслуховування; заслуховування справи; прийняття постанови; доведення постанови до відома.

Орган (посадова особа) при підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення вирішує такі питання: чи належить до його компетенції розгляд даної справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувано необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Справа про адміністративне правопорушення розглядається відкрито, крім випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці. З метою підвищення виховної і запобіжної ролі провадження в справах про адміністративні правопорушення такі справи можуть розглядатися безпосередньо в трудових колективах, за місцем навчання або проживання порушника.

Розгляд справи розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає дану спра-

ву. Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, які беруть участь у розгляді справи, їх права і обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, які беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і вирішуються клопотання.

Орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати: чи вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Особливості розгляду справ про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, та про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), встановлюються КУпАП.

У провадженні у справах про адміністративне правопорушення необхідно довести, що мав місце факт здійснення проступку, що особа щодо якої проводиться провадження, є винною у його скоєнні, а також врахувати низку інших обставин, які можуть вплинути на вирішення справи (наявність пом'якшуючих обставин, відомості про характер та розмір спричиненої шкоди тощо). Особливе значення при цьому має виявлення обставин, пов'язаних з встановленням винуватості особи щодо здійснення адміністративного проступку.

Доказування є процесом встановлення об'єктивної істини по справі, змістом якого є збір, дослідження, оцінювання та використання доказів. Доказування здійснюється суддею або органом, у провадженні якого воно знаходиться. З одного боку, доказування слугує встановленню фактів, які вже мали місце, з іншого – фіксації у визначеному законом порядку та формах одержаних результатів для надання їм статусу доказів.

Доказами у справі про адміністративне правопорушення (ст. 251 КУпАП) є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, у

тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі або в режимі фотозйомки (відеозапису), які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху та паркування транспортних засобів, актом огляду та тимчасового затримання транспортного засобу, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.

Відповідно до закону одержання і оцінювання всіх необхідних доказів здійснюється компетентним органом або посадовою особою, правомочними вирішити дану справу (ст. 252 КУпАП). Орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю.

Особливістю доказів є те, що вони мають бути одержані в установленому законом порядку, в іншому разі вони не будуть мати доказової сили. Йдеться про передбачений КпАП порядок провадження у справі про адміністративне правопорушення. Наприклад, протокол, яким фіксується вчинення правопорушення, повинен бути складений за певною формою уповноваженою на те посадовою особою або представником громадськості (ст. 255 КУпАП).

Правом надавати докази користуються особи, що беруть участь у провадженні у справі (особа, що притягується до відповідальності, потерпілий, законні представники, адвокат), та інші особи. Докази можуть бути витребувані органом або посадовою особою, що розглядає справу, від підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою.

Докази поділяють на первісні та похідні, прямі та непрямі, позитивні та негативні, звинувачувальні та виправдні. Проте, найбільш значущим є їх групування науковцями залежно від джерела відповідних відомостей. До них належать:

- дані, що одержуються від різних осіб, у тому числі учасників провадження: правопорушника, потерпілого, свідків (така інформація протоколюється, фіксується у вигляді пояснень, сприймається, надається в усній формі, думки експертів та інших спеціалістів одержуються у формі слів, цифр, графіків та інших прийнятих у суспільстві способів інформаційного впливу);

- речові докази, документи (матеріальні носії інформації залучаються шляхом вилучення, надання зацікавленим особам; формами є протокол про адміністративне порушення, протокол вилучення речей, довідка про вартість речі тощо);

– безпосередні спостереження осіб, уповноважених розслідувати адміністративні провini (за винятком випадків спрощеного провадження вони фіксуються безпосередньо в протоколі про адміністративне правопорушення).

Процесуальним документом, що фіксує вчинення адміністративного правопорушення є протокол. Згідно зі ст. 254 КУпАП протокол про адміністративне правопорушення складається уповноваженими на те посадовою особою або представником громадської організації чи органу громадської самодіяльності.

У випадках, передбачених ст. 258 КУпАП протокол про адміністративне правопорушення не складається, а також в інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення. Постанова у справі про адміністративне правопорушення складається у двох екземплярах, один з яких вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Протокол про адміністративне правопорушення є законодавчо регламентованим документом, тому що ст. 256 КУпАП встановлює обов'язковий перелік відомостей та атрибутів, які повинні в ньому міститися:

– відомості, що стосуються обставин вчинення адміністративного правопорушення (місце, дата і суть вчиненої провini, стаття КУпАП, що передбачає адміністративну відповідальність за дане правопорушення, у деяких випадках підпис про вилучення у порушника предметів або документів);

– відомості про особу правопорушника (прізвище, ім'я, по батькові, вік, рід занять, матеріальне становище, місце проживання і роботи, документ, що посвідчує особу (паспорт або інший документ));

– відомості щодо форми протоколу (дата і місце його складення, прізвище і посада укладача, прізвище і адреса свідків і потерпілих).

– скріплення підписами (особи, що його склали, правопорушником, свідків, потерпілого).

Особі, що притягується до відповідальності, роз'яснюються її права і обов'язки, передбачені ст. 268 КУпАП, про що робиться відмітка в протоколі. Вона має право ознайомитися із змістом протоколу, внести в нього власні пояснення, підписати його або відмовитися від підпису і вказати мотиви відмови, надати пояснення або зауваження щодо змісту протоколу, які до нього додаються. Відмова правопорушника підписати протокол не зупиняє подальшого руху справи, але він має бути зафіксований спеціальним записом.

У разі вчинення провini групою осіб протокол складається на кожного порушника окремо. Складення одного протоколу на всіх правопорушників не дає змоги конкретизувати звинувачення, що ставиться кожному з них, і позбавляє можливості прямо в протоколі дати свої

пояснення щодо суті провини. Цим обмежується право особи на захист у разі притягнення її до адміністративної відповідальності.

Протокол про адміністративне правопорушення складається не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, у двох примірниках, один із яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Після розгляду справи по суті орган (посадова особа) виносить постанову по справі. Постанова виконавчого органу сільської, селищної, міської ради по справі про адміністративне правопорушення приймається у формі рішення (ст. 283 КУпАП).

По справі про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа) виносить одну з таких постанов:

- 1) про накладення адміністративного стягнення;
- 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24-1 КУпАП;
- 3) про закриття справи.

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання. Копія постанови вручається під розписку. У разі якщо копія постанови висилається, про це робиться відповідна відмітка у справі.

3. Перегляд постанови включає такі стадії: оскарження, опротестування постанови; перевірка законності постанови; винесення рішення; реалізація рішення.

Згідно зі ст. 287 КУпАП постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором у випадках, передбачених частиною 5 ст. 7 КУпАП, особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Постанова районного, районного в місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржена в порядку, визначеному КУпАП.

Постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено (ст. 288 КУпАП):

– постанову адміністративної комісії – у виконавчий комітет відповідної ради або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України;

– рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради – у відповідну раду або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАСУ;

– постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення – у вищий орган (вищій посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України;

– постанову інспектора з паркування про накладення адміністративного стягнення – в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд у порядку, визначеному КУпАП.

Скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення, згідно зі ст. 289 КУпАП, може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови, а щодо постанов по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, та/або про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), – протягом десяти днів з дня набрання постановою законної сили.

Згідно зі ст. 294 КУпАП апеляційна скарга подається до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Місцевий суд протягом трьох днів надсилає апеляційну скаргу разом із справою у відповідний апеляційний суд. Апеляційний перегляд здійснюється суддею апеляційного суду протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду. Апеляційний суд переглядає справу в межах апеляційної скарги. За наслідками розгляду апеляційної скарги суд апеляційної інстанції має право: 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову без змін; 2) скасувати постанову та закрити провадження у справі; 3) скасувати постанову та прийняти нову постанову; 4) змінити постанову. Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає. Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше ніж у п'ятиденний строк направляється до місцевого суду, який її розглядав.

4. Виконання постанови передбачає: звернення постанови до виконання; безпосереднє виконання.

Постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами (ст. 298 КУпАП).

Постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено цим Кодексом та іншими законами України. При оскарженні постанови про накладення адміністративного стягнення постанову підлягає виконанню після залишення скарги без задоволення, за винятком постанов про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), який виніс постанову. Постанова про накладення адміністративного стягнення виконується уповноваженим на те органом у порядку, встановленому цим КУпАП та іншими законами України. Орган Національної поліції забезпечує

виконання постанови про адміністративний арешт у порядку, встановленому законами України. У разі винесення кількох постанов про накладення адміністративних стягнень щодо однієї особи кожна постанова виконується окремо.

Питання для самоперевірки

1. Визначте мету та завдання адміністративного процесу.
2. Які існують концептуальні підходи до визначення змісту адміністративного процесу?
3. Назвіть специфічні ознаки та особливості адміністративного процесу.
4. На яких принципах ґрунтується здійснення адміністративного процесу?
5. Дайте визначення адміністративного провадження.
6. Охарактеризуйте систему адміністративних проваджень
7. Проаналізуйте стадії адміністративного процесу.
8. Якими правовими нормами регулюється здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення?
9. Які існують відмінності між звичайним та прискореним провадженням?
10. Наведіть перелік прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.
11. Які органи розглядають справи про адміністративні правопорушення?
12. Охарактеризуйте стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення.

РОЗДІЛ 7 ЗАКОННІСТЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

§ 1. Поняття законності у сфері державного управління

Законність є атрибутом існування та розвитку демократично організованого суспільства. Вона необхідна для забезпечення свободи реалізації прав громадян, здійснення демократії, освіти, функціонування громадянського суспільства, науково обґрунтованої побудови та раціональної діяльності державного апарату. Законність обов'язкова для усіх елементів державного механізму (державних органів та організацій, державних службовців), громадянського суспільства (громадських, релігійних організацій, незалежних засобів масової інформації, неформальних об'єднань тощо), а також для усіх громадян.

Розуміння законності як неухильного виконання законів та інших нормативних актів органами держави, посадовцями, громадянами і громадськими організаціями поєднується з необхідністю усвідомлення того, що її реалізація пов'язана з наявністю достатньої кількості юридичних норм високої якості та їх точним дотриманням усіма суб'єктами права. Розвинена правова основа виконавчо-розпорядчої діяльності повинна задовольняти таким критеріям, як відповідність юридичних норм природному праву, панування закону, повнота і диференційована системи норм, її стабільність, несуперечність, висока юридична техніка. Як специфічний регулятор суспільних відносин система юридичних норм повинна відповідати об'єктивним закономірностям соціального життя, вимогам права, бути адекватною економіко-політичному, культурному рівню країни.

У правовому контексті законність розглядається як режим (стан) відповідності суспільних відносин нормам законодавства, який утворюється в результаті неухильного дотримання їх вимог усіма суб'єктами права. Відповідно значення законності полягає в тому, щоб позитивні зобов'язання, виражені у правових нормах були виконані, дозволи реалізовані, а заборони дотримані. Законність у державному управлінні є режимом належного функціонування системи державного управління, який полягає в точному, суворому і неухильному дотриманні та виконанні всіма суб'єктами управлінських відносин чинних на території держави нормативно-правових актів.

У науковій літературі законність розглядається також як принцип державної діяльності (обов'язок діяти відповідно до закону), як метод державного управління суспільством (сукупність прийомів, що забезпечують належну поведінку), як режим системи взаємовідносин населення та організацій з державними органами (процес та результат

діяльності соціальних суб'єктів, їх правомірної поведінки). Останнє сприяє забезпеченню прав і законних інтересів особи, її всебічному удосконаленню, формуванню та розвитку громадянського суспільства, успішній діяльності державного механізму. Саме такий режим є необхідним в усіх сферах соціального життя, але особливо значущість він набуває в системі відносин суб'єктів адміністративної влади між собою, а також з громадянами і недержавними організаціями.

Суб'єкти адміністративної влади відіграють головну роль у таких відносинах, що обумовлено низкою чинників. По-перше, суб'єкти виконавчої влади становлять досить численну групу. З ними громадяни, недержавні організації вступають у правовідносини досить часто. Кількість державних службовців, пов'язаних з виконавчо-розпорядчою діяльністю, перевищує кількість службовців, які займаються іншою державною діяльністю. По-друге, суб'єкти державної виконавчої влади здійснюють правозастосування і видають велику кількість нормативних актів, а також мають значні владні повноваження. По-третє, вони безпосередньо розпоряджаються чималими матеріальними, фінансовими, трудовими ресурсами. По-четверте, органи державної виконавчої влади, їх посадовці мають право здійснювати позасудовий примус, юрисдикційну діяльність, в їх безпосередньому віданні знаходиться механізм фізичного примусу, захисту (армія, поліція, пенітенціарна система тощо). По-п'яте, вони наділені дискреційними повноваженнями, свободою розсуду, яка служить одним із засобів виконання державними органами покладених на них завдань і повноважень.

Законність і дисципліна є обов'язковими рисами правової держави, сукупністю форм і методів державного управління, які знаходять своє відображення в чинному законодавстві, за допомогою яких держава регулює взаємовідносини в суспільстві, досягається стан законотривної поведінки об'єктів управління. Сутність законності полягає у наявності достатньої кількості юридичних норм високої якості, їх суворому дотриманні усіма суб'єктами. При цьому будь-яке рішення державних і недержавних органів, уповноважених ними осіб не повинно суперечити чинному законодавству, має бути прийняте в межах компетенції органу або посадової особи, що його приймає, з додержанням необхідної процедури.

Відповідно до ст. 7 КУпАП провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності. Ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом. Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їх компетенції, у точній відповідності із законом. Додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищих

органів і посадових осіб, правом оскарження, іншими встановленими законом способами.

Законність передбачає наявність законів, що виражають волю народу і відображають об'єктивні закономірності суспільного розвитку та однакове розуміння, застосування, безумовне і точне виконання законів, а також підзаконних правових актів усіма державними органами, посадовими особами, громадянами, громадськими об'єднаннями.

Законність у сфері державного управління ґрунтується на таких принципах:

- загальнообов'язковість законів для всіх без винятку органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб, громадян тощо;
- єдність законності, тобто однакове розуміння змісту та дії законів на всій території держави;
- неприпустимості протиставлення законності й доцільності (закон є вищим ступенем прояву доцільності).

Послідовна та сувора реалізація законності передбачає наявність відповідної системи її гарантій. Серед них розрізняються загальні умови та спеціально-юридичні засоби забезпечення режиму законності.

Серед загальних умов слід виділити політичні, економічні, організаційні, ідеологічні та юридичні. Політичними передумовами законності є режим демократії та гласність, які є реальними тільки в умовах існування незалежного від держави громадянського суспільства, політичного плюралізму, свободи друку, розподілу влади. До економічних передумов можна віднести рівень добробуту, наявність у держави необхідних ресурсів, фактичну гарантованість прав громадян, організацій, їх економічну свободу, багатокладність економіки, існування ринків товарів, капіталів, праці. На стан законності чималий вплив справляють такі організаційні чинники, як організаційна структура апарату, кваліфікація службовців, ефективність діяльності системи правової підготовки кадрів, чітке і раціональне розділення повноважень та інше. Величезне значення для існування правопорядку мають правова культура посадовців і громадян, правосвідомість, заснована на визнанні абсолютної цінності основних прав людини. Велике значення має запровадження переконання, зокрема, вміло організованого заохочення (ідеологічні передумови). До юридичних передумов належить стан системи законодавства, зокрема йдеться про якість законів, повноту правового регулювання, процесуальне забезпечення матеріально-правових приписів, закріплення системи ефективних гарантій.

Спеціальні юридичні засоби забезпечення законності концентруються у сфері виконавчої влади і виражаються у функціонуванні особливого державно-правового механізму, який складається з:

- організаційно-структурних формувань;
- організаційно-правових методів.

Організаційно-структурні формування – це ті органи держави і

недержавні структури, на які покладено обов'язок щодо підтримання і зміцнення режиму законності. Організаційно-правові методи – це прийоми, які використовуються ними для забезпечення законності. В юридичній теорії і практиці такі організаційно-правові методи прийнято називати способами забезпечення законності.

Законність забезпечується трьома основними способами: проведенням контролю, здійсненням нагляду та за допомогою звернень громадян. У процесі захисту своїх законних прав і свобод громадяни звертають увагу компетентних органів на порушення законодавства і, таким чином, захищають існуючі в державі та суспільстві правовідносини. Такий контроль у деяких випадках називають ще індивідуальним.

§ 2. *Поняття та види контролю в системі державного управління*

У системах соціального управління контроль є найважливішим видом зворотного зв'язку, завдяки якому суб'єкти влади отримують інформацію про фактичний стан справ, виконання рішень. Він використовується для підвищення виконавської дисципліни, оцінки роботи, запобігання небажаним наслідкам, оперативному регулюванню процесу.

Контроль є складовою частиною (елементом) управління, сутність якого полягає у відслідковуванні стану справ на підконтрольному об'єкті, що забезпечується систематичною перевіркою виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку, у зв'язку з чим контролюючі органи втручаються в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів, надають обов'язкові для виконання вказівки, припиняють, змінюють чи скасовують акти управління, вживають заходи примусу щодо підконтрольних осіб.

Зміст контролю складається із:

– спостереження за функціонуванням підконтрольних об'єктів, отримання об'єктивної інформації про виконання ними правил і доручень, їх реального стану (формами збору інформації є вивчення даних обліку, звітів, перевірки документів, інвентаризації, ревізії, отримання пояснень та ін.);

– аналіз зібраної інформації, виявлення відповідних тенденцій та причин, розробка прогнозів;

– вжиття заходів щодо запобігання порушенням законності та дисципліни, шкідливих наслідків, збитку, нещасних випадків, недоцільних дій і витрат, припинення протиправної діяльності з метою недопущення шкідливих наслідків або нових правопорушень;

– облік конкретних правопорушень, визначення їх причин та умов;

– виявлення винних осіб і притягнення їх до відповідальності самостійно або шляхом передачі матеріалів іншим компетентними органам, посадовим особам.

Контролю притаманні такі принципи:

1) універсальність (це означає, що контроль має охоплювати всі елементи державного, господарського та соціально-культурного будівництва);

2) систематичність (проводиться не одноразово, 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 контролюючих осіб);

5) дієвість, оперативність, результативність (швидкість проведення заходів контролюючим органом у разі одержання повідомлень про порушення, запобігання правопорушенням і причинам, що їм сприяли, своєчасне вжиття заходів щодо їх усунення, притягнення винних до юридичної відповідальності);

б) гласність (можливість або обов'язок доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів, а також інших осіб, зацікавлених у результатах контролю).

До основних характеристик контролю в державному управлінні належить: систематичність; цілеспрямованість; всебічний аналіз інформації щодо фактичної ситуації; перевірка відповідності управлінських дій прийнятим управлінським рішенням; виявлення результатів впливу на хід управлінської діяльності.

Контрольна діяльність включає низку послідовних дій, яку можна розділити на три стадії: підготовчу, основну (центральну) та підсумкову.

На підготовчій стадії: обирається об'єкт контролю; визначається предмет та засоби проведення контролю (встановлюється, що саме слід перевірити); підбираються (призначаються) особи, які здійснюватимуть контроль; складаються плани щодо його проведення.

На основній стадії здійснюється збирання і обробка інформації. Зібрана з різних джерел інформація аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, що перевіряється, оскільки інформація, одержана від керівництва такого об'єкта, а також з інших джерел може не бути достовірною.

До підсумкової стадії належать такі дії, як: прийняття рішення за результатами контролю; доведення його до адресата (в необхідних випадках до відома громадськості, правоохоронних органів або інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; контроль за виконанням рішень, прийнятих за підсумками контролю.

Контроль здійснюють: орган законодавчої влади (Верховна Рада України); Президент України; органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, міністерства, інші ЦОВВ, місцеві державні ад-

міністрації та їх підрозділи, адміністрації підприємств, установ, організацій; судові органи; спеціальні контролюючі органи (державні інспекції та служби); органи місцевого самоврядування (місцеві ради та їх виконавчі органи). Відповідно в теорії адміністративного права виділяють види контролю залежно від місця суб'єкта в системі державних органів: парламентський (нормативний), президентський, судовий контроль, контроль Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Крім того, виділяють громадський контроль, суб'єктами якого є громадські організації, трудові колективи, органи самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, громадяни. Громадський контроль як засіб забезпечення законності в діяльності виконавчо-розпорядчих органів відрізняється від усіх інших видів контролю, тому що не має державно-владного змісту. Тому рішення громадських організацій за результатами перевірок мають рекомендаційний характер.

Контроль з боку органів законодавчої влади (нормативний контроль) є видом контролю, який здійснюється Верховною Радою України згідно з Конституцією України і прийнятими відповідно до неї нормативними актами з даного питання.

Контроль з боку Президента України та його апарату (президентський контроль) є правом контролю з боку Президента України за додержанням законності в усіх структурах і сферах функціонування виконавчо-розпорядчої системи держави.

Контроль з боку Кабінету Міністрів України – це реалізація Кабінетом Міністрів України своїх контрольних повноважень у процесі:

- реалізації програм економічного, соціального, культурного розвитку України в цілому та окремих її регіонів;
- втілення в життя фінансової, цінової, грошової, кредитної, податкової політики; створення загальнодержавних та інших фондів; ліквідації наслідків стихійних лих і катастроф, проведення політики в галузі освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки, природокористування;
- вжиття необхідних заходів щодо забезпечення безпеки й обороноздатності України;
- забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України і митної справи;
- керівництва роботою міністерств, комітетів та інших органів державної виконавчої влади.

Результати контрольної діяльності Кабінету Міністрів України висвітлюються в розпорядженнях, які він видає.

Контроль з боку центральних органів державної виконавчої влади – це контроль, який здійснюється міністерствами, комітетами, іншими відомствами. Контрольні повноваження конкретних центральних

органів державної виконавчої влади закріплені у відповідних нормативних документах. Такий контроль може мати як відомчий, так і надвідомчий характер. Контрольні повноваження місцевих органів державної виконавчої влади (державні адміністрації в областях, районах областей, містах Києві та Севастополі та районах цих міст) закріплені в нормах про місцеві державні адміністрації.

Контроль з боку органів судової влади (судовий контроль) – це заснована на законі діяльність судів щодо перевірки правомірності актів і дій органів управління, їх посадових осіб із застосуванням правових санкцій. Основний зміст судового контролю, як способу забезпечення законності, полягає у правовій оцінці дій і рішень органів державного управління та їх посадових осіб. Якщо при цьому встановлюються порушення законності, то судовий орган вживає відповідні заходи і притягує винних до юридичної відповідальності.

Зміст судового контролю полягає в такому:

- оцінці судом правомірності дій органів управління, дій їх посадових осіб та прийнятих нормативних актів і рішень;
- викритті порушень законності або обмежень прав громадян і організацій, підприємств, установ, та встановленні причин порушень;
- вжитті заходів відносно порушених прав і заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, які припустилися порушення законності.

Контроль з боку органів місцевого самоврядування та їх виконавчих апаратів, які утворюються згідно з Конституцією України (ст. 140) і функціонують на підставі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», передбачає, що ради всіх рівнів і виконавчі органи (виконавчі комітети) сільських, селищних, міських, районних у містах рад наділені відповідними повноваженнями. Виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у містах рад наділені двома видами контрольних повноважень, які мають різну правову природу. По-перше, це повноваження власні (самоврядні); по-друге, повноваження, делеговані виконавчою владою. Виконавчі апарати обласних і районних рад таких повноважень не мають. Обласні та районні ради здійснюють контроль у сфері державного управління шляхом розгляду запитів депутатів.

За сферою діяльності, яка підлягає контролю, контроль поділяється на відомчий, міжвідомчий та надвідомчий (або позавідомчий). Відомчий контроль здійснюється міністерствами та іншими ЦОВВ усередині відповідної структури (тому його ще називають внутрішньовідомчим контролем). Такий контроль тісно пов'язаний із завданнями, що поставлені перед міністерствами і відомствами.

Міжвідомчий контроль здійснюється органом міжгалузевої компетенції за виконанням загальнообов'язкових правил, які діють у відповідній сфері. Першою особливістю міжвідомчого контролю є

виключення підпорядкованості, оскільки він здійснюється органом іншої відомчої належності. Інша особливість такого контролю полягає в тому, що коло питань, яке має право перевіряти орган міжвідомчого контролю, є вузьким, спеціальним, тобто прив'язане до завдань, які стоять перед цим органом. До міжвідомчого контролю слід віднести діяльність спеціалізованих державних інспекцій, служб, комісій, комітетів, управлінь, які структурно входять до складу відповідних міністерств чи відомств. При цьому здійснюється контроль за додержанням загальнообов'язкових правил у різних сферах діяльності.

Надвідомчий контроль здійснюється органами загальної компетенції – Кабінетом Міністрів України, місцевими державними адміністраціями з питань господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва незалежно від відомчого підпорядкування об'єктів контролю.

Тільки за результатами відомчого і надвідомчого контролю винну особу можна притягти до дисциплінарної відповідальності за тих обставин, якщо перевірки здійснюють вищі посадові особи, які наділені правом прийняття на роботу. Результатом проведення міжвідомчого контролю може стати притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності. Притягнення до кримінальної відповідальності не виключає можливості застосування дисциплінарного стягнення.

Контроль здійснюється у формі перевірок (обстеження і вивчення окремих напрямків фінансово-господарської діяльності, за результатами якої складається довідка або доповідна записка), ревізій (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за наслідками якої складається акт), витребування звітів тощо.

§ 3. *Нагляд та його види*

У багатьох випадках задля забезпечення свободи громадян, підприємств, організацій, захисту їх від надмірного державного втручання контрольні повноваження суб'єктів влади обмежують правовими актами, надаючи їм можливість здійснювати тільки нагляд. А коли між перевіряючими і тими особами, яких перевіряють, відсутня організаційна підлеглисть, відмежування контролю від нагляду потрібно для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів, що не несуть відповідальність за її наслідки.

В умовах зменшення державного втручання в діяльність організацій, в життя громадян, переходу до правової держави обсяг нагляду збільшуватиметься за рахунок звуження обсягу контролю. Крім того, обсяг наглядової діяльності розширюється тому, що в житті суспільства збільшується роль технічних засобів, різноманітних технічних правил, контроль за дотриманням яких є важливою умовою забезпечення безпеки.

Нагляд є обмеженим, звуженим контролем. Особливе місце серед його видів займає адміністративний нагляд, який є найбільшим за обсягом та різноманітністю, характеризуючись такими особливостями:

– владними суб'єктами наглядової діяльності є суб'єкти публічної виконавчої влади;

– основною метою є забезпечення безпеки громадян, суспільства, держави, попередження шкідливих для суспільства дій, проявів стихійного лиха, зменшення тяжкості їх наслідків тощо;

– він завжди є спеціалізованим, спрямованим на дотримання спеціальних правил (санітарних, ветеринарних, митних, торгівельних та ін.), а не на додержання законності в цілому;

– проводиться систематично у плановому і позаплановому порядку, має ініціативний характер;

– здійснюється, як правило, суб'єктами публічної влади, наділеними надвідомчими повноваженнями, а піднаглядні індивідуальні та колективні суб'єкти організаційно не підпорядковані суб'єктам влади, які їх перевіряють;

– пов'язаний із широким застосуванням адміністративного примусу, тобто наглядові структури наділені значними юрисдикційними повноваженнями, правом застосовувати адміністративні застережні заходи та адміністративні покарання.

Таким чином, адміністративний нагляд є надвідомчим, спеціалізованим і систематичним, що здійснюється органами публічної влади з метою дотримання громадянами та організаціями правових норм. Його змістом є здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами. З одного боку він є засобом адміністративної дії, видом виконавчо-розпорядчої діяльності, а з іншої – частиною державного нагляду, засобом забезпечення режиму законності.

Адміністративний нагляд забезпечує охорону відповідних суспільних відносин і матеріальних цінностей не лише від правопорушень, але й від об'єктивно протиправних дій і стихійних явищ. Суб'єкти наглядової діяльності зобов'язані піклуватися про те, щоб не допустити, запобігти настанню шкідливих наслідків (пожеж, епідемій, дорожньо-транспортних подій і т. п.), виявити обставини, які можуть бути їх причиною, а також вжити заходи для усунення виявлених відхилень. Таким чином, пріоритетом є прогноз, попередження, припинення з метою недопущення настання шкоди зараз, а застосування каральних санкцій для загальної і приватної превенції правопорушень в майбутньому має другорядне значення.

До основних напрямів адміністративного нагляду слід віднести:

1. Правотворчість, участь у визначенні правового режиму піднагляд-

них об'єктів. В одних випадках наглядові структуру самі затверджують спеціальні правила (податкові, митні тощо), в інших лише готують проекти відповідних актів, що затверджуються вищими органами.

2. Організаційно-масова і матеріально-технічна попереджувальна діяльність. Суб'єкти адміністративного нагляду активно здійснюють пропаганду спеціальних знань (правил дорожнього руху, пожежної безпеки тощо), координацію і методичне управління відповідною діяльністю піднаглядних об'єктів, обліково-аналітичну роботу.

4. Поточне спостереження за відповідними діями, станом довкілля і матеріальних цінностей. Основною формою наглядової діяльності є збір і аналіз інформації про піднаглядні об'єкти. Для цього суб'єкти нагляду наділяються повноваженнями вимагати надання довідок, звітів та інших документів, брати пояснення у посадовців і громадян, проводити огляди, обстеження на місцях, направляти матеріали фахівцям, вимагати проведення експертиз, обстежень, інвентаризації, брати участь в роботі комісій з розслідування нещасних випадків тощо.

5. Застосування застережних заходів з метою зменшення тяжкості наслідків неправомірних дій, а також попередження епідемій, пожеж, несприятливої дії довкілля. Мінімізації шкідливих наслідків дії несприятливих чинників сприяють карантини, заборона руху, заходи з евакуації, заборони, обмеження на певні дії, знищення хворих тварин й інші профілактичні акти в умовах надзвичайних ситуацій.

6. Притягнення винних до відповідальності. Багато суб'єктів державного нагляду має право самостійно застосовувати до винних такі адміністративні покарання, як попередження та штраф. У встановлених законом випадків їх посадовці можуть тільки складати протоколи про адміністративні правопорушення, проводити розслідування.

У системі регулятивного адміністративного нагляду можна виділити три різновиди:

- за невизначеною кількістю суб'єктів – тими, хто зобов'язаний дотримуватися протипожежних, санітарних, митних та інших правил;
- за особами, які отримали ліцензії й інші дозволи;
- за особами, які скоїли злочини.

Численні державні наглядові служби можна розділити на три групи:

- спеціалізовані наглядові відомства, головним завданням яких є систематичний надвідомчий контроль за дотриманням спеціальних правил;
- структурні підрозділи державних органів виконавчої влади;
- організаційні структури, які здійснюють нагляд поряд з іншими видами діяльності.

Суб'єктами адміністративного нагляду є спеціально створені з цією метою державні структури. Серед таких органів слід виділити інспекції, які залежно від компетенції можна розділити на дві групи: з повноваженнями міжвідомчого характеру або такі, що здійснюють свої

функції тільки у межах того чи іншого відомства. Інспекції, що мають повноваження міжвідомчого характеру, є державними інспекціями. Вони здійснюють свої функції у межах наданої компетенції незалежно від відомчої підпорядкованості об'єктів.

Система державних інспекцій за характером зв'язків з органами державної виконавчої влади може бути організаційно відокремленою групою державних інспекцій, підпорядкованих безпосередньо уряду або групою інспекцій, які є цілком або частково структурними підрозділами центральних органів державної виконавчої влади (міністерств, інших ЦОВВ).

До повноважень державних інспекцій належить: розробка норм і правил, виконання яких контролює інспекція; організація і здійснення нагляду; застосування заходів державного примусу.

Для припинення неправомірних дій суб'єкти адміністративного нагляду використовують такі примусові засоби, як приписи, що зобов'язують усунути конкретні порушення у певний термін, призупинення усієї діяльності підприємства або його частини, заборона окремих видів робіт, експлуатації машин і механізмів, відвантаження та реалізації продукції, відключення від газових магістралей, електричних і теплових мереж тощо. Наглядові служби мають право призупиняти дію ліцензій, усувати від роботи, вилучати речі та документи.

Адміністративний нагляд є необхідним засобом забезпечення безпеки громадян, суспільства і держави. Проте значна кількість наглядових органів, неупорядкованість контрольних заходів мають і негативний ефект, оскільки багато часу, засобів і ресурсів витрачається у зв'язку з перевітками, що стає на перешкоді творчій діяльності, відволікає від роботи багатьох працівників підприємств і установ. Це сприяє створенню умов для надмірного державного втручання в діяльність піднаглядних, розвитку корупційних проявів.

§ 4. Звернення громадян як спосіб забезпечення законності в державному управлінні

Звернення громадян до органів держави з питань забезпечення законності є їх конституційним правом. Воно закріплюється у ст. 40 Конституції України, яка наголошує, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

У розвиток конституційних положень діє ціла низка нормативних актів, які регламентують ці питання. По-перше, це Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. Крім нього, найважливішими актами, що регулюють правовідносини цієї сфери, є Указ Президента

України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» від 19 березня 1997 р. та Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації від 14 квітня 1997 р. № 348. Слід відмітити, що майже всі законодавчі акти останнього часу містять норми, що передбачають питання оскарження дій посадових осіб.

Усі вони регулюють питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статусу пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів.

Вони також забезпечують громадянам можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, установ, організацій незалежно від форм власності, підприємств для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги (ст. 3 Закону).

Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

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

Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб.

До рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких: поруше-

но права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Законом встановлюються вимоги до звернень громадян. Згідно зі ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» звернення адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.

Звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне), а також може бути усним чи письмовим. Усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записується (реєструється) посадовою особою. Письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через повноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення).

У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається. Звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження, крім випадків, передбачених законом. До них належать випадки, коли питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами звернення, не входять до їх повноважень, тоді в термін не більше п'яти днів звернення пересилається за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення. У разі якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями. Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.

Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає. Не розглядаються повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті, та звернення осіб, визнаних судом недієздатними.

Особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є електронна петиція. Відповідно до ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян» громадяни можуть звернутися з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію.

Електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини. Відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (ініціатор) електронної петиції.

Для створення електронної петиції її автор (ініціатор) заповнює спеціальну форму на офіційному веб-сайті органу, якому вона адресована, або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції. У разі невідповідності електронної петиції встановленим вимогам оприлюднення такої петиції не здійснюється, про що повідомляється автору (ініціатору) не пізніше строку, встановленого для оприлюднення.

Відповідні органи державної влади, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання під час збору підписів на підтримку електронної петиції зобов'язані забезпечити: безоплатність доступу та користування інформаційно-телекомунікаційною системою, за допомогою якої здійснюється збір підписів; електронну реєстрацію громадян для підписання петиції; недопущення автоматичного введення інформації, у тому числі підписання електронної петиції, без участі громадянина; фіксацію дати і часу оприлюднення електронної петиції та підписання її громадянином.

Електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору

підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян відповідно до закону.

Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається у порядку, встановленому цією статтею, за умови збору на її підтримку не менш як 25 000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади.

Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.

Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування, визначається відповідно Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, місцевою радою.

Про підтримку або непідтримку електронної петиції публічно оголошується на офіційному веб-сайті Президентом України – щодо електронної петиції, адресованої Президенту України, Головою Верховної Ради України – щодо електронної петиції, адресованої Верховній Раді України, Прем'єр-міністром України – щодо електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України, головою відповідної місцевої ради – щодо електронної петиції, адресованої органу місцевого самоврядування.

У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням. Відповідь на електронну петицію не пізніше ніж на наступний робочий день після закінчення її розгляду оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу, якому вона була адресована, а також надсилається в письмовому вигляді автору (ініціатору) електронної петиції та відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку відповідної електронної петиції.

Для кожного виду звернень встановлено особистий порядок розгляду і форми реагування. Так, розгляд пропозицій (зауважень) є обов'язковим. Органи, що їх розглянули, повинні повідомити громадянина про результати розгляду. Що стосується заяв (клопотань), то їх адресати зобов'язані: об'єктивно і вчасно розглядати їх; перевіряти викладені в них факти; приймати рішення відповідно до чинного законодавства; забезпечувати їх виконання; повідомляти громадян про наслідки їх розгляду.

Відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань,

за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки. Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні): доводиться до відома громадянина в письмовій формі; доводиться з посиленням на законодавство; доводиться з викладенням мотивів відмови; доводиться з роз'ясненнями порядку оскарження прийнятого рішення.

Пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій і підприємств особисто.

Скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, установи, організації, об'єднання громадян, підприємства, засобів масової інформації, посадової особи у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину.

Скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну не розглядаються. Пропущений з поважної причини термін може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу. Рішення вищого державного органу, який розглядав скаргу, в разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржено до суду.

Громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів, має право: особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитись з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги; користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку; одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги; висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Відповідно до прав громадян на скаргу встановлені обов'язки органів, що їх розглядають. Вони в межах своїх повноважень зобов'язані:

об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу; відмінити або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходи до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення; вживати заходи щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відомо органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина; у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення, не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходи до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів.

Подання громадянином звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій, тягнуть за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством.

Питання для самоперевірки

1. Дайте визначення законності в державному управлінні.
2. Яким чином Кодекс адміністративного судочинства України розкриває принцип законності?
3. Яка існує система гарантій щодо послідовної реалізації законності?
4. У чому полягають спеціальні юридичні засоби забезпечення законності?
5. Охарактеризуйте зміст контролю в державному управлінні.
6. Які існують напрями здійснення контролю у сфері державного управління?
7. Розкрийте сутність стадій контрольної діяльності.
8. Назвіть суб'єктів контрольної діяльності.
9. Яким чином здійснюється контроль залежно від сфери діяльності підконтрольного суб'єкта?
10. На які види поділяється контроль залежно від місця суб'єкта в системі державних органів?
11. Надайте загальну характеристику адміністративного нагляду.
12. Хто виступає суб'єктами адміністративного нагляду?
13. Що слід розуміти під зверненнями громадян?
14. Назвіть нормативно-правові акти, які регулюють правовідносини у сфері звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.
15. В якому порядку громадяни можуть звертатися до органів держави з питань забезпечення законності?

МОДУЛЬ 3

РОЗДІЛ 8

ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ

§ 1. Організаційно-правові засади організації управління економікою

У сьогоднішньому розумінні «економіка» – це системний господарський комплекс, що містить у собі взаємозв'язані і взаємозалежні ланки, по-перше, суспільного виробництва, по-друге, розподілу і, по-третє, обміну зробленого продукту в масштабах усієї держави. Економіка як складна поліструктурна система, функціонує з метою задоволення матеріальних потреб суспільства. Основними складниками цієї системи є галузі, підгалузі та їх комплекси. Найбільшими складниками економічної системи України є: промисловість; агропромисловий комплекс; будівництво та житлово-комунальне господарство; управління комунікаціями (транспорт і зв'язок); сфера використання й охорони природних ресурсів; фінанси. Крім того, важливими галузевими структурними частинами держави є митна справа; зовнішньоекономічна діяльність; енергетичний комплекс; торговельний комплекс та побутове обслуговування населення. Усі перелічені галузі й комплекси перебувають у тісній взаємодії, кожна з яких складається з кількох підгалузей. Підгалузі відрізняються, з одного боку, значною самостійністю, а з другого боку – взаємозалежністю й інтегрованістю з економічною системою в цілому.

Промисловість є провідною галуззю господарського комплексу держави, яка має за мету добування та переробку природних ресурсів. Її поділяють на важку (виробництво засобів виробництва) та легку (виробництво предметів споживання). Крім того, вона поділяється на підгалузі залежно від кінцевого результату на нафтову, вугледобувну, машинобудівну, хімічну, металургійну, текстильну, харчову тощо. Підгалузі, у свою чергу, поділяються на субгалузі промисловості (текстильна – на текстильні, швейні виробництва, гірничо-металургійна тощо).

Правові засади організації та управління промисловістю в Україні відображені в Конституції України; Законах України «Про електроенергетику» від 16 жовтня 1997 р. № 575/97-ВР, «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 р. № 2665-III, «Про охорону прав на промислові зразки» від 15 грудня 1993 р. № 3688-XII; актах Президента України (указ «Про заходи щодо вдосконалення державного управління вугільною промисловістю» від 25 липня 2005 р., Концепція державної промислової політики, схвалена указом від 12 лютого 2003 р. № 102/2003);

актах Кабінету Міністрів України (Концепція розвитку вугільної промисловості, схвалена розпорядженням від 7 липня 2005 р. № 236-р); актах міністерств та відомств (наказ Мінекономрозвитку України від 17 квітня 2015 р. № 381 «Про затвердження розрахункового балансу утворення та споживання металобрухту чорних металів на внутрішньому ринку на 2015 рік», наказ Мінекономрозвитку України від 11 лютого 2015 р. № 116 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо забезпечення прозорості діяльності суб'єктів господарювання державно-го сектору економіки»).

Агропромисловий комплекс включає сільське господарство, харчову та переробну промисловість у цій сфері. Пріоритетність розвитку агропромислового комплексу держава забезпечує проведенням різних організаційно-економічних та правових заходів. На це спрямовано Державну цільову програму розвитку українського села на період до 2015 р., затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158. Поставлені в ній завдання мали за мету удосконалення системи управління в аграрному секторі у три етапи: удосконалення методів управління; підготовка до реформування; проведення адміністративно-управлінської реформи.

Державне управління будівництвом та житлово-комунальним господарством (ЖКГ) здійснюється з урахуванням розмежування державної та комунальної власності на об'єкти будівельного комплексу та ЖКГ. Ця сфера охоплює дві складові частини економіки України: будівництво та житлову сферу. Будівництво забезпечує створення і реконструкцію об'єктів виробничого, комунально-побутового, соціально-культурного та житлового призначення. Будівельний комплекс поділяється на промислове будівництво, цивільне будівництво, дорожнє будівництво.

Особливістю управління ЖКГ є те, що значні повноваження у цій сфері належать місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування.

Житлова сфера включає управління житловим фондом (сукупністю жилих будинків та приміщень: державний житловий фонд, громадський житловий фонд, фонд житлово-будівельних кооперативів, приватний житловий фонд) і об'єктами комунального господарства, їх утримання, будівництво та ремонт.

Комунальне господарство поділяється на такі групи об'єктів: санітарно-технічні (водоводи, каналізація, підприємства з очищення міст); енергетичні (електростанції, котельні, теплові, електричні і газові мережі); транспортні (тролейбуси, трамваї); об'єкти зовнішнього благоустрою (шлях оводи, зелені насадження, мостові, набережні тощо).

Зважаючи на зміну відносин власності змінюється і структура житлового фонду, обслуговування та експлуатація, на врегулювання цих

відносин спрямовано Закон України від 24 червня 2004 р. № 1869-IV «Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009 – 2014 роки».

Правові засади управління будівництвом та ЖКГ закріплено в законах: «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII, «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р. № 687-XIV, «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 р. № 1875-IV, указ Президента України «Про пріоритетні завдання у сфері містобудування» від 13 травня 1997 р. № 422/97.

У системі управління комунікаціями виділяють самостійні системи: єдину транспортну систему та систему зв'язку. Єдину транспортну систему складають залізничний, цивільний повітряний, морський, річковий, автомобільний, електротранспорт, трубопровідний, а також шляхи сполучення загального користування (шляхове господарство). Загальні питання регулюються Законом України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 р. № 232/94-ВР, а щодо кожного виду є спеціальний закон.

Система зв'язку перебуває в динамічному розвитку. Її основними елементами є зв'язок поштовий, спеціальний, електричний, фельд'єгерська служба (кур'єрська). Система зв'язку регулюється Законами України «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV, «Про поштовий зв'язок» від 4 жовтня 2001 р. № 2759-III.

Поняття використання та охорони природних ресурсів взаємопов'язані, але їх не можна ототожнювати. Використання спрямоване на добування з природних ресурсів певних корисних властивостей (господарських або оздоровчих). Охорона передбачає запобігання шкідливим наслідкам їх використання, збереження окремих компонентів довкілля. Основними законами у сфері охорони навколишнього природного середовища є Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-XII, «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р. № 45/95-ВР.

Фінансова сфера охоплює відносини, що складаються в процесі акумулювання, розподілу та використання державних грошових коштів і забезпечує єдність усіх її компонентів. Відповідно до ст. 92 Конституції виключно законами України встановлюються Державний бюджет країни та її бюджетна система, система оподаткування, податки і збори, основи утворення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків, статус національної валюти та іноземних валют, тощо. Бюджетним кодексом врегульовано різні види фінансових відносин, які виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів і звітування про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету і місцевих бюджетів, кредитування, державних боргових зобов'язань, позичок, інвестицій тощо.

У кожній з перелічених галузей і підгалузей є специфічні матеріальні умови виробництва, технологічні процеси, структура і чисельність підприємств, інженерно-технічний та управлінський персонал тощо. Всі ці чинники визначають їх місце і призначення в економічній системі, а також особливості міжгалузевих зв'язків.

§ 2. *Поняття, функції та методи державного управління економікою в Україні*

Державне управління економікою – це адміністративно-правове регулювання в галузі економічних відносин, яке здійснюється на підставі законодавства шляхом прямого впливу на господарську діяльність суб'єктів економічних відносин, видання управлінських актів, яких мають додержуватися всі учасники суспільних економічних відносин, створення і забезпечення ефективного функціонування фінансової і податкової систем, регулювання товарообігу, обмеження монополізму, – з метою забезпечення стабільного функціонування і послідовного розвитку тієї чи іншої галузі економіки, впровадження нових технологій і інформатизації промислового процесу.

Зміст державного управління у сфері економіки полягає у такому:

- удосконалення взаємодії ЦОВВ, органів виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, об'єднань роботодавців;

- чіткому закріпленні та розмежуванні компетенції між органами різного рівня; конкретизація повноважень, завдань, функцій різних органів у нормативних актах;

- поглибленні децентралізації в управлінні економікою, гарантування реалізації економічних прав місцевих органів виконавчої влади, підприємств і установ, невтручання в питання, що віднесені до їх компетенції та повноважень органів місцевого самоврядування;

- удосконаленні правового статусу центральних органів виконавчої влади, що здійснюють управління галузями народного господарства;

- підготовці фахівців для галузей народного господарства, недержавних структур, їх перепідготовці та перекваліфікації тощо.

На сучасному етапі формування ринкової економіки в Україні можна виділити два головні напрями державної економічної політики:

- формування нової системи відносин власності (державна створює умови для приватизації державного сектора);

- розвиток малого та середнього підприємництва.

Функції державного управління економікою визначаються залежно від напрямів економічного розвитку держави:

- законодавча (пов'язана з розробкою законів з економічних питань);

- стабілізуюча (передбачає підтримання високого рівня зайнятості, цінової рівноваги, стимулювання економічного зростання, кредитно-грошова політика);
- розподільча (справедливий розподіл на рівні держави доходів та ефективне розміщення ресурсів в економіці);
- функція дослідження економіки (оцінювання економіки з метою визначення її фактичного стану – моніторинг і дослідження економічних процесів на підприємствах (рентабельність, попит та пропозиція, капітальні вкладення, кількість працівників тощо);
- прогнозування (передбачення тенденцій розвитку економіки);
- планування економіки (визначення пріоритетних напрямів позитивних змін динаміки економіки шляхом здійснення антикризових заходів – приватизація, розвиток інформаційних, інноваційних та інших інфраструктур);
- функція реалізації проектних рішень (розробка та затвердження програм введення нових господарських механізмів та коригування існуючих);
- контрольна (за процесом реалізації рішень);
- аналізу та оцінювання економіки.

Регулювання економіки є найважливішою функцією держави в умовах ринкового господарювання. Саме держава встановлює правові основи для прийняття управлінських рішень, захищає інтереси національної економіки, формує її інфраструктуру, контролює процеси грошового обігу, встановлює і розвиває економічно вигідні для суспільства і держави правовідносини.

Адміністративно-правове регулювання забезпечення ринкової економіки здійснюється у різних напрямках. З одного боку, воно включає розроблення та реалізацію системи заходів програмного керівництва, прогнозування, структурної перебудови народного господарства, державну підтримку економічного й науково-технічного потенціалу, а з іншого, – створення правової та економічної основи соціально орієнтованого функціонування підприємств, господарських об'єднань, інших організаційно-господарських структур, ефективного управління державним майном.

Методи управління економікою за характером впливу поділяють на адміністративні та економічні.

Адміністративні методи – це способи впливу спеціально уповноважених органів на діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб шляхом прямого окреслення їх прав та обов'язків через систему наказів, які спираються на владні повноваження та суб'єктів управління. Методи економічного впливу передбачають використання засобів держави (фінансів), створення економічних умов, стимулів тощо. Методи прямого впливу на економіку застосовуються державою до об'єктів державного власності (оборона, наука, освіта, медицина,

атомна енергетика тощо) – державні замовлення і контракти на поставку продукції, визначення завдань розвитку економіки і планів та програм, ліцензування по експорту та імпорту товарів тощо. Непрямий вплив здійснюється опосередковано через створення механізмів стимулювання та зацікавленості (податкові, кредитні, валютні, амортизаційні важелі політики) – пільгове кредитування, зменшення податків, інвестування діяльності, заохочення державних службовців тощо.

Конституція України створила базу для подальшого розвитку економічних відносин у ринковому напрямі, зрівнявши всіх суб'єктів права власності перед законом. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання, соціальну спрямованість економіки.

Основною правовою формою реалізації державної політики в різних сферах є затверджені Верховною Радою України загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Програми мають за мету створення господарсько-управлінського механізму, який відповідає ринковій економіці (гнучких організаційних структур управління й господарювання, підприємництва, демонополізації, акціонування, функціонування комерційних банків, фінансового оздоровлення економіки, зміцнення фінансово-кредитної системи). Починаючи з Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки, прийнято низку програм (Програма надзвичайних заходів по стабілізації економіки України від 3 липня 1991 р.; Про основи національної економічної політики України від 24 березня 1992 р.; Державна програма демонополізації економіки і розвитку конкуренції від 21 грудня 1993 р.; Програма розвитку інвестиційної діяльності на 2002 – 2010 рр. від 28 грудня 2001 р.; Закон України «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року» від 24 травня 2012 р. № 4836-VI; постанови Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2013 р. № 187 «Про затвердження Державної програми активізації розвитку економіки на 2013-2014 роки» та інші). До такого виду актів можна віднести також програми розвитку сіл, селищ, міст, регіонів (соціально-економічні, розвитку сільських територій області та інші), галузей народного господарства.

Управління економікою містить у собі елементи соціально-економічного аналізу й розрахунку, організаційно-технічні дії та інженерну практику, правове регулювання й різноманітні організаційно-правові форми, а також комплекс методів впливу на керовані об'єкти. Усі названі чинники визначають особливості керуючого впливу і структурну побудову механізму управління економікою. Цей механізм складається з: системи організаційно-правових структур (це суб'єкти державного управління економікою); системи організаційно-правових методів і форм державно-управлінського впливу на відносини у даній

сфері (засоби і прийоми, що використовуються суб'єктами управління для реалізації своїх повноважень, тобто методи і форми їх управлінської діяльності).

§ 3. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання у сфері економіки

Основними суб'єктами адміністративно-правового регулювання у сфері економіки є: Верховна Рада України, Президент України; Кабінет Міністрів України; профільні міністерства та відомства; місцеві державні адміністрації; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Кожен з перерахованих суб'єктів здійснює адміністративно-правове регулювання у сфері економіки у межах своєї компетенції, що встановлюється Конституцією України, законами, іншими нормативними актами.

Верховна Рада України у межах своїх повноважень, визначених ст. 85 Конституції України, здійснює законодавче регулювання і контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері економіки. Крім того, до її повноважень належать: прийняття законів (зокрема, у сфері економіки); затвердження Державного бюджету, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; затвердження загальнодержавних програм економічного розвитку; розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; затвердження рішень про надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також одержання Україною від іноземних держав, банків та міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом, здійснення контролю за їх використанням; призначення на посаду та звільнення з посади Голови Нацбанку України за поданням Президента України.

Значний за юридичною силою обсяг повноважень щодо управління економічними процесами в державі має Президент України. Вони встановлені Конституцією України (ст. 106) і насамперед полягають у тому, що Президент визначає основні напрями зовнішньої і внутрішньої, у тому числі й економічної, політики, впливає на розстановку кадрів і утворення управлінських структур у даній сфері. Відбувається це в результаті того, що Президент України:

- забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;
- звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та

укладає міжнародні договори України;

– підписує закони, прийняті Верховною Радою України тощо.

У системі центральних органів управління економікою найвищим є Кабінет Міністрів України. Його правовий статус у системі органів виконавчої влади визначається Конституцією України (ст. 113-117). Згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів України:

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

– вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

– забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

– розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного розвитку України;

– забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності;

– здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до чинного законодавства;

– розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

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

– організує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

– спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

– здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Відповідно до Конституції України Кабінет Міністрів України розробляє на строк своїх повноважень Програму діяльності, яка спрямована на відродження вітчизняного виробництва, поглиблення реформування економічних відносин та організаційне забезпечення економічної трансформації, з метою досягнення позитивних зрушень у поліпшенні добробуту населення.

Безпосереднє управління конкретними комплексами, галузями і підгалузями у сфері економіки здійснюють профільні міністерства та відомства. В їх системі особлива роль належить Міністерству економічного розвитку і торгівлі України (Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459).

Мінекономрозвитку України входить до системи центральних органів виконавчої влади і забезпечує:

- формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову політику, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері технічного регулювання, оцінки відповідності та стандартизації, управління об'єктами державної власності, розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства, державних закупівель, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;

- формування та реалізацію державної політики у сфері державної статистики, захисту прав споживачів, державного матеріального резерву, експортного контролю, інтелектуальної власності, інвестиційної діяльності і управління національними проектами, державної політики з контролю за цінами;

- формування державної політики у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, державної регуляторної політики та державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Мінекономрозвитку є уповноваженим органом з питань координації діяльності з реалізації державного оборонного замовлення та спеціально уповноваженим органом у сфері метрології.

Серед органів управління економікою важливе місце належить:

1. Міністерству аграрної політики та продовольства України (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України» від 25 листопада 2015 р. № 1119). Мінагрополітики є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує:

- формування та реалізує державну аграрну політику, державну політику у сферах сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва;

- формування та реалізацію державної політики у сферах рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, лісового та мисливського господарства, ветеринарної медицини, безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, у сферах карантину та захисту рослин, насінництва та розсадництва;

- формування державної політики у сферах використання і охорони земель сільськогосподарського призначення.

2. Державна фіскальна служба (Положення про Державну фіскальну службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236), є центральним органом виконав-

чої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Основними завданнями Державної фіскальної служби є:

1) реалізація державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів;

2) внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування:

- державної податкової політики;
- державної політики у сфері державної митної справи;
- державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, здійснення контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів;
- державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів;
- державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску;
- державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів.

– Міністерству екології та природних ресурсів України (Мінприроди) – постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Поло-

ження про Міністерство екології та природних ресурсів України» від 21 січня 2015 р. № 32). Мінприроди є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки.

Основними завданнями Мінприроди є:

1) забезпечення формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, біологічної і генетичної безпеки; геологічного вивчення та раціонального використання надр; поводження з відходами, у тому числі радіоактивними; поводження з пестицидами та агрохімікатами; ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи; радіаційного захисту; раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; охорони та раціонального використання земель; збереження, відтворення та невиснажливого використання біологічного та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі; організації, охорони та використання природно-заповідного фонду; охорони атмосферного повітря; розвитку водного господарства і меліорації земель; державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про раціональне використання, відтворення і охорону природних ресурсів, відтворення та охорону земель, екологічну та радіаційну безпеку, охорону та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, збереження, відтворення і невиснажливе використання біологічного та ландшафтного різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, з питань поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, дотримання вимог біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі; здійснення державного геологічного контролю, а також у сфері збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання вимог Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї;

2) реалізація державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, біологічної і генетичної безпеки, геологічного вивчення та раціонального використання надр, поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, охорони та раціонального використання земель, збереження, відтворення та невиснажливого використання біологічного та ландшафтного різноманіття, формування,

збереження та використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, охорони атмосферного повітря, а також збереження озонового шару, регулювання негативно-антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання вимог Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї.

– Міністерству енергетики та вугільної промисловості України (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України» від 29 березня 2017 р. № 208). Міненерговугілля України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному, нафтогазовому та нафтогазопереробному комплексах (далі - паливно-енергетичний комплекс), а також забезпечує формування державної політики у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики та теплопостачання. Основними завданнями Міненерговугілля є: забезпечення формування та реалізації державної політики у паливно-енергетичному комплексі; забезпечення формування державної політики у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики та теплопостачання; здійснення державного управління у сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки.

– Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197).

Мінрегіон України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну житлову політику і політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, у сфері земельних відносин, землеустрою, охорони земель (крім використання та охорони земель сільськогосподарського призначення), а також з питань Державного земельного кадастру і з питань відновлення Донецької та Луганської областей (Донбасу).

Основними завданнями Мінрегіону є:

1) забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики, державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, зокрема щодо:

- територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування;

- збереження традиційного характеру середовища населених пунктів;

- промисловості будівельних матеріалів;

- благоустрою населених пунктів, поводження з побутовими відходами, поховання, увічнення пам'яті жертв війни та політичних репресій, технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна, питної води та питного водопостачання;

2) забезпечення формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, у сфері земельних відносин, землеустрою, охорони земель (крім використання та охорони земель сільськогосподарського призначення), а також з питань Державного земельного кадастру і з питань відновлення Донецької та Луганської областей (Донбасу);

3) забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, житлово-комунального господарства.

- Міністерству фінансів України (Положення про Міністерство фінансів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375).

Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику, державну політику у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та забезпечує формування єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного

законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку.

Основними завданнями Мінфіну є:

1) забезпечення формування та реалізація державної фінансової та бюджетної політики, державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, бухгалтерського обліку, випуску та проведення лотерей;

2) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

3) забезпечує формування єдиної державної податкової і митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку;

4) забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України.

– Міністерству інфраструктури України (Положення затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р.). Мінінфраструктури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах автомобільного, залізничного, морського та річкового транспорту, надання послуг поштового зв'язку, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері авіаційного транспорту та використання повітряного простору України, дорожнього господарства, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства, з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті, а також державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства).

Основними завданнями Мінінфраструктури є:

1) забезпечення формування та реалізація державної політики у

сферах автомобільного, залізничного, морського та річкового транспорту, надання послуг поштового зв'язку;

2) забезпечення формування та реалізації державної політики:

– у сфері авіаційного транспорту та використання повітряного простору України;

– у сфері дорожнього господарства;

– у сфері навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства;

– з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті;

– з питань державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства);

– з питань розвитку транспортної інфраструктури;

3) участь у межах повноважень, передбачених законом, у формуванні та забезпеченні реалізації державної тарифної політики.

На рівні області та районів області, а також міст Києва, районів міст Києва адміністративно-правове регулювання здійснюється місцевими державними адміністраціями.

Основні повноваження місцевої державної адміністрації полягають у тому, що вона: розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку відповідної території і подає їх на схвалення відповідній раді, організують їх виконання; забезпечує ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів; забезпечує здійснення відповідно до законодавства контролю за станом фінансової дисципліни, обліку і звітності на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності; забезпечує складання необхідних для управління соціально-економічним розвитком території балансів трудових ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива тощо; погоджує у межах своєї компетенції питання розміщення на території відповідної області, міста Києва нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності; розглядає та погоджує подані підприємствами, установами, організаціями, розташованими відповідно на території області, міста Києва, проекти планів та заходів, які пов'язані з обслуговуванням населення або можуть призвести до зміни екологічного, демографічного стану та інших наслідків; вносить пропозиції для розробки проектів Державної програми соціального та економічного розвитку України та довгострокових прогнозів, а також до проектів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господарства; розробляє програми приватизації майна відповідно області, міста Києва, організує та контролює їх виконання, вносить пропозиції для розробки програм приватизації майна, що належить до загальнодержавної власності; сприяє

розвитку малого бізнесу, надає допомогу підприємцям, які займаються розробкою та впровадженням інноваційних проектів, виробництвом товарів народного споживання, будівельних матеріалів, наданням побутових, комунальних та інших послуг населенню, підготовкою кадрів; реалізує державну політику в галузі сільського господарства, харчової і переробної промисловості, виробництва товарів народного споживання, соціальної сфери, координує діяльність відповідних органів щодо розвитку різних форм господарювання, перебудови виробничих відносин на селі, виконання програм продовольчого забезпечення населення та інше.

У структурі державної адміністрації утворюються підрозділи, які здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері економіки. Так, у структурі Дніпропетровської обласної державної адміністрації функціонують: Департамент промисловості, Департамент економічного розвитку, Департамент екології та природних ресурсів, Департамент житлово-комунального господарства та будівництва, Департамент капітального будівництва, Департамент фінансів, Управління агропромислового розвитку, Управління зовнішньоекономічної діяльності, Управління агропромислового розвитку, Управління паливно-енергетичного комплексу та енергозбереження.

Управління на рівні міст, селищ, сіл також здійснюється органами місцевого самоврядування. До власних (самоврядних) повноважень виконавчих комітетів рад у сфері управління економікою належать: підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм; забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі; розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням; попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань; подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно

від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення; залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території; розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях тощо.

§ 4. Державний контроль у сфері економіки

Під час здійснення управління у сфері економіки органи виконавчої влади загальної, галузевої та міжгалузевої компетенції в різних формах і за багатьма напрямками реалізують контрольні й наглядові повноваження. Функції контролю й нагляду виконують органи виконавчої влади (посадові особи) як безпосередньо в процесі управлінської діяльності, так і через спеціально створювані в системі управління організаційно-правові форми контролю.

Державний контроль у сфері економіки – це сукупність дій щодо спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю за метою одержання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому, застосування заходів щодо попередження правопорушень у сфері економіки, надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності, визначення причин, що сприяють порушенню правових норм, вжиття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб.

У сфері економіки контроль (нагляд) тією чи іншою мірою здійснюють фактично всі спеціально створені інспекції, служби та інші органи відповідно до своїх повноважень. Значна кількість контролюючих (наглядових) органів має право застосовувати до правопорушників заходи адміністративного примусу, в тому числі адміністративні стягнення.

Система державного контролю у сфері економіки складається:

- з контролю законодавчого органу (Верховна Рада України);
- контролю органів виконавчої влади загальної компетенції (Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації);
- контролю спеціалізованих органів виконавчої влади (Мінекономрозвитку, Державна фінансова інспекція України, Державна казначейська служба України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку).

Зовнішній фінансовий контроль здійснюють:

- державні органи загальної компетенції (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві держадміністрації);

– державні органи спеціалізованого фінансового контролю (Рахункова палата, Мінфін України, Державна казначейська служба України, Нацкомісія з цінних паперів та фондового ринку, Держфінінспекція, НБУ та ін.);

– аудит, внутрішній (відомчий) контроль, який здійснюється контролью-ревізійними підрозділами ЦОВВ.

Так, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 868 «Про утворення Державної аудиторської служби України» утворено Державну аудиторську службу України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, реорганізувавши Державну фінансову інспекцію шляхом перетворення. Постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43 затверджено Положення про Державну аудиторську службу України. Держаудитслужба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів та який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

Основними завданнями Держаудитслужби є:

1) реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю;

2) внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державного фінансового контролю;

3) здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів;

4) надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг.

Держаудитслужба відповідно до покладених на неї завдань виконує такі дії:

– здійснює контроль у міністерствах, інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах, суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно; суб'єктах господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних органів установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні;

– реалізує державний фінансовий контроль через здійснення: державного фінансового аудиту; перевірки державних закупівель; інспектування (ревізії); моніторингу закупівель; контролю за станом внутрішнього аудиту;

– здійснює контроль за: цільовим, ефективним використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів; досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів; цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії; достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників та відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі); відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів довгострокових зобов'язань за енергосервісом затвердженим в установленому порядку умовам закупівлі енергосервісу; дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів; дотриманням законодавства про державні закупівлі; веденням бухгалтерського обліку, а також складенням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності; виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів, станом внутрішнього контролю в інших підконтрольних установах; усунення виявлених недоліків і порушень;

– проводить оцінку управління бюджетними коштами, достовірності фінансової звітності підконтрольних установ;

– сприяє забезпеченню законного та ефективного використання державних і комунальних коштів та/або майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку та складення фінансової звітності суб'єктами господарювання державного сектору економіки, визначеними в установленому порядку;

– вживає в установленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб, а саме: вимагає від керівників та інших осіб підприємств, установ та організацій, що контролюються, усунення виявлених порушень законодавства; здійснює контроль за виконанням таких вимог; звертається до суду в інтересах держави у разі незабезпечення виконання вимог щодо усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю

порушень законодавства з питань збереження і використання активів; застосовує заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, накладає адміністративні стягнення на осіб, винних у порушенні законодавства; передає в установленому порядку правоохоронним органам матеріали за результатами державного фінансового контролю у разі встановлення порушень законодавства, за які передбачено кримінальну відповідальність або які містять ознаки корупційних діянь;

– здійснює розгляд листів, заяв і скарг про факти порушення законодавства з фінансових питань та бюджетного законодавства, вживає згідно із законодавством відповідних заходів для їх усунення;

– здійснює інші повноваження, визначені законом.

Держаудитслужба здійснює свої повноваження безпосередньо і через утворені в установленому порядку територіальні органи.

Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України і який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (Положення про Державну екологічну інспекцію України, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275).

Основними завданнями Держекоінспекції є:

1) реалізація державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;

2) здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства, зокрема, щодо:

– охорони земель, надр;

– екологічної та радіаційної безпеки;

– охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

– охорони, захисту, використання і відтворення лісів;

– збереження, відтворення і невиснажливого використання біологічного та ландшафтного різноманіття;

– раціонального використання, відтворення і охорони об'єктів тваринного та рослинного світу;

– ведення мисливського господарства та здійснення полювання;

– охорони, раціонального використання та відтворення вод і відтворення водних ресурсів;

– охорони атмосферного повітря;

– формування, збереження і використання екологічної мережі;

- стану навколишнього природного середовища;
- поведження з відходами, небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами;
- здійснення заходів біологічної і генетичної безпеки стосовно біологічних об'єктів природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі;

3) внесення на розгляд Міністра екології та природних ресурсів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Антимонопольний комітет України є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності (Закон України «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 р. № 3659-ХІІ).

Основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики України, яка здійснюється, зокрема, за такими напрямками:

- здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;
- контроль за концентрацією та узгодженими діями суб'єктів господарювання;
- контроль за регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій.

Державна служба з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів (Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667). Держпродспоживслужба є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства та який реалізує державну політику у галузі ветеринарної медицини, сферах безпеки та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства, попередження та зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення, метрологічного нагляду, ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності, насінництва та розсадництва (в частині сертифікації насіння і садивного матеріалу), державного нагляду (контролю) у сферах охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва, державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері.

Основними завданнями Держпродспоживслужби є:

1) реалізація державної політики у галузі ветеринарної медицини, сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства, попередження та зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення, метрологічного нагляду, ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності, насінництва та розсадництва (в частині сертифікації насіння і садивного матеріалу), державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і реклами в цій сфері;

2) здійснення відповідно до закону державного ветеринарно-санітарного контролю, державного нагляду (контролю) за дотриманням санітарного законодавства, здоров'ям та благополуччям тварин, безпечністю та окремими показниками якості харчових продуктів, неїстівних продуктів тваринного походження, репродуктивним матеріалом, племінною справою у тваринництві, біологічними продуктами, патологічним матеріалом, ветеринарними препаратами, субстанціями, кормовими добавками, преміксами, кормами та іншими об'єктами санітарних заходів, застосуванням санітарних та ветеринарно-санітарних заходів, профілактичних і протиепідемічних заходів щодо охорони в межах компетенції території України від проникнення хвороб людей, тварин та рослин з території інших держав або карантинних зон, вимог законодавства у сфері насінництва та розсадництва, дотриманням законодавства про захист прав споживачів, за дотриманням законодавства про рекламу в частині захисту прав споживачів реклами, законодавства щодо зберігання, транспортування, торгівлі та застосування засобів захисту рослин, показників вмісту шкідливих для здоров'я людини речовин та інгредієнтів у тютюнових виробах, які реалізуються на території України, дотриманням вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони прав на сорти рослин, у сфері туризму та курортів;

3) здійснення контролю за виконанням фітосанітарних заходів;

4) здійснення ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності;

5) здійснення метрологічного нагляду;

6) здійснення в межах компетенції контролю за факторами середовища життєдіяльності людини, що мають шкідливий вплив на здоров'я населення.

До Держпродспоживслужби згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 включено: Державну ветеринарну та фітосанітарну служби України, Державну санітарно-епідеміологічну службу України, Державну службу з питань захисту прав споживачів, Державної інспекції України з контролю за цінами, Державну інспекцію сільського господарства України.

Державна архітектурно-будівельна інспекція України діє відповідно до відповідного Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 р. № 294. Держархбудінспекція є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства і який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Основними завданнями Держархбудінспекції є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а саме:

- внесення на розгляд Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань, що належать до сфери діяльності Держархбудінспекції;

- здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил;

- виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, ліцензування у визначених законодавством випадках.

Держархбудінспекція відповідно до покладених на неї завдань:

- приймає в установленому порядку в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти (видає відповідні сертифікати, реєструє декларації про готовність об'єкта до експлуатації та повертає такі декларації);

- реєструє повідомлення та декларації про початок виконання підготовчих робіт, повідомлення та декларації про початок виконання будівельних робіт та у визначених законодавством випадках повертає такі декларації;

- у визначених законодавством випадках видає дозволи на виконання будівельних робіт, відмовляє у видачі таких дозволів, анулює дозволи на виконання будівельних робіт;

- здійснює ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури;

- здійснює державний контроль за дотриманням: вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів і правил, технічних умов, інших нормативних документів під час провадження містобудівної діяльності; ліцензійних умов на провадження господарської діяльності;

- перевіряє на відповідність вимогам законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил рішення, прийняті територіальними органами;

- у визначених законодавством випадках проводить перевірки: відповідності підготовчих та будівельних робіт, будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що застосовуються під час будівництва об'єктів, вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил, технічним

умовам, затвердженим проектним вимогам, рішенням; своєчасності та якості проведення передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення журналів робіт, наявності у передбачених законодавством випадках паспортів, актів та протоколів випробувань, сертифікатів (у тому числі наявності у виконавця будівельних робіт сертифікатів на будівельні матеріали, вироби і конструкції) та іншої документації; дотримання порядків прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, проведення обстеження об'єктів та реалізації заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації;

– у визначених законодавством випадках зупиняє підготовчі та будівельні роботи, які не відповідають вимогам законодавства, зокрема будівельних норм, містобудівним умовам та обмеженням, затвердженому проекту або будівельному паспорту забудови земельної ділянки, які виконуються без повідомлення, реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт;

– здійснює контроль за виконанням виданих приписів у визначених законодавством випадках;

– відповідно до закону складає протоколи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, накладає штрафи;

– у визначених законодавством випадках розглядає справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності та справи про адміністративні правопорушення із прийняттям відповідних рішень;

– здійснює інші повноваження, визначені законом.

Питання для самоперевірки

1. Якими нормативними актами регулюються питання організації та управління складниками економіки в Україні?

2. Охарактеризуйте зміст державного управління у сфері економіки.

3. Залежно від чого визначаються функції державного управління економікою?

4. Назвіть різновиди методів державного управління у сфері економіки.

5. Хто може бути суб'єктом адміністративно-правового регулювання у сфері економіки?

6. Які органи входять до системи державного контролю у сфері економіки?

7. Назвіть нормативно-правові акти, якими регламентується проведення зовнішнього контролю у сфері економіки.

РОЗДІЛ 9

ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО- КУЛЬТУРНИМ БУДІВНИЦТВОМ

§ 1. Організаційно-правове забезпечення і система органів управління освітою та наукою, справами молоді та спорту

Право громадян України на освіту є конституційним і зафіксовано у ст. 53 Конституції України. Відповідно до неї, повна загальна середня освіта є обов'язковою. Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі, незалежно від статі, раси, національності, соціального і майнового стану, роду та характеру занять, світоглядних переконань, належності до партій, ставлення до релігії, віросповідання, стану здоров'я, місця проживання та інших обставин.

Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

Гарантовані державою права громадян щодо отримання освіти забезпечуються створенням відповідних умов, передбачених Законом України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. Згідно з ним в Україні створюються рівні умови доступу до освіти. Ніхто не може бути обмежений у праві на здобуття освіти. Право на освіту гарантується незалежно від віку, статі, раси, стану здоров'я, інвалідності, громадянства, національності, політичних, релігійних чи інших переконань, кольору шкіри, місця проживання, мови спілкування, походження, соціального і майнового стану, наявності судимості, а також інших обставин та ознак.

Право особи на освіту може реалізовуватися шляхом її здобуття на різних рівнях освіти, у різних формах і різних видів, у тому числі шляхом здобуття дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти та освіти дорослих. Кожен має право на доступ до публічних освітніх, наукових та інформаційних ресурсів, у тому числі в мережі Інтернет, електронних підручників та інших мультимедійних навчальних ресурсів у порядку, визначеному законодавством.

Держава створює умови для здобуття освіти особами з особливими освітніми потребами з урахуванням індивідуальних потреб, можливо-

стей, здібностей та інтересів, а також забезпечує виявлення та усунення факторів, що перешкоджають реалізації прав і задоволенню потреб таких осіб у сфері освіти.

Держава забезпечує:

– безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти відповідно до стандартів освіти;

– розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої і післядипломної освіти відповідно до законодавства.

Право на безоплатну освіту забезпечується: для здобувачів дошкільної та повної загальної середньої освіти – за рахунок розвитку мережі закладів освіти всіх форм власності та їх фінансового забезпечення у порядку, встановленому законодавством, і в обсязі, достатньому для забезпечення права на освіту всіх громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, які постійно або тимчасово проживають на території України; для здобувачів позашкільної, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та післядипломної освіти – у закладах освіти чи інших суб'єктів освітньої діяльності за рахунок фінансування з державного та/або місцевого бюджетів у порядку, встановленому законодавством; для здобувачів вищої освіти – у закладах освіти за рахунок фінансування з державного та/або місцевого бюджетів у порядку, встановленому законодавством.

Держава гарантує усім громадянам України та іншим особам, які перебувають в Україні на законних підставах, право на безоплатне здобуття повної загальної середньої освіти відповідно до стандартів освіти, безоплатне забезпечення підручниками (у тому числі електронними), посібниками всіх здобувачів повної загальної середньої освіти та педагогічних працівників. Держава створює умови для здобуття громадянської освіти, спрямованої на формування компетентностей, пов'язаних з реалізацією особою своїх прав і обов'язків як члена суспільства, усвідомленням цінностей громадянського (вільного демократичного) суспільства, верховенства права, прав і свобод людини і громадянина.

Державну політику у сфері освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, інші центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Документами державного прогнозування і стратегічного планування розвитку освіти є прогноз розвитку освіти України, стратегія розвитку освіти України, відповідні державні, регіональні та місцеві цільові програми, плани діяльності у сфері освіти органів влади. Органи влади забезпечують відкритий доступ до зазначених документів шляхом їх оприлюднення на своїх офіційних веб-сайтах.

Особа має право здобувати освіту в різних формах або поєднуючи їх. Основними формами здобуття освіти є: інституційна (очна (денна, вечірня), заочна, дистанційна, мережева); індивідуальна (екстернатна, сімейна (домашня), педагогічний патронаж, на робочому місці (на виробництві); дуальна.

Невід'ємними складниками системи освіти є: дошкільна освіта; повна загальна середня освіта; позашкільна освіта; спеціалізована освіта; професійна (професійно-технічна) освіта; фахова передвища освіта; вища освіта; освіта дорослих, у тому числі післядипломна освіта.

Згідно зі ст. 62 Закону України «Про освіту» до органів управління у сфері освіти належать: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки; центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти; постійно діючий колегіальний орган у сфері забезпечення якості вищої освіти; державні органи, яким підпорядковані заклади освіти; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування. Повноваження Кабінету Міністрів України визначені ст. 63 названого Закону, повноваження центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки – ст. 64 Закону, повноваження державних органів, до сфери управління яких належать заклади освіти – ст. 65 Закону, повноваження органів місцевого самоврядування – ст. 66 Закону, повноваження органів із забезпечення якості освіти – ст. 67 Закону.

Відповідно до ст. 69 Закону України «Про освіту» державний нагляд (контроль) у сфері освіти здійснюється центральним органом виконавчої влади із забезпечення якості освіти та його територіальними органами з метою реалізації єдиної державної політики в цій сфері та спрямований на забезпечення інтересів суспільства щодо належної якості освіти та освітньої діяльності.

Правові засади державної політики у сфері науково-технічної діяльності визначено в Законі України від 13 грудня 1991 р. «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності». Зараз цей Закон діє в редакції від 1 грудня 1998 р. і має назву «Про наукову і науково-технічну діяльність».

Наукову діяльність здійснюють наукові установи, наукові організації, вищі навчальні заклади III-IV рівнів акредитації, громадські організації. Кожна організаційна форма має свої певні особливості. Безпосередньо у сфері організації науки діють спеціалізовані органи виконавчої влади, а також державні установи. Основним засобом реалізації пріоритетних напрямків розвитку науки і техніки є державні наукові та науково-технічні програми. Їх поділяють на загальнодержавні (національні), які затверджує Верховна Рада України; державні (міжвідомчі); галузеві (багатогалузеві); регіональні (територіальні).

З метою збереження та зміцнення інтелектуального потенціалу, створення сприятливих умов для подальшого розвитку фундаментальної науки, забезпечення з боку держави фінансової підтримки наукових досліджень створено вищу наукову установу України – Академію наук. 22 березня 1994 р. Академія наук одержала статус національної і є Національною академією наук України (НАН України). НАН України є державною самоврядною науковою організацією, яка заснована на державній власності та діє на основі законодавства України відповідно до статуту Академії. Це вища наукова установа України, що організовує та здійснює фундаментальні й прикладні дослідження з найважливіших проблем природничих, технічних і гуманітарних наук. НАН України координує здійснення фундаментальних досліджень у наукових установах і організаціях незалежно від форм власності.

В Україні діють і галузеві академії наук (є самоврядними організаціями): Українська академія аграрних наук, Академія педагогічних наук України, Академія медичних наук України, Академія правових наук України, Академії мистецтв України.

Центральним органом виконавчої влади у цій сфері є Міністерство освіти і науки України (Положення про Міністерство освіти і науки України затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630). МОН є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

Основними завданнями МОН є:

– забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій;

– забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

МОН очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України. Міністр має першого заступника, заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра.

Місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, здійснюючи державну політику в галузі освіти і в межах своєї компетенції: встановлюють, не нижче означених МОН мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування закладів освіти, установ, організацій системи освіти, що є комунальною власністю, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання; забезпечують розвиток мережі закладів освіти та установ, організацій системи освіти, зміцнення їх матеріальної бази, господарське обслуговування; здійснюють соціальний захист працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді, створюють умови для їх виховання, навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організують облік дітей дошкільного та шкільного віку; контролюють виконання вимог щодо навчання дітей у закладах освіти; вирішують питання, пов'язані з опікою і піклуванням про неповнолітніх, які залишилися без піклування батьків, дітей-сиріт, захист їх прав, надання матеріальної та іншої допомоги; створюють належні умови за місцем проживання для виховання дітей, молоді, розвитку здібностей, задоволення їх інтересів; забезпечують у сільській місцевості регулярне безкоштовне підвезення до місця навчання і дому дітей дошкільного віку, учнів та педагогічних працівників; організують професійне консультування молоді та продуктивну працю учнів; визначають потреби, обсяги і розробляють пропозиції щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону.

Для вирішення цих завдань місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування створюються відповідні органи управління освітою – відділи освіти та управління освіти та науки (на обласному рівні), які діють на підставі законів України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про позашкільну освіту», «Про дошкільну освіту» «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», положень про відділи та управління освіти місцевих органів самоврядування та органів виконавчої влади, які приймаються на підставі типових положень, інших нормативних актів.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування: забезпечують здобуття неповнолітніми загальної середньої освіти, сприяють діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій; забезпечують у межах наданих їм повноважень доступність і безоплатність освіти на відповідній території, можливість навчання в школах державною та рідною мовою; організують облік дітей дошкільного та шкільного віку; надають допомогу випускникам шкіл у працевлаштуванні та ін. Відповідно до Положення про порядок створення, реорганізації і

ліквідації навчально-виховних закладів (постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 1994 р. № 228) органи місцевого самоврядування створюють навчальні заклади або видають дозволи засновнику на створення навчально-виховних закладів недержавної та некомунальної власності.

Аналогічні повноваження відповідно до Конституції та законодавства України мають також місцеві державні адміністрації.

Державна молодіжна політика – це системна діяльність держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України. Такі умови визначено в Законі України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» від 5 лютого 1993 р. № 2998-XII. Державна молодіжна політика поширюється на громадян віком від 14 до 35 років незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової та національної належності, статі, освіти, ставлення до релігії, роду та характеру занять. Правові норми щодо реалізації державної молодіжної політики вміщено в законах України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 1 грудня 1998 р., «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» від 21 червня 2001 р., а також постанові Кабінету Міністрів України «Про стан реалізації державної молодіжної політики» від 18 червня 1999 р. № 1059.

Державна політика у сфері фізичної культури і спорту визначається Верховною Радою України. Так, Закон України «Про фізичну культуру і спорт» від 24 грудня 1993 р. № 3808-XII встановлює, що держава регулює відносини у сфері фізичної культури і спорту шляхом формування державної політики у цій сфері, створення відповідних державних органів, фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, нормативно-правового та іншого забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, а також визнання широкого самодіяльного статусу фізкультурно-спортивного руху в Україні і комплексної взаємодії державних органів з громадськими організаціями фізкультурно-спортивною спрямованості. Держава визнає і всебічно підтримує олімпійський рух в Україні, діяльність всеукраїнських фізкультурно-спортивних товариств, національних спортивних федерацій. Закон України «Про підтримку олімпійського, параолімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні» від 4 вересня 2000 р. забезпечує правову регламентацію відносин, спрямованих на розвиток олімпійського та параолімпійського руху в Україні, гарантує державну підтримку його учасникам.

Міністерство молоді та спорту України (Мінмолодьспорт) (Положення про Міністерство молоді та спорту України, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 220) є го-

ловним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у молодіжній сфері, сферах фізичної культури і спорту, національно-патріотичного виховання. Основними завданнями Мінмолодьспорту є забезпечення формування та реалізація державної політики у молодіжній сфері, сферах фізичної культури і спорту, національно-патріотичного виховання, участь у формуванні та реалізація в межах повноважень, передбачених законом, державної політики у сфері волонтерської діяльності.

§ 2. Організаційно-правові засади і система органів управління охороною здоров'я

Охорона здоров'я – це система заходів, спрямованих на забезпечення збереження і розвитку фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя. Ст. 3 Конституції України наголошує, що здоров'я людини є однією з найвищих соціальних цінностей, забезпечення якої є одним з головних обов'язків держави.

Подальші її норми (ст. 24, 27, 34, 49, 50 та ін.) визначають, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Вона встановлює, що охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування, а у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно.

Конституційними нормами також закріплено, що існуюча мережа лікувальних закладів не може бути скорочена і держава сприяє їх розвитку незалежно від форми власності.

Відповідно до Конституції України, держава гарантує всім громадянам реалізацію їх прав у галузі охорони здоров'я шляхом: створення розгалуженої мережі закладів охорони здоров'я; організації і проведення системи державних і громадських заходів щодо охорони та зміцнення здоров'я; подання всім громадянам гарантованого рівня медико-санітарної допомоги у обсязі, що встановлюється Кабінетом Міністрів України; здійснення державного і можливості громадського контролю та нагляду в галузі охорони здоров'я; організації державної системи збирання, обробки і аналізу соціальної, екологічної та спеціальної медичної статистичної інформації; встановлення відповідальності за порушення прав і законних інтересів громадян у галузі охорони здоров'я.

До системи органів державного управління охороною здоров'я входять Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я Украї-

ни, управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій та відділи охорони здоров'я районних державних адміністрацій.

Основу державної політики охорони здоров'я формує Верховна Рада України шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я.

Для вирішення питань формування державної політики охорони здоров'я при Верховній Раді України можуть створюватися дорадчі та експертні органи з провідних фахівців у галузі охорони здоров'я та представників громадськості. Порядок створення та діяльності цих органів визначається парламентом.

Складовою частиною державної політики охорони здоров'я в Україні є місцеві і регіональні комплексні та цільові програми, що формуються органами місцевого і регіонального самоврядування та відображають специфічні потреби охорони здоров'я населення, яке проживає на відповідних територіях.

Реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи державної виконавчої влади.

Особливу роль у цьому процесі відіграє Президент України. Його щорічна доповідь Верховній Раді, передбачає звіт про стан реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я.

Кабінет Міністрів України організує розробку та здійснення комплексних і цільових загальнодержавних програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність в галузі охорони здоров'я, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я, укладає міжурядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також в межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи державної виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Міністерства, відомства та інші центральні органи державної виконавчої влади в межах своєї компетенції розробляють програми і прогнози в галузі охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, формують і розміщують державні замовлення з метою матеріально-технічного забезпечення галузі, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність в галузі охорони здоров'я.

Місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування реалізують державну політику охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених законодавством.

Спеціально уповноваженим центральним органом державної виконавчої влади в галузі охорони здоров'я є Міністерство охорони здоров'я України (положення затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267). МОЗ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благоуполуччя населення.

Основними завданнями МОЗ є:

1) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням;

1-1) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження);

2) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу;

3) забезпечення формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благоуполуччя населення;

4) координація діяльності органів виконавчої влади з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу.

МОЗ очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України. Міністр має першого заступника та заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра. Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції МОЗ, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у МОЗ може утворюватися колегія.

Місцеві державні адміністрації реалізують державну політику в галузі охорони здоров'я у межах своїх повноважень. Так, місцеві державні адміністрації здійснюють загальне керівництво закладами охорони здоров'я, які перебувають у сфері їх управління, їх матеріально-фінан-

совим забезпеченням, організовують роботу медичних закладів з надання медичної допомоги населенню, здійснюють заходи щодо попередження інфекційних захворювань, епідемій, епізоотій та їх ліквідації тощо.

Органи місцевого самоврядування беруть активну участь у реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я населення. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у цій сфері входять: управління установами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам або передані їм, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організація медичного обслуговування в закладах освіти, культури, фізкультури та спорту, оздоровчих установ, що належать територіальним громадам; забезпечення у межах наданих їм повноважень доступності та оплатності медичного обслуговування на відповідній території; забезпечення згідно із законом розвитку всіх видів медичного обслуговування, розвитку та вдосконалення мережі лікувальних закладів усіх форм власності, визначення потреб у підготовці спеціалістів для них, організація роботи з підвищення кваліфікації кадрів; забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення ліками та виробами медичного призначення; реєстрація згідно із законодавством статутів (положень) розміщених на відповідній території установ охорони здоров'я незалежно від форм власності; внесення пропозицій у відповідні органи щодо ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я.

Безпосередню охорону здоров'я населення забезпечують санітарно-профілактичні, лікувально-профілактичні, фізкультурно-оздоровчі, санаторно-курортні, аптечні, науково-медичні та інші заклади охорони здоров'я. Заклади охорони здоров'я створюються підприємствами, установами та організаціями з різними формами власності, а також приватними особами за наявності необхідної матеріально-технічної бази і кваліфікованих фахівців. Заклад охорони здоров'я здійснює свою діяльність на підставі статуту, що затверджується власником або уповноваженим ним органом. Незалежно від юридичного статусу закладу охорони здоров'я керівництво ним може здійснювати тільки особа, яка відповідає встановленим державою єдиним кваліфікаційним вимогам. Керівнику закладу охорони здоров'я має бути забезпечена незалежність у вирішенні всіх питань, пов'язаних з охороною здоров'я.

§ 3. Організаційно-правові засади і система органів управління культурою

Під терміном «культура» розуміють сукупність матеріальних і духовних цінностей, створених суспільством, що характеризують певний рівень його розвитку. Таким чином, до культурних цінностей належать об'єкти матеріальної і духовної культури, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення.

Управління культурою полягає в організації створення, розповсюдження і популяризації творів літератури та мистецтва; забезпеченні поширення інформації і пропаганди досягнень культури; збереженні і використанні культурних цінностей; охороні творів мистецтва і пам'яток культури, підвищенні культурного рівня населення України; керівництві підприємствами, організаціями, установами і закладами культури.

Діяльність у сфері культури здійснюється на професійній чи аматорській основі у порядку, визначеному Законом України «Про культуру» від 14 грудня 2010 р. № 2778-VI, законодавством України про підприємницьку діяльність, некомерційні організації та об'єднання, а також законодавством, що регулює конкретні види діяльності у сфері культури.

Пріоритетні напрямки розвитку культури визначаються цільовими загальнодержавними програмами, які затверджуються Верховною Радою України (ст. 85 Конституції України). Держава створює умови для розвитку культури української нації та культур національних меншин; збереження, відтворення та охорони культурно-історичного середовища; естетичного виховання дітей та юнацтва; проведення фундаментальних досліджень у галузі теорії та історії культури України; розширення культурної інфраструктури села; матеріального та фінансового забезпечення закладів, підприємств, установ, організацій культури.

Органи виконавчої влади забезпечують реалізацію політики у сфері культури; здійснюють за участю громадських об'єднань розроблення державних програм розвитку культури та їх фінансування; створюють умови для відродження і розвитку культури української нації, культур національних меншин, які проживають на території України, та ін.

Управлінська діяльність у сфері культури здійснюється системою органів виконавчої влади, кожен з яких реалізує свою компетенцію на окремих ділянках культурного будівництва: безпосередньо культура, телебачення і радіомовлення, кінематографія, друкарська справа та ін.

До основних видів діяльності у сфері культури належать: створення, виконання, тиражування, розповсюдження, демонстрування (публічний показ і публічне сповіщення) та популяризація творів літератури і мистецтва; створення, збереження, охорона, використання та популяризація національного культурного надбання; проведення на-

укових досліджень у сфері культури, літературна і художня критика, кінокритика; організація відпочинку і дозвілля громадян (ст. 12 Закону України «Про культуру»).

Базова мережа закладів культури формується органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (постанова від 24 жовтні 2012 р. № 984 «Про затвердження Порядку формування базової мережі закладів культури»). До базової мережі закладів культури загальнодержавного рівня належать державні, у тому числі національні (бібліотеки, музеї, архіви, галереї, заповідники, цирки, театри, філармонії, музичні колективи і ансамблі, культурно-інформаційні та культурно-просвітницькі центри, навчальні заклади культури і мистецтва, кіностудії, художні галереї, виставки національного (загальнодержавного) значення тощо), заклади культури – перелік затверджується Мінкультури. До базової мережі закладів культури місцевого рівня належать комунальні заклади культури (бібліотеки, музеї, галереї, заповідники, виставкові зали, театри, філармонії, концертні організації, мистецькі колективи, кінотеатри, кіновідеопрокатні підприємства, об'єднання, палаци і будинки культури, інші клубні заклади, заклади освіти сфери культури, початкові спеціалізовані мистецькі навчальні заклади (школи естетичного виховання та студії), парки культури та відпочинку тощо) – перелік затверджується органами місцевого самоврядування.

Систему державних органів управління культурою складають: Міністерство культури України (Положення про нього затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2014 р. № 495), департаменти або управління місцевих державних адміністрацій, управління виконкомів місцевих рад.

Міністерство культури (Мінкультури України) Мінкультури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті.

Основними завданнями Мінкультури є:

– забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, міжнародних відносин, релігії та захисту прав національних меншин;

– забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті.

Мінкультури очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Верхов-

ною Радою України. Міністр має першого заступника, заступників Міністра, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Мінкультури, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у Мінкультури може утворюватися колегія.

Державну політику щодо телебачення і радіомовлення, законодавчі основи її реалізації, гарантії соціального і правового захисту працівників цієї сфери визначають Верховна Рада і Президент України. Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію державної політики щодо телебачення і радіомовлення, координує діяльність міністерств та інших ЦОВВ у цій сфері.

Уповноваженим органом управління державним телебаченням і радіомовленням України є Державний комітет телебачення та радіомовлення України (Держкомтелерадіо України). Держкомтелерадіо є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері телебачення і радіомовлення, інформаційній та видавничій сфері. Основними завданнями Держкомтелерадіо є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, інформаційній та видавничій сфері (постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 341).

Законом України від 23 вересня 1997 р. «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» створено Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення, яка є конституційним, постійно діючим колегіальним органом, мета діяльності котрого – нагляд за дотриманням законів України у сфері телерадіомовлення, а також здійснення регуляторних повноважень, передбачених цими законами. Національна рада не може делегувати свої повноваження третім особам. Член Національної ради не може одноособово здійснювати функції, покладені на Національну раду. Національна рада складається з восьми осіб. З них чотири члени Національної ради призначаються Верховною Радою України і чотири члени Національної ради – Президентом України. Національна рада є повноважною при призначенні не менше шести її членів. Голова Національної ради обирається Національною радою з числа членів Національної ради таємним голосуванням. Кандидатури на посаду голови Національної ради висуваються за поданням не менше трьох членів Національної ради. Обраним на посаду голови Національної ради вважається кандидат, за якого проголосувало не менше п'яти членів Національної ради.

Правові основи діяльності в галузі кінематографії та регулювання суспільних відносин, пов'язаних з виробництвом, розповсюдженням,

зберіганням і демонтуванням фільмів, урегульовані Законом України від 13 січня 1998 р. «Про кінематографію». На центральному рівні виконавчої влади утворено Державне агентство України з питань кіно Державне агентство України з питань кіно (Держкіно), яке є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра культури і який реалізує державну політику у сфері кінематографії. Основними завданнями Держкіно є: реалізація державної політики у сфері кінематографії; внесення на розгляд Міністра культури пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері кінематографії; здійснення державного нагляду (контролю) у сфері кінематографії (постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2014 р. № 277). Місцевими органами управління кінематографією є органи, визначені обласними держадміністраціями, Київською міською держадміністрацією за погодженням з центральним органом виконавчої влади у галузі кінематографії. Ці органи реалізують державну політику в галузі кінематографії.

Загальні засади видавничої справи в Україні врегульовано Законом України від 5 липня 1997 р. «Про видавничу справу» який закріплює порядок організації та провадження видавничої діяльності, розповсюдження видавничої продукції, умови взаємовідносин і функціонування суб'єктів видавничої справи. Державна політика у видавничій справі визначається Верховною Радою України і ґрунтується на принципах дотримання свободи у видавничій справі, протидії її монополізації, зміцнення матеріально-технічних, організаційних, правових і наукових засад видавничої справи, гарантії соціального і правового захисту її працівників. Вона спрямовується на підтримку розвитку національного книговидання, наповнення україномовними виданнями ринку, фондів бібліотек, забезпечення потреб навчальних і наукових закладів, Збройних сил України та інших військових формувань, правоохоронних органів, підприємств, установ і організацій необхідними виданнями державною мовою. Кабінет Міністрів України забезпечує проведення політики у видавничій справі, спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади у цій сфері.

Державна політика у видавничій справі може конкретизуватися і коригуватися в законах України на основі вивчення ринку видавничої продукції, аналізу потреб, попиту і пропозицій з урахуванням державної статистики друку. Держава надає пріоритети щодо випуску суспільно необхідних видань з метою забезпечення функціонування органів законодавчої, виконавчої та судової влади, охорони здоров'я, науки, освіти, культури, соціального захисту населення за державними тематичними програмами і на засадах державного замовлення.

До суб'єктів видавничої справи належать видавці, виготовлювачі та розповсюджувачі видавничої продукції (ст. 10 названого закону).

Ними можуть бути: громадяни України, іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, юридичні особи України та інших держав. Суб'єкти видавничої справи, які є суб'єктами підприємницької діяльності, керуються Законом України «Про видавничу справу», Господарським кодексом України та іншими законами України.

Відносини між суб'єктами видавничої справи регулюються окремими угодами, укладеними згідно із законодавством. З метою їх обліку ведеться Державний реєстр України видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції, положення про який затверджуються Кабінетом Міністрів України згідно з постановою від 28 вересня 1998 р. № 1540).

Державне управління у сфері охорони культурної спадщини покладається на Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини, до яких належать: ЦОВВ, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони культурної спадщини; обласні держадміністрації, районні держадміністрації, Київська міська держадміністрація; виконавчий орган сільської, селищної, міської ради.

Закон України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. № 1805-III регулює правові, організаційні, соціальні та економічні відносини у сфері охорони культурної спадщини з метою її збереження, використання об'єктів культурної спадщини в суспільному житті, захисту традиційного характеру середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь. Об'єкти культурної спадщини, розташовані на території України, охороняються державою.

Органи місцевого самоврядування відповідно до ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснюють власні (самоврядні) повноваження щодо: управління закладами культури; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей; вирішення питань про надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії, необхідних для їх творчої діяльності; організації медичного обслуговування та харчування у закладах культури, які належать територіальним громадам або передані їм; створення умов для розвитку культури; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел; сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері культури. Органам місцевого самоврядування у сфері культури державою делеговано також низку повноважень, серед яких забезпечення вивчення рідної мови через національно-культурні товариства; визначення потреб та формування замовлень на кадри для закладів культури, укладання договорів на під-

готовку спеціалістів, організація роботи щодо підвищення кваліфікації кадрів та ін.

Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради затверджуються програми культурного розвитку відповідно району, області, заслуховуються звіти про їх виконання; приймаються рішення про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні, та вирішуються інші питання, передбачені ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

До компетенції органів місцевого самоврядування також належать кінообслуговування місцевого населення, організація роботи місцевих періодичних видань, радіо- і телепередач, контролю щодо збереження пам'яток історії та культури. У сфері культури районні і обласні ради мають право делегувати частину своїх повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям. Перелік питань, які можуть делегуватися, наведено в ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

§ 4. Організаційно-правове забезпечення та система органів управління у сфері соціального захисту населення

Соціальне забезпечення та захист громадян України є одним з важливих напрямків діяльності держави. Держава несе обов'язки з матеріального підтримання своїх громадян, створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та трудової діяльності, реалізує програми професійно-технічного навчання, підготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. Використання примусової праці забороняється. Громадянам гарантуються захист від незаконного звільнення, право на своєчасне одержання винагороди.

Засади організації й управління у сфері праці та соціальної політики закріплено в Конституції України, законах України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, постановах, наказах Міністерства соціальної політики України та Пенсійного фонду України, Кодексі законів про працю України та інших нормативно-правових актах.

Одним із основних напрямків політики України як соціальної держави є створення умов для реалізації права на гідне існування осіб, які втратили працездатність. У ст. 46 Конституції України закріплено: громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також

бюджетних та інших джерел соціально-го забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Законодавство України гарантує всім непрацездатним громадянам України право на матеріальне забезпечення шляхом надання трудових і соціальних пенсій, соціальну захищеність пенсіонерів шляхом встановлення пенсій. Пенсії та інші види соціальних виплат і допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Вітчизняне законодавство встановлює багато видів соціального забезпечення на засадах соціального страхування, державного забезпечення та державної підтримки окремих верств населення України.

Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 р. № 16/98-ВР визначають принципи та загальні правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян в Україні. В них закріплено такі види: пенсійне страхування; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; медичне страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; страхування на випадок безробіття.

Виконанню завдань щодо соціального захисту населення України сприяють Закони України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 2 березня 2000 р. № 1533-III, «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 28 грудня 2014 р. № 77-VIII, «Про основи соціальної захищеності з інвалідністю в Україні» від 21 березня 1991 р. № 875-XII, «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16 грудня 1993 р. № 3721-XII. Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також які перебувають на службі у Збройних силах України та інших військових формуваннях, а членів їх сімей відповідно до Законів України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р. № 796-XII, «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 р. № 2011-XII тощо.

Закон України «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» від 1 червня 2000 р. № 1767-III передбачає встановлення громадянам, які мають значні заслуги у сфері державної громадської або господарської діяльності, досягнення у галузі науки, культури, освіти, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту тощо, пенсій за особливі заслуги перед Україною.

До системи органів, що здійснюють управління у сфері праці та соціальної політики, входять: Міністерство соціальної політики України, територіальні органи соціального захисту населення, департаменти та управління місцевих державних адміністрацій.

Відповідно до Конституції України Указом Президента України створено Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики), яке діє згідно з Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423. Мінсоцполітики є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, соціального захисту, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, зокрема забезпечення їх психологічної реабілітації, санаторно-курортного лікування, технічними та іншими засобами реабілітації, житлом, надання освітніх послуг, організації поховання, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, та учасників антитерористичної операції, у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поведіння з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

Мінсоцполітики є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, надання гуманітарної допомоги.

Основними завданнями Мінсоцполітики є:

1) забезпечення формування та реалізація державної політики:

– у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, надання гуманітарної допомоги, соціальних послуг особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати;

– щодо соціального захисту, зокрема інвалідів, осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», ветеранів праці, ветеранів військової служби, жертв нацистських переслідувань, дітей війни та жертв політичних репресій;

2) забезпечення формування та реалізації державної політики:

– щодо пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню;

– щодо соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, зокрема забезпечення їх психологічної реабілітації, санаторно-курортного лікування, технічними та іншими засобами реабілітації, житлом, надання освітніх послуг, організації поховання, а також соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, та учасників антитерористичної операції;

– у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду;

– щодо здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб;

– щодо забезпечення державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій для населення;

3) здійснення в межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Питання для самоперевірки

1. Якими нормативно-правовими актами регламентуються питання державного забезпечення доступності освіти?

2. Які органи державної влади визначають державну політику у сфері освіти?

3. Охарактеризуйте правові засади державної політики у сфері науково-технічної діяльності.

4. Назвіть органи, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, молодіжній сфері.

5. Які органи входять до системи державного управління охороною здоров'я?

6. Охарактеризуйте правові засади щодо забезпечення реалізації політики у сфері культури.

7. Назвіть основні завдання Мінсоцполітики України.

РОЗДІЛ 10

ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

§ 1. Організаційно-правові засади і система органів управління у сфері оборони

Оборона України є комплексом політичних, економічних, екологічних, воєнних, соціальних і правових заходів щодо забезпечення незалежності, територіальної цілісності, захисту інтересів держави і мирного життя народу України. Метою оборони України є створення необхідних умов для запобігання воєнному нападу і збройної відсічі можливій агресії проти України у будь-який час і за будь-яких обставин. Основи організації оборони України та повноваження державних органів щодо її забезпечення, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб щодо здійснення обороноздатності країни встановлено Законом України від 6 грудня 1991 р. № 1932-ХІІ «Про оборону України» в редакції від 5 жовтня 2000 р.

Формування і проведення воєнної політики України, законодавче регулювання питань сфери оборони та військового будівництва здійснюються виключно Верховною Радою України. Відповідно до ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради належать:

- оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішень Президента України про використання Збройних сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

- затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

- схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

- затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію.

У Постанові Верховної Ради України схвалено Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України, яка покладена в ос-

нову Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV.

Виключно законами України визначаються організація Збройних сил України, правовий режим воєнного стану та вирішуються інші питання у сфері оборони.

Важливі функції у сфері оборони покладено на Президента України як гаранта державного суверенітету та територіальної цілісності держави. Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних сил України, інших військових формувань, здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони держави та приймає рішення у цих сферах, що в подальшому затверджуються законодавчим органом.

Президент України є головою Ради національної безпеки і оборони України, формує її персональний склад відповідно до Конституції України. Компетенція і функції Ради національної безпеки і оборони України визначено Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР.

Організація оборони, крім формування воєнної політики і воєнної доктрини, включає: розвиток воєнної науки, прогнозування та оцінювання воєнної загрози чи загрози воєнного нападу, здійснення відповідних заходів на міжнародній арені щодо запобігання агресії; підготовку, розвиток, формування структури і забезпечення необхідної чисельності Збройних сил України, підтримання їх боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності; вироблення і проведення військово-технічної політики; підготовку населення і території країни до оборони та ін.

Заходи щодо обороноздатності і національної безпеки України здійснюються Кабінетом Міністрів України, який керує діяльністю підпорядкованих йому органів та організацій відносно забезпечення оборони, оснащення Збройних сил України озброєнням, військовою технікою, іншими матеріальними засобами. Кабінет Міністрів України визначає обсяги натуральних грошових коштів для потреб оборони і Збройних сил, чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу, порядок проходження ними військової служби і ведення обліку військовозобов'язаних і призовників та порядок проходження альтернативної служби. Кабінет Міністрів України розробляє нормативно-правові акти, що конкретизують чинне законодавство (наприклад, «Положення про проходження військової служби громадянами України», затверджене указом Президента України). Підготовка допризовників і призовників міністерствами і відомствами, які мають навчально-виховні заклади, органами місцевих державних

адміністрацій та органами місцевого самоврядування, які використовують кошти, виділені Міноборони України та іншими військовими формуваннями, здійснюється під керівництвом Кабінету Міністрів України. Він визначає джерела і порядок фінансування мобілізаційної підготовки, створення і збереження мобілізаційного резерву, створює та ліквідує військові навчальні заклади та виконує інші функції у сфері оборони.

Органом державного управління Збройними Силами України є Міністерство оборони України (Міноборони України), яке несе повну відповідальність за їх розвиток та підготовку до виконання завдань оборони (Положення про Міністерство оборони України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міноборони є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва. Міноборони є органом військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні сили України.

Основними завданнями Міноборони є:

1) забезпечення формування та реалізація державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва, зокрема:

– формування та реалізація політики у галузі оборонного планування, військової освіти та науки;

– формування військово-технічної політики у сфері оборони;

– формування військової кадрової політики;

2) здійснення військово-політичного та адміністративного керівництва Збройними Силами;

3) здійснення в установленому порядку координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують: виконання вимог чинного законодавства України з питань оборони посадовими особами, громадянами, підприємствами, установами і організаціями; вирішують завдання щодо забезпечення потреб оборони та мобілізаційної готовності; організують призов громадян на дійсну військову службу; сприяють проведенню навчальних зборів, початкової військової підготовки допризовної молоді та виконують інші функції у сфері оборони, передбачені законодавством України.

Підприємства, установи і організації виконують державні замовлення і договори по виробництву і поставці озброєння та іншої продукції для потреб оборони, здійснюють наукові розробки, дослідження, вико-

нують військово-транспортні зобов'язання та інші завдання, визначені чинним законодавством.

§ 2. Організаційно-правові засади та система органів управління національною безпекою

Під національною безпекою розуміють стан захищеності державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб.

Безпека досягається веденням єдиної політики у галузі її забезпечення, системою заходів економічного, політичного, організаційно-правового та іншого характеру адекватно загрозам життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави. Вона охоплює заходи не тільки політичного, економічного, правового, а й екологічного, медичного, воєнного, а також спеціального характеру. Тому законодавством передбачено, що у здійсненні заходів щодо національної безпеки беруть участь органи законодавчої, виконавчої і судової влади, недержавні організації та громадяни.

До суб'єктів забезпечення національної безпеки належать:

1. Український народ – громадяни на виборах, референдумах, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування висловлюють і реалізують своє бачення щодо забезпечення національної безпеки, привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ, захищають власну безпеку.

2. Верховна Рада України у межах своїх повноважень здійснює законодавче регулювання і контроль за діяльністю органів державної влади та посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері національної безпеки.

3. Президент України як глава держави – забезпечує державну незалежність, здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони;

4. Рада національної безпеки і оборони України як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України – координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони.

5. Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності, національної безпеки і боротьби зі злочинністю.

6. Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки Конституції України і дає офіційне їх тлумачення.

7. Суди здійснюють правосуддя у сфері забезпечення національної безпеки.

8. Національний банк України – розробляє основні засади планово-кредитної політики в інтересах національної безпеки.

9. Міністерства та інші ЦОВВ у межах своїх повноважень забезпечують реалізацію законів, указів, концепцій, програм, постанов органів державної влади у сфері національної безпеки, створюють і підтримують у стані готовності і застосування відповідні сили і засоби безпеки.

Особливу роль у цій сфері відведено воєнній організації держави, до якої належать Збройні сили України, внутрішні війська, органи і підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Державна прикордонна служба України, підрозділи органів з питань надзвичайних ситуацій, Служба зовнішньої розвідки України та ін.

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 2229-ХІІ загальне керівництво безпекою здійснює Президент України. Він очолює Раду національної безпеки і оборони України, основними завданнями якої за Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» є: визначення стратегічних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони; здійснення поточного контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони; підготовка оперативних рішень, спрямованих на попередження надзвичайних ситуацій, які можуть призвести до значних соціально-політичних, економічних, військових та інших наслідків, і заходів щодо їх ліквідації. Кабінет Міністрів України здійснює і контролює реалізацію конкретних заходів щодо національної безпеки органами державних служб спеціальної компетенції.

Службу безпеки України і підпорядковані їй органи очолює Голова, який несе персональну відповідальність за виконання завдань, покладених на Службу безпеки України. Його призначає на посаду та звільняє з посади Президент України. Органи Служби безпеки України становлять цілісну централізовану систему, яку складають:

– Центральне управління СБУ (до його складу входять Апарат Голови Служби безпеки України та функціональні підрозділи: контролю розвідки; захисту національної державності; контролю розвідувального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки; контролю розвідувального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки; охорони державної таємниці та ліцензування; боротьби з корупцією та організованою злочинністю; боротьби з тероризмом; захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів; оперативно-технічних заходів; оперативного документування; слідчий; інформаційно-аналітичного, кадрового,

правового, господарського, фінансового, медичного та інших видів забезпечення оперативно-службової діяльності Служби безпеки України);

– регіональні органи (управління СБУ в областях).

Діяльність органів СБУ здійснюється за такими основними напрямками: контррозвідувальна діяльність; боротьба з корупцією й організованою злочинністю; розвідувальна діяльність. Контррозвідувальна діяльність полягає у виявленні, попередженні, припиненні розвідувальної та іншої діяльності спеціальних служб і організацій іноземних держав, а також окремих осіб, спрямованої на заподіяння шкоди безпеці України. Сутність боротьби з корупцією й організованою злочинністю становлять оперативно-розшукові заходи виявлення, попередження, припинення і розкриття шпигунства, терористичної діяльності, організованої злочинності, корупції, незаконного обігу зброї і наркотичних засобів, контрабанди та інших злочинів; проведення дізнання і попереднього слідства в справах, віднесених до компетенції органів Служби безпеки України. Органи Служби безпеки України здійснюють також заходи щодо виявлення, попередження, припинення і розкриття діяльності незаконних збройних формувань, окремих осіб і громадських об'єднань, які мають за мету насильницьку зміну конституційного ладу України, вирішують інші завдання у сфері боротьби зі злочинністю. Розвідувальна діяльність – це комплекс заходів спеціального призначення, спрямованих на інформаційно-аналітичне забезпечення ефективного вирішення органами виконавчої влади питань внутрішньої і зовнішньої діяльності, пов'язаних з національною безпекою.

У Законі України «Про Службу безпеки України» закріплені обов'язки і права її органів. Відповідно до своїх основних завдань вони зобов'язані: здійснювати розвідувальну та інформаційно-аналітичну роботу; проводити заходи контррозвідувального забезпечення дипломатичних представництв, консульських та інших державних установ; виявляти, припиняти та розкривати злочини, розслідування яких віднесено до їх компетенції; проводити дізнання і слідство у цих справах, розшукувати осіб, які переховуються у зв'язку із вчиненням зазначених злочинів; здійснювати контррозвідувальне забезпечення оборонного комплексу, енергетики, транспорту, зв'язку, а також важливих об'єктів інших галузей господарства; брати участь у розробленні і здійсненні заходів щодо захисту державних таємниць; надавати допомогу прикордонним військам, органам внутрішніх справ, митної служби у боротьбі зі злочинністю, порушниками прикордонного режиму і митних правил.

Відповідно до основних напрямів діяльності, Законом України «Про основи національної безпеки України» визначено основні напрямки державної політики національної безпеки України: у

політичній сфері – створення механізмів захисту прав громадян, запобігання та усунення спроб втручання у внутрішні справи України; в економічній сфері – недопущення незаконного використання бюджетних коштів, контроль за експортно-імпортною діяльністю; у соціальній сфері – виявлення та усунення причин, що призводять до різкого розшарування суспільства, вжиття своєчасних заходів щодо протидії кризовим демографічним процесам; у воєнній сфері – створення ефективних механізмів і проведення комплексних заходів щодо запобігання можливій агресії або воєнного конфлікту, локалізації та ліквідації їх наслідків, запобігання спробам та усунення порушень державного кордону і територіальної цілісності України; в екологічній сфері – впровадження та контроль за додержанням науково обґрунтованих нормативів природокористування та охорони довкілля, контроль за станом навколишнього природного середовища; в науково-технічній сфері – вжиття комплексних заходів щодо захисту та розвитку науково-технічного потенціалу, виявлення та усунення причин науково-технологічного відставання; в інформаційній сфері – вжиття комплексних заходів щодо захисту свого інформаційного простору, виявлення та усунення причин інформаційної дискримінації України та ін.

§ 3. Організаційно-правові засади і система органів управління внутрішніми справами

Сфера внутрішніх справ як об'єкт управління в адміністративному праві традиційно розглядається як сукупність суспільних відносин, що складається в процесі: по-перше, охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку; по-друге, зміцнення законності, профілактики і запобігання правопорушенням; по-третє, надання соціальної та правової допомоги громадянам і адміністративних послуг населенню.

Суспільні відносини у сфері внутрішніх справ значною мірою регулюються нормами адміністративного права, зокрема, законами України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII, «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р., № 2135-XII, «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 р. № 3341-XII, «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» від 24 січня 1995 р. № 20/95-ВР, «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 1 грудня 1994 р. № 264/94-

ВР, «Про попередження насильства в сім'ї» від 15 листопада 2001 р. № 2789-III та ін.

Відповідно до п. 17 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються основи національної безпеки та забезпечення громадського порядку. Забезпечення громадського порядку та громадської безпеки належить до сфери завдань публічної влади: Президента України як гаранта державного суверенітету та додержання прав людини і громадянина, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. В широкому розумінні забезпечення громадського порядку, громадської безпеки та спокою громадян є завданням як державних, так і недержавних організацій, наприклад, громадських формувань і окремих громадян згідно із Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. № 1835-III.

Президент України виконує у сфері внутрішніх справ держави нормотворчу, представницьку, координаційну, контролюючу, установчу, охоронну та деякі інші функції. Зокрема, видає укази, спрямовані на регулювання суспільних відносин у сфері внутрішніх справ, забезпечення й охорону громадського порядку, посилення боротьби зі злочинністю та ін.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, що спрямовує, координує і контролює у сфері внутрішніх справ діяльність не тільки МВС України, а й інших міністерств, центральних та інших органів виконавчої влади з урахуванням криміногенної ситуації, соціально-політичних, економічних та інших умов і обставин, що склалися в державі на той чи інший час, здійснює заходи щодо забезпечення законності, охорони громадського порядку, захисту прав і свобод громадян, боротьби зі злочинністю, поєднуючи, направляючи і координуючи в цій сфері діяльність різних органів виконавчої влади і здійснюючи загальне керівництво у сфері внутрішніх справ.

Безпосереднє управління внутрішніми справами в Україні традиційно покладено на МВС України та органи внутрішніх справ, що утворюють його структуру (Положення про Міністерство внутрішніх справ України затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 401). Міністерство внутрішніх справ України (МВС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від злочинних і кримінально проти-

правних посягань, боротьби із злочинністю, виявлення кримінальних правопорушень, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також забезпечує формування державної політики у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, у сферах цивільного захисту, в тому числі запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та ліквідації надзвичайних ситуацій, міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Основними завданнями МВС є:

1) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від злочинних і кримінально протиправних посягань, боротьби із злочинністю, виявлення кримінальних правопорушень, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху;

2) забезпечення формування державної політики:

– у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

– у сфері цивільного захисту, в тому числі запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та ліквідації надзвичайних ситуацій;

– у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Організаційна структура МВС України має об'ємний багатовимірний характер і передбачає не тільки виділення за різними критеріями певної сукупності основних структурних елементів, диференціацію і розподіл між ними функцій, а й їх інтеграцію в єдину воєнізовану силову структуру з встановлення різних форм підпорядкованості та певних видів управління. Структура МВС України включає апарат МВС (Керівництво, патронатна служба, департаменти, управління та відділи), органи МВС (Національна поліція, Державна прикордонна служба, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Національна гвардія України, Державна міграційна служба України, Головний сервісний центр МВС).

Складність, важливість і різноманітність завдань, що виконують різні види органів внутрішніх справ та їх структурні підрозділи в системі МВС України, дозволяє відокремити такі основні види управління в ОВС: по-перше, умовно вертикальне багаторівневе централізова-

не загальне управління; по-друге, умовно вертикальне багаторівневе централізоване спеціальне, чи галузеве, управління; по-третє, умовно горизонтальне зовнішнє міжвідомче чи внутрішньовідомче комбіноване управління.

Організаційно-правові основи загального управління допомагають справляти загальний керуючий вплив на весь особовий склад (персонал) МВС України і будь-яких ОВС та їх підрозділів, що підпорядковані МВС.

Згідно із Законом України «Про Національну поліцію» національна поліція України (далі – поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом.

Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Систему поліції складають: центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції. До складу апарату центрального органу управління поліції входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань.

У складі поліції функціонують: кримінальна поліція; патрульна поліція; органи досудового розслідування; поліція охорони; спеціальна поліція; поліція особливого призначення. У системі поліції можуть утворюватися науково-дослідні установи та установи забезпечення.

Територіальні органи поліції утворюються в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності поліції і коштів, визначених на її утримання. Територіальні органи поліції утворює, ліквідує та реорганізовує Кабінет Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України на підставі пропозицій керівника поліції. Структуру територіальних органів поліції затверджує керівник поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ України.

Поліцейським є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції. Поліцейський має службове посвідчення та спеціальний жетон. Поліцейський на всій

території України незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу доби в разі звернення до нього будь-якої особи із заявою чи повідомленням про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, або в разі безпосереднього виявлення таких подій зобов'язаний вжити необхідних заходів з метою рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують, і повідомити про це найближчий орган поліції. Звертаючись до особи, або у разі звернення особи до поліцейського, поліцейський зобов'язаний назвати своє прізвище, посаду, спеціальне звання та пред'явити на її вимогу службове посвідчення, надавши можливість ознайомитися з викладеною в ньому інформацією, не випускаючи його з рук. У разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону. Підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом. Основні повноваження поліції закріплені у ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію».

§ 4. Організаційно-правове забезпечення та система органів управління закордонними справами

Правове регулювання зовнішньої політики України закріплено в Конституції України, чинних нормативно-правових актах нашої держави та міжнародних договорах. Ст. 18 Конституції України безпосередньо регулює конституційні засади зовнішньої політики України. В ній закріплено, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами і нормами міжнародного права.

Метою зовнішньої політики України є забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співробітництва за загально визначеними принципами і нормами міжнародного права. Основні принципи міжнародного права, закріплені у Статуті ООН, вважаються загально визначеними. Законодавство України має відповідати загально визначеним нормам міжнародного права. Згідно із Статутом ООН (1945 р.) Україна взяла на себе відповідні зобов'язання, що вона є миролюбною державою, які відображено в Декларації про державний суверенітет України. У ст. X Декларації

закріплено, що «Українська РСР виступає рівноправним учасником міжнародного спілкування, активно сприяє зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах». Крім того, в Декларації передбачено, що «загальновизнані норми міжнародного права є частиною права України». Із змісту відповідних норм Конституції України випливає заборона для державних органів укладати міжнародні договори, що суперечать загальновизнаним нормам міжнародного права.

Засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності визначаються виключно законами України (п. 9 ст. 92 Конституції України). Крім того, зовнішня політика України здійснюється згідно з актами національного законодавства: законами України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI; «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р. № 2728-III, «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 р. № 3857-XII, «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI, «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. № 3671-VI; «Порядок продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2012 р. № 150; «Положення про дипломатичне представництво України за кордоном», затверджене розпорядженням Президентом України від 22 жовтня 1992 р. №166/92-рп; «Консульський статут України», затверджений указом Президента України від 2 квітня 1994 р. № 127/94 та ін.

Зовнішньополітична діяльність України є офіційною діяльністю, яку здійснюють уповноважені органи України і яка спрямована на виконання зовнішньої функції держави. У сфері офіційних міжнародних відносин України всі уповноважені органи здійснюють свою діяльність від імені держави в цілому. Повноваженнями у цій сфері згідно з Конституцією України наділені Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ України та інші міністерства, а також зарубіжні органи (дипломатичні представництва, консульські установи, торговельні представництва).

У сфері зовнішніх зносин представницькі функції виконує Президент України. Згідно зі ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені, представляє державу у сфері міжнародних відносин, відвідує з офіційними і неофіційними візитами зарубіжні країни, бере участь у роботі міжнародних форумів тощо, здійснює керівництво зовнішньополітичною

діяльністю держави, веде переговори і укладає міжнародні договори України. Президент України і Кабінет Міністрів України вживають заходів щодо забезпечення виконання міжнародних договорів України, приймають рішення про визнання іноземних держав. Крім того, за п. 5 ст. 106 Конституції України Президент України призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, затверджує положення про них, приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав. Надзвичайний і Повноважний Посол України, Постійний представник України при міжнародній організації призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України за поданням МЗС України. Президент приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства, що передбачено Законом України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. № 2235-III.

До повноважень Верховної Ради України у сфері зовнішніх відносин належать: визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від імені держав, банків і міжнародних організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням; схвалення рішень про надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів Збройних сил України до іншої держави чи допуск підрозділів збройних сил інших держав на території України та надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України і денонсація міжнародних договорів України.

Відповідно до ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України відіграє важливу роль у здійсненні зовнішньої політики. Він забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України у сфері державного управління закордонними справами.

Державне управління закордонними справами – це діяльність органів держави, спрямована на здійснення зовнішньої політики України. ЦОВВ у сфері закордонних справ є Міністерство закордонних справ України (МЗС України). Воно є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із

забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України та координації заходів у цій сфері. У своїй діяльності МЗС України керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародними договорами України, а також Положенням про Міністерство закордонних справ України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 281.

МЗС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МЗС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх зносин.

Основними завданнями МЗС є:

1) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері зовнішніх зносин;

2) забезпечення:

– провадження зовнішньополітичної діяльності держави;

– проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, правових, наукових та інших зв'язків з іноземними державами, міжнародними організаціями, та проведення аналізу відповідних тенденцій;

– дипломатичними засобами захисту та зміцнення незалежності, державного суверенітету, безпеки, територіальної цілісності та непорушності державного кордону, національних інтересів;

– розвитку зв'язків із закордонними українцями та їх громадськими об'єднаннями, координація заходів, що здійснюються органами виконавчої влади з метою розвитку таких зв'язків;

3) участь у забезпеченні в межах повноважень, передбачених законом, реалізації державної зовнішньоекономічної політики, політики інтеграції національної економіки до світової економічної системи;

4) сприяння входженню України до світового інформаційного простору, піднесенню її міжнародного авторитету, формуванню позитивного іміджу держави як надійного і передбачуваного партнера;

5) участь у формуванні та реалізації державної політики, спрямованої на інтеграцію України до європейського політичного, економічного, правового простору з метою набуття членства в ЄС, продовження конструктивного партнерства з НАТО;

6) участь у забезпеченні розвитку міжнародного права;

7) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері розвитку дипломатичної служби України.

МЗС здійснює свої повноваження безпосередньо та через систему органів дипломатичної служби.

МЗС у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в

установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також з підприємствами, установами та організаціями.

МЗС у межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, організовує і контролює їх виконання.

МЗС очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Президента України та звільняється з посади за поданням Президента України чи Прем'єр-міністра України за згодою Президента України Верховною Радою України.

§ 5. Організаційно-правові засади та система органів управління юстицією

Державне управління юстицією – це спрямована на зміцнення законності, організацію захисту прав і законних інтересів громадян та їх об'єднань, підприємств, установ, організацій і держави виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів державного управління, яка полягає в організаційному забезпеченні ефективного функціонування та розвитку судів загальної юрисдикції, нотаріату, органів запису актів громадянського стану, судово-експертних установ та адвокатури.

Цільовим призначенням управління у сфері юстиції, його змістом є реалізація державної правової політики, забезпечення точного виконання законів, підзаконних актів усіма органами, організаціями, посадовими особами і громадянами, забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина у визначеній сфері та ін.

Управлінню у сфері юстиції притаманні підзаконність, державно-владний, організуючий характер. Разом з тим, воно має і свої особливості, зумовлені специфікою органів та установ юстиції.

Однією з особливостей державного управління юстиції є багатоб'єктність. Це означає, що до об'єктів управління у сфері юстиції належать судові установи, нотаріальні контори, органи реєстрації актів громадянського стану, судово-експертні установи та адвокатура. Всі вони мають різне правове становище, відрізняються за своїм призначенням і обсягом компетенції.

Інша особливість юстиції зумовлена попередньою і полягає в різноманітності форм і методів управління, які застосовуються органами юстиції. Так, щодо державних нотаріальних органів та органів реєстрації актів громадянського стану застосовується метод керівництва; щодо органів адвокатури – метод регулювання. В цілому ж керуючий вплив органів управління юстицією має рекомендаційний характер і зводиться в основному до вирішення організаційних питань, оскільки більшість об'єктів у цій галузі є самостійними і незалежними у своїй практичній діяльності.

Законодавство України у сфері юстиції характеризується значною розгалуженістю й охоплює досить велику кількість законодавчих та інших нормативно-правових актів. Основними з них є: Закони України «Про Загальну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV, «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII, «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII, «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 р. № 3425-XII, «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р. № 5076-VI, «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 1 липня 2010 р. № 2398-VI.

Систему органів управління в галузі юстиції складають: Міністерство юстиції України (центральный апарат); Міжвідомча координаційна рада з питань правосуддя щодо неповнолітніх; територіальні органи (веб-сайти територіальних управлінь юстиції, відділи державної реєстрації актів цивільного стану головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі; Управління та відділи державної виконавчої служби Головних територіальних управлінь юстиції в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі; Головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі); установи та органи юстиції (Представники Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини і регіональні відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини; Науково-дослідні установи судових експертиз; Державні нотаріальні контори), підвідомчі установи та державні підприємства, координаційні та громадські ради.

Розбудова правової держави та громадянського суспільства зобов'язують органи управління юстицією не тільки забезпечувати реалізацію державної правової політики, а й посилювати вплив на її формування. Пріоритетними напрямками розвитку української юстиції на сьогодні є: формування нового, вищого рівня правосвідомості

та правової культури громадян; реформування системи правосуддя з метою забезпечення доступності судочинства та ефективності судового захисту; реформування кримінальної юстиції та кримінально-виконавчої системи; створення правових засад для запобігання та протидії корупції; забезпечення ефективності системи примусового виконання рішень судів; удосконалення системи захисту інтересів держави в судах України; формування системи безоплатної правової допомоги.

Міністерство юстиції України (Мін'юст України) згідно з Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228, є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, у сфері нотаріату, у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), з питань державної реєстрації актів цивільного стану, з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, з питань державної реєстрації договорів комерційної концесії (суб-концесії), з питань реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачена законами, статуту територіальної громади м. Києва, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності; забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері виконання кримінальних покарань. Мін'юст є державним органом з питань банкрутства. Мін'юст є органом, уповноваженим на забезпечення проведення перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади». Мін'юст є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Основними завданнями Мін'юсту є:

1) забезпечення формування та реалізація державної правової політики, політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС, політики з питань банкрутства;

2) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері виконання кримінальних покарань;

2-1) забезпечення проведення перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади»;

2-2) забезпечення формування та реалізація державної політики з питань державної реєстрації актів цивільного стану, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, договорів комерційної концесії (субконцесії), реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачена законами, статуту територіальної громади м. Києва, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності;

2-3) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері організації примусового виконання рішень;

2-4) забезпечення своєчасного, повного і неупередженого виконання рішень у порядку, встановленому законодавством;

3) здійснення загального управління у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги;

4) забезпечення представництва інтересів держави в судах України, здійснення захисту інтересів України у Європейському суді з прав людини, під час урегулювання спорів і розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземних суб'єктів та України;

5) експертне забезпечення правосуддя;

6) організація роботи нотаріату;

7) виконання функцій центрального засвідчувального органу шляхом забезпечення створення умов для функціонування суб'єктів правових відносин у сфері електронного цифрового підпису;

8) протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму (щодо нотаріусів, адвокатів та інших осіб, які надають юридичні послуги);

9) здійснення міжнародно-правового співробітництва, забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань.

Мін'юст здійснює свою роботу з урахуванням положень Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 р. № 1099 VIII, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015, Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 р, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68,

та з урахуванням щорічних планів дій щодо виконання зазначених стратегічних документів. Реалізація покладених на Мін'юст України законодавством спрямована на розробку і здійснення політики, яка гарантує демократичний розвиток України з дотриманням верховенства права, забезпеченням дотримання прав людини та основних свобод, рівного доступу до правосуддя та ефективної боротьби з корупцією. Мін'юст розробляє і реалізує політику в цілях забезпечення прозорого, швидкого та ефективного надання послуг кожній особі, забезпечуючи легкість ведення бізнесу та підвищуючи ступінь суспільної довіри і впевненості.

Питання для самоперевірки

1. На які органи державної влади покладено повноваження щодо забезпечення оборони України?
2. Назвіть основні завдання та функції Мінборони України.
3. Дайте визначення національної безпеки України.
4. Назвіть суб'єктів державного управління у сфері національної безпеки.
5. Які функції виконає Президент України у сфері внутрішніх справ?
6. Охарактеризуйте організаційну структуру МВС України.
7. Якими нормативно-правовими актами регулюються засади зовнішніх зносин в Україні?
8. Назвіть повноваження Верховної Ради України у сфері зовнішніх зносин.
9. Які державні органи становлять систему органів управління юстицією?
10. Надайте загальну характеристику законодавству України у сфері юстиції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Кодекс України про адміністративне правопорушення від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Кримінальний кодекс України : прийнятий сьомою сесією Верховної Ради України 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2365-III. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2439. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
11. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 верес. 2011 р. № 3773-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
12. Про громадянство України : Закон України від 18 січ. 2001 р. № 2235-III. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
13. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
14. Про загальний військовий обов'язок і військову службу: закон України від 25 берез. 1992 р. № 2232-XII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
15. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 берез. 2000 р. № 1550-III. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
16. Про оборону України : Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1932-XII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
17. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
18. Про освіту : Закон України від 5 верес. 2017 р. № 2145-VIII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
19. Про культуру : Закон України від 14 груд. 2010 р. № 2778-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
20. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

21. Положення про Міністерство юстиції України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 2 лип. 2014 р. № 228. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
22. Положення про Міністерство закордонних справ України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 30 берез. 2016 р. № 281. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
23. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 13 серп. 2014 р. № 401. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
24. Положення про Міністерство охорони здоров'я України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2015 р. № 267. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
25. Положення про Міністерство молоді та спорту України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 2 лип. 2014 р. № 220. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
26. Положення про Міністерство освіти і науки України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовт. 2014 р. № 630. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
27. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 січ. 2015 р. № 32. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
28. Положення про Міністерство культури України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 3 верес. 2014 р. № 495. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
29. Положення про Міністерство інфраструктури України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 30 черв. 2015 р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
30. Положення про Міністерство фінансів України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 375. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
31. Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 30 квіт. 2014 р. № 197. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
32. Положення про Міністерство соціальної політики України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17 черв. 2015 р. № 423. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
33. Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29 берез. 2017 р. № 208. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
34. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 січ. 2015 р. № 32. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
35. Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 9 лип. 2014 р. № 294. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

36. Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 2 верес. 2015 р. № 667. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
37. Положення про Державну екологічну інспекцію України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 19 квіт. 2017 р. № 275. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
38. Положення про Державну аудиторську службу України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 3 лют. 2016 р. № 43 . – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
39. Положення про Державний комітет телебачення та радіомовлення України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2014 р. № 277. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
40. Положення про Державне агентство України з питань кіно Державне агентство України з питань кіно : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 13 серп. 2014 р. № 341. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
41. Про утворення Державної аудиторської служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 868. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
42. Положення про Державну фіскальну службу України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2014 р. № 236. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
43. Положення про Державну фіскальну службу України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2014 р. № 236. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
44. Адміністративне право України : підруч. : У 2 т. Т. 1. / редкол. : В. Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
45. Адміністративне право України : підруч. : У 2 т. Т. 2. / редкол.: В. Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – 624 с.
46. Адміністративне право України : академ. курс: підруч. / В. Б. Авер'янов [та ін.] ; відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2007. – 600 с.
47. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка [та ін.]. – Х. : Право, 2015. – 624 с.
48. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. [та ін.]. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. – 446 с.
49. Віхров О. П. Теорія держави і права: курс лекцій : навч. посіб. / О. П. Віхров, І. О. Віхрова. – Чернігів : Десна Поліграф, 2015. – 303 с.
50. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
51. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
52. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс / Ю. А. Тихомиров. – М. : изд-во Тихомиров М. Ю., 2001. – 652 с.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. [та ін.]. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. – 446 с.
2. Адміністративне право : посіб. для підгот. до іспиту / [Ю. П. Битяк та ін.] ; за заг. ред. В. М. Гаращука. - Харків : Право, 2016. - 143 с.
3. Адміністративне право України : академ. курс: підруч. / В. Б. Авер'янов [та ін.] ; відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2007. – 600 с.
4. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка [та ін.]. – Х. : Право, 2015. – 624 с.
5. Адміністративне право України : навч. посіб. для підготовки до іспитів / упоряд.: І. В. Тетарчук, Т. Є. Дяків. – К. : Центр учбової літератури, 2014. – 214 с.
6. Адміністративне право України : навч. посіб. / за ред. В. В. Галуцька. – Херсон : Грінь Д. С. [вид.], 2015. – Т. 1 : Загальне адміністративне право / [В. В. Галуцько та ін.]. – 2015. – 269 с.
7. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія / В.В. Галуцько [та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. – 378 с.
8. Адміністративне право України : навч. посіб. : у 2 т. Т. 1 : Загальне адміністративне право / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін [та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – 320 с.
9. Адміністративне право : навч. посібник / О. І. Остапенко [та ін.]. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 533 с.
10. Битяк Ю. Державна служба в Україні, її види / Ю. Битяк // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 3. – С. 58 – 65.
11. Галуцько В. В. Адміністративне право України : у 2 т. Т. 1 : навчальний посібник / [В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короед [та ін.]] ; за ред. В. В. Галуцька. – Херсон : Грінь Д.С., 2015. – 272 с.
12. Гаряєва Г. М. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. для студентів екон. спец. ден. і заоч. форм навчання / Г. М. Гаряєва. – Харків : НТУ «ХПІ», 2015. – 211 с.
13. Гладун З. С. Адміністративне право України : навч. посіб. для підготов. до іспиту / З. С. Гладун. – К. : Знання, 2010. – 301 с.
14. Гончарук С. Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини : навч. посіб. / С. Т. Гончарук. – К. : [б.в.], 2000. – 240 с.
15. Дельвольве П. Адміністративне право / П'єр Дельвольве ; пер. з фр. В. Магенчука. – К. : Конус-Ю, 2008. – 167 с.
16. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юридична думка, 2010. – 495 с.

17. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Л. : вид-во нац. ун-ту «Львів. політехніка», 2002. – 352 с.
18. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна [та ін.] ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 344 с.
19. Задохайло О. А. Адміністративне право України. (Загальна частина) : навч. посіб. / О. А. Задохайло. – Харків : Право, 2016. – 296 с.
20. Кісіль З. Р. Адміністративне право : навч. посіб. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – 3-тє вид. – К. : Правова єдність, 2011. – 695 с.
21. Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія та практика : монографія / А. А. Коваленко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 512 с.
22. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
23. Основи публічного адміністрування : посіб. для підгот. до іспиту / [Ю. П. Битяк та ін.] ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. - Харків : Право, 2016. - 126, [1] с.
24. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку. – К. – Івано-Франківськ : НІЧЛАВА, 2003. – 288 с.
25. Плахотнюк Н. Г. Повноваження Президента України у контексті конституційної реформи: структура, зміст, характер / Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 12. – С. 5 –15.
26. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : [монографія] / Алексєєв В. М. [та ін.] ; за заг. ред. А. В. Толстоухова [та ін.]. – Д. : Монолит, 2010. – 398 с.
27. Сагайдак-Нікітюк Р. В. Адміністративне право України : навч. посіб. / Сагайдак-Нікітюк Р. В., Васильєв С. В. – Харків : Точка, 2016. – 199 с.
28. Серєда В. В. Адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Серєда, З. Р. Кісіль, Р.-В. Кісіль. – Львів : ЛьвДУВС, 2015. – 519 с.
29. Федорук Н. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. / Н. Федорук. – Чернівці : ЧНУ, 2011. – 296 с.
30. Хорошак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України : монографія / Н. В. Хорошак. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. –172 с.
31. Шестак Л. В. Адміністративне право : навч. посіб. / Л. В. Шестак. – Чернівці, 2011. – 256 с.
32. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання. Основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн ; [пер. з нім. Г. Рижков [та ін.] ; відп. ред. О. Сироїд = Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung / Eberhard Schmidt-Aßmann. – Вид. 2-ге, перероб. та допов. – К. : К. І. С., 2009. – 523 с.

Навчальне видання

БАШТАННИК В. В., д-р наук з держ. упр., проф.;
ШУМЛЯЄВА І. Д., канд. наук з держ. упр., доц.

Адміністративне право

Навчальний посібник

В авторській редакції

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
Україна, 49044, Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК №1743 від 06.04.2004

Підписано до друку 10.12.2018. Формат 60x84 1/16. Папір офсетний, друк різнограф.
Ум. друк. арк. 11,62. Обл.-вид. арк. 12,52. Замовлення №51/18 Тираж 65 пр.

Видавництво «Грані»
49000, м. Дніпро, вул. Старокозацька, 12-д, к. 8
Свідоцтво про внесення до Держреєстру ДК № 2131 від 23.02.2005
granidp@gmail.com +38 (050) 258-83-86