

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

Д. М. Павлов

**АДМІНІСТРАТИВНЕ
ПРАВО**

Загальна частина

Конспект лекцій

МАУП

Київ 2007

ББК 67.9(4УКР)301я73

П12

Рецензенти: *Н. М. Мироненко*, д-р юрид. наук, член-кореспондент
Академії правових наук України
В. В. Коваленко, д-р юрид. наук
О. А. Кузьменко, канд. юрид. наук, доц.

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління
персоналом (протокол № 10 від 30.11.05)*

Павлов Д. М.

П12 Адміністративне право : Загальна частина : Конспект лекцій. — К. : МАУП, 2007. — 136 с. — Бібліогр. : с. 123–128.

ISBN 966-608-670-0

Пропонований курс лекцій з адміністративного права підготовлений з урахуванням останніх змін у законодавстві України, нових доктринальних підходів до регулювання відносин у сфері публічної адміністрації. У ньому стисло розглянуто основні принципи державного управління, методи і форми виконавчо-розпорядчої діяльності, адміністративну відповідальність, адміністративний процес, способи забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні.

Для студентів юридичних та інших спеціальностей, які вивчають адміністративне право України, а також для вступників у вищі юридичні заклади освіти.

ББК 67.9(4УКР)301я73+67.301я73

© Д. М. Павлов, 2007

© Міжрегіональна Академія управління
персоналом (МАУП), 2007

ISBN 966-608-670-0

ВСТУП

Вивчення дисципліни “Адміністративне право України” є важливою складовою юридичної освіти і правового виховання студентів неюридичних спеціальностей. Адміністративне право — одна з провідних галузей у правовій системі України. Норми адміністративного права призначені для регулювання суспільних відносин управлінського характеру, що виникають у сфері державного управління та місцевого самоврядування, а також при здійсненні недержавними організаціями делегованих їм владних повноважень і функцій. Галузь характеризується динамічним розвитком та мобільністю, що зумовлено в Україні адміністративною реформою та реформою адміністративного права, впровадженням європейських стандартів адміністрування, які відповідають цінностям демократичного суспільства.

Пропонований курс лекцій “Адміністративне право” містить норми, якими закріплюються основні принципи державного управління, регулюється правове становище його суб’єктів, визначаються методи і форми виконавчо-розпорядчої діяльності, встановлюється адміністративна відповідальність, регламентуються адміністративний процес та адміністративні процедури у сфері державного управління, визначаються способи забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні тощо.

Використовуючи цей конспект лекцій при підготовці до занять та іспитів, студенти зможуть систематизувати свої знання, сконцентрувати увагу на основних адміністративно-правових категоріях та поняттях.

МАУП

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ВИД СОЦІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Соціальне управління та його види

Базовою категорією дисципліни адміністративного права є “управління”, яке в загальному вигляді може розглядатися як цілеспрямований вплив на певну діяльність, управління чимось. Розвиток суспільства зумовлюється впливом **соціального управління**, тобто управління, яке здійснюють люди стосовно інших людей, при цьому найбільший управлінський потенціал має держава, яка є важливим елементом політичної системи як найрозгалуженішої соціальної системи управління.

Будь-яке управлінська діяльність передбачає наявність суб'єкта, об'єкта і зв'язку між ними. Суб'єкт соціального управління — це керуюча система, організаційно оформлені спільноти людей, які наділені функціями здійснення управлінського впливу на суспільні відносини з метою їх організації та впорядкування. Суб'єкт тісно пов'язаний з об'єктом управління. Взаємозв'язок цих елементів полягає в тому, що межу, структуру та зміст діяльності суб'єкта визначає саме об'єкт. Об'єктом соціального управління є керована соціальна система, складовими якої є соціальні групи, люди, суспільство, що взаємодіють для реалізації загальних і особистих інтересів. Об'єкт управління впливає на суб'єкт управління. Їх взаємодія породжує третій елемент системи управління — канали прямого та зворотного зв'язку між ними (керуючий вплив, інформація про зміни в об'єкті).

Основним критерієм класифікації соціального управління за видами є специфіка суб'єкта управління. Відповідно до цієї класифікації розрізняють два основні **види управління**: управління державне та управління недержавне (або саморегулювання суспільства).

Місце і роль державного управління в суспільстві визначається таким:

1) спирається на владу — організовану силу суспільства, здатну використовувати метод примусу;

2) поширює свій вплив на суспільство, охоплюючи управлінським впливом його важливі “вузлові” процеси, явища та взаємозв’язки;

3) діє системно, оскільки поєднує функціонування двох складних структур — державного апарату управління та публічних проявів суспільства.

Отже, державне управління — це організуюча діяльність держави, спрямована на виконання її завдань і функцій [39, с. 29–30]. Суб’єктом державного управління є держава як політико-правова організація суспільства, сукупність всіх громадян та інших жителів країни, а не державний апарат і виконавчо-розпорядчі органи.

Іншим видом управління, що здійснюється поряд із державним, є громадське управління, суть якого полягає у тому, що здійснюється воно недержавними організаціями, які, на відміну від державного управління, використовують переважно засоби неюридичного характеру. Державні органи з метою управління використовують здебільшого правові засоби (зокрема, примус). Управлінська діяльність громадських організацій та їх органів спрямована на досягнення узгодженості та впорядкованості в діях колективу людей, що становлять відповідну організацію. Оскільки держава не охоплює всі прояви суспільного життя, вона повинна створювати необхідні умови для того, щоб об’єднання громадян могли на засадах самодіяльності брати активну участь у житті суспільства та держави, впливати на формування та реалізацію управлінських програм.

Існують й інші класифікації соціального управління. Так, В. Г. Афанасьєв поділяє управління на управління економікою, управління соціально-культурною сферою та управління духовною культурою. Г. Х. Попов класифікує соціальне управління так: управління діяльністю окремої людини та управління діяльністю колективу людей, яке, у свою чергу, поділяє ще на управління суспільством у цілому, державне управління та управління виробництвом. О. М. Бандурка вважає, що у сфері соціального управління можна розглядати управління суспільством, державне управління, управління в громадських організаціях та управління виробництвом. Л. В. Коваль

зазначає такі різновиди соціального управління: державне управління, самоврядування, громадське управління, внутрішньоорганізаційне управління, економічне управління, військово-політичне, церковне, сімейне управління. В. М. П л і ш к і н визначив такі види соціального управління: державне управління, громадське управління, самоврядування, приватне управління, сімейне управління.

1.2. Поняття та ознаки державного управління

Державне управління — це цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив держави через систему її органів та посадових осіб на суспільні процеси, свідомість, поведінку та діяльність людей, що здійснюється в межах суб'єктивного фактора (суспільства) як управляючий вплив одних людей, організованих у владні структурі, на інших, головним чином зайнятих у сферах відтворення матеріальних, соціальних та духовних цінностей і продуктів [27].

Ознаки державного управління:

- 1) забезпечує реалізацію цілей, завдань і функцій держави;
- 2) реалізується спеціальними суб'єктами (насамперед державним апаратом та органами місцевого самоврядування у межах делегованих функцій), які наділені державно-владними повноваженнями і діють у межах компетенції, визначеної нормативно-правовими актами;
- 3) процесуальний характер;
- 4) систематичність;
- 5) цілеспрямованість (цілі формуються політичною системою держави);
- 6) виконавчо-розпорядчий характер, який полягає у здійсненні розпорядчої діяльності (прийняття управлінських рішень і забезпечення їх реалізації) з метою виконання рішень законодавчої влади;
- 7) ієрархічність, тобто розташування органів управління у послідовності від нижчих до вищих.

Система державного управління за своєю структурою охоплює такі елементи, як суб'єкт управління (державу) та об'єкт

управління (суспільну систему). В їх існуванні відбивається природа управлінського впливу, який здійснюється суб'єктом для переведення об'єкта в новий стан [67, с. 46].

1.3. Співвідношення державного управління і виконавчої влади

Важливе теоретичне і практичне значення має розмежування змісту понять “державне управління” та “виконавча влада”. Державне управління слід розглядати як владно-організуочу діяльність певних органів (посадових осіб) держави, що здійснюється і за межами системи власне органів виконавчої влади, а саме всередині апаратів будь-яких органів державної влади з боку їх керівних посадових осіб щодо інших службовців органу та всередині державних підприємств, установ та організацій. Водночас у демократичній державі функції виконавчої влади здійснюються суб'єктами не лише виключно державної влади, а можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування, іншим недержавним інституціям [32, с. 18–19]. Виконавча влада та державне управління розглядаються в науці адміністративного права як “статика” та “динаміка” управлінської сфери діяльності держави. При цьому “виконавча влада” є категорією політико-правовою, а “державне управління” — організаційно-правовою. Об'єднує їх виконавча спрямованість. Державне управління являє собою вид державної діяльності, у межах якої реалізується державна влада. Це повністю відповідає системі поділу влади, оскільки кожна гілка єдиної державної влади реалізує повноваження через діяльність відповідних суб'єктів [25, с. 12].

Отже, державне управління безпосередньо пов'язане з виконавчою владою. Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада здійснюється на засадах поділу її на законодавчу, виконавчу та судову [1]. При цьому, як слушно зазначає В. Б. А в е р'я н о в, поділяється не сама влада, а функціонально-структурний механізм її здійснення. Поділ влади означає в одному випадку виокремлення основних функціональних видів діяльності держави — законотворення, правозастосування та правосуддя, а в іншому — організаційний устрій держави як су-

купність різних державних органів — законодавчих, виконавчих і судових з притаманною їм компетенцією — сукупністю державно-владних повноважень [32, с. 17].

Загалом, виходячи із класичного розуміння концепції поділу влади, *виконавча влада може розглядатися як “правозастосовна влада, на яку покладається функція виконання законів і яка діє на підставі принципів пріоритету прав і свобод громадян, законності, демократизму”*. Аналогічне визначення виконавчої влади пропонує В. Є. Чиркін, розглядаючи її як “владу щодо виконання законів та їх реалізації будь-яким законним чином” [71, с. 303].

Виконавча влада визначається у правовій літературі і як “сукупність повноважень щодо управління державними справами, включаючи повноваження підзаконного регулювання (адміністративна нормотворчість), зовнішньополітичного представництва, здійснення адміністративного контролю, а також у деяких випадках законодавчі повноваження (у порядку делегованого чи надзвичайного законодавства) та систему державних органів, які реалізують усі перелічені повноваження”.

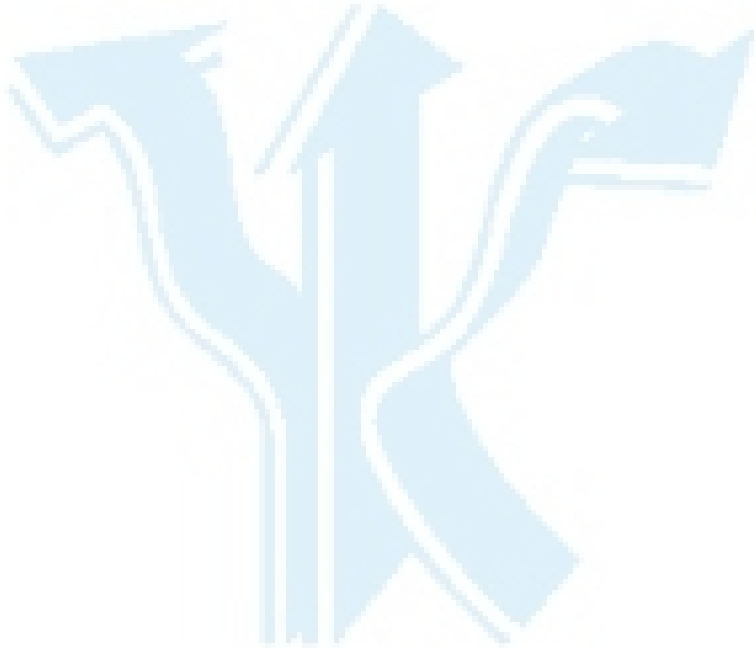
У Концепції адміністративної реформи в Україні закріплено поняття виконавчої влади як однієї з трьох гілок державної влади, яка, відповідно до конституційного принципу поділу державної влади, покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки.

Взаємовідносини законодавчої, виконавчої та судової влади мають бути побудовані на засадах функціонування у межах нормативно визначеної компетенції без права тієї чи тієї влади втручатися в повноваження іншої, можливості скасування актів виконавчої влади парламентом лише у разі їх суперечності Конституції та законам, здійснення взаємоконтролю.

Контрольні питання

1. Поняття та елементи управління.
2. Соціальне управління, його поняття та види.
3. Поняття державного управління.

4. Суб'єкт та об'єкт державного управління
5. Ознаки державного управління.
6. Зміст категорії “виконавча влада”.
7. Співвідношення понять “виконавча влада” та “державне управління”.



МАУП

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА

2.1. Адміністративне право як галузь права, його місце у правовій системі

В юридичній науці галузі права поділяють на профілюючі (конституційне, цивільне, кримінальне тощо), спеціальні (наприклад, земельне, фінансове, трудове) та комплексні (наприклад, господарське). *Адміністративне право є профілюючою (базовою) галуззю публічного права.*

Адміністративне право можна визначити як галузь права (сукупність правових норм), що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення недержавними інституціями (наприклад, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями) зовнішніх юридично-владних повноважень [25]. Адміністративне право може розглядатися як публічно-сервісне право, спрямоване на обслуговування інтересів приватних осіб у їх відносинах з органами *публічної адміністрації* [39, с. 16].

Адміністративне право взаємодіє з іншими правовими галузями, зокрема конституційним правом, яке закріплює основні засади організації та функціонування виконавчої влади, місце органів виконавчої влади у державному механізмі, характер їх взаємовідносин з органами інших гілок державної влади та місцевого самоврядування. Фактично адміністративне право базується на нормах конституційного права, конкретизує їх. Зв'язок адміністративного права із кримінальним полягає в тому, що норми адміністративного права визначають, які діяння є адміністративними правопорушеннями та міри стягнень щодо осіб, які їх скоїли. Кримінальне право встановлює, які діяння є злочинами, а також види покарання за їх скоєння.

Тісний зв'язок існує між адміністративним і фінансовим правом, яке регулює відносини у сфері фінансової діяльності держави, тобто в окремій сфері державного управління.

Зв'язок із трудовим правом стосується насамперед інституту державної служби, оскільки діяльність державних службовців є суміжною галуззю регулювання трудового та адміністративного права.

Адміністративне право насамперед спрямоване на врегулювання діяльності виконавчих і розпорядчих органів, управлінських відносин у сфері публічного (передусім державного) управління. Ці відносини можуть існувати між вищими та нижчими органами виконавчої влади (наприклад, між Кабінетом Міністрів України і Міністерством фінансів України), між органами виконавчої влади та підпорядкованими їм підприємствами, установами та організаціями (наприклад, між Міністерством транспорту України та автотранспортним підприємством), між взаємно не підпорядкованими органами виконавчої влади (між Міністерством внутрішніх справ України та Державною податковою адміністрацією), між органами управління та органами громадських організацій (між Міністерством палива та енергетики України та профспілкою шахтарів), між органами публічної адміністрації та громадянами (між виконавчим комітетом органу місцевого самоврядування та підприємцем) тощо.

2.2. Предмет і метод адміністративного права

Предметом будь-якої галузі права є суспільні відносини, що регулюються її нормами. **Предмет адміністративного права** — сукупність суспільних відносин, переважно управлінського характеру, що складаються у процесі організації та функціонування органів виконавчої влади та у зв'язку із внутрішньо-організаційною діяльністю інших державних органів, органів місцевого самоврядування, здійсненням недержавними організаціями делегованих їм владних повноважень і функцій та у процесі адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Метод правового регулювання — сукупність засобів (приймів, способів) впливу на волю та поведінку учасників правових відносин. У теорії права виокремлюють два основних методи

правового регулювання — імперативний (або метод субординації, при якому становище суб'єктів правовідносин можна охарактеризувати як підпорядковане) та диспозитивний (метод координації, коли суб'єкти правовідносин є рівноправними). Для адміністративного права провідним є імперативний метод, коли відносини “підпорядкування” передбачають односторонність волевиявлення одного із суб'єктів відносин, навіть за відсутності організаційної підпорядкованості.

Ознаки адміністративно-правового методу:

1) використання у процесі управлінської діяльності правових засобів переважно розпорядчого типу;

2) владність та односторонність, що не виключає використання дозвільних засобів правового регулювання.

Адміністративно-правове регулювання управлінських відносин здійснюється за рахунок:

- *встановлення правил поведінки* (наприклад, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України вимог до позовної заяви);
- *заборони певних дій* (заборона перебування в нарадчій кімнаті особам, що не входять до складу суду [44]);
- *надання можливості вибору* одного з варіантів дій, передбачених адміністративно-правовою нормою (наприклад, надання керівнику можливості вибору заходу примусу або заохочення щодо підлеглого).

2.3. Система адміністративного права

Система адміністративного права — об'єктивно зумовлена внутрішня будова галузі, яка відображає розміщення норм, інститутів і підгалузей адміністративного права.

В адміністративному праві виокремлюють загальну та особливу частини.

Загальна частина містить норми, що закріплюють основні засади публічного управління, правове становище суб'єктів адміністративного права, форми і методи їх діяльності, адміністративний процес, способи забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні. Норми загальної частини застосовуються до всіх інститутів особливої частини.

Особлива частина охоплює норми, що регулюють управління адміністративно-політичною діяльністю, економікою та фінансами, соціально-культурною діяльністю тощо.

Окремі автори розглядають також **спеціальну частину** адміністративного права, до якої включають норми, що регулюють адміністративно-правову діяльність суб'єктів управління конкретними сферами (наприклад, адміністративна діяльність органів внутрішніх справ, адміністративна діяльність митних органів).

В адміністративному праві крім частин структурно можна виділити правові інститути, які регулюють однорідні суспільні відносини (наприклад, інститути державної служби, адміністративної відповідальності, місцевого самоврядування, адміністративної юстиції тощо).

Контрольні питання

1. Поняття адміністративного права.
2. Предмет адміністративного права.
3. Місце адміністративного права у правовій системі.
4. Метод адміністративного права.
5. Система адміністративного права України.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ НОРМИ

3.1. Адміністративно-правові норми: поняття і види

Адміністративно-правова норма — обов’язкове, формально визначене правило поведінки, що встановлюється та охороняється державою і регулює відносини у сфері публічного (в першу чергу державного) управління.

Норми адміністративного права, зокрема, встановлюють правове становище та компетенцію органів виконавчої влади, регламентують форми та методи здійснення державного управління, визначають порядок взаємовідносин між суб’єктами публічного управління, а також права й обов’язки громадян у сфері виконавчої влади, гарантії їх реалізації тощо.

Властивості адміністративно-правових норм:

- метою адміністративно-правових норм є забезпечення організації та функціонування системи органів виконавчої влади і внутрішньоорганізаційної діяльності інших державних органів, а також органів місцевого самоврядування;
- передбачають наявність інституту адміністративної відповідальності як юридичного засобу захисту від зазіхань на адміністративно-правові норми та норми інших галузей права;
- мають переважно імперативний характер;
- передбачають можливість встановлення адміністративно-правових норм у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади.

Адміністративно-правова норма так само, як і норми інших галузей права, має свою **структуру** (внутрішню будову) і може складатися з *гіпотези* (умови дії адміністративно-правової норми), *диспозиції* (власне правила поведінки, сформульованого у формі припису, дозволу або заборони) і *санкції* (міри впливу держави на порушника адміністративно-правових норм). Особли-

вість адміністративно-правових норм полягає у тому, що не в усіх випадках чітко виражена гіпотеза, більшість адміністративно-правових норм у своїй структурі не містять конкретних санкцій (санкції можуть бути передбачені окремим актом чи будуватися на засадах дисциплінарної відповідальності у межах інституту державної служби). Норми адміністративного права можуть замість санкції містити заохочення як публічне визнання заслуг юридичної або фізичної особи за належне виконання адміністративно-правових обов'язків [47].

Класифікація норм адміністративного права.

1. Залежно від ступеня загальності всі норми адміністративного права поділяють на такі:

- *загальні* — норми, що регулюють суспільні відносини загального характеру (для всіх сфер і галузей);
- *міжгалузеві (функціональні)*;
- *особливі* — норми, що регулюють суспільні відносини в конкретній галузі управління;
- *місцеві*.

2. За галузеву належність розрізняють такі норми:

- *матеріальні* — норми, за допомогою яких здійснюється вплив на суспільні відносини у сфері публічного управління шляхом безпосереднього правового регулювання;
- *процесуальні* — визначають процедуру виконання певних управлінських дій (наприклад, порядок здійснення правосуддя в адміністративних справах адміністративними судами).

3. Залежно від характеру припису виокремлюють норми:

- *зобов'язуючі* — норми, що містять юридично-владний припис виконувати певні дії при виникненні передбачених ними умов. Вказівки, що містяться в таких нормах, можуть бути виражені у вигляді обов'язкового розпорядження;
- *заборонні* — норми, що передбачають заборону на здійснення тих чи інших дій у певних умовах. Заборони можуть бути загального чи спеціального характеру. Прикладом заборони загального характеру є заборона дій (бездіяльності), що підпадають під ознаки адміністративного правопорушення. Заборона застосування спеціальних засобів

і вогнепальної зброї міліцією щодо вагітних жінок і неповнолітніх — приклад спеціальної заборони;

- *дозвільні (диспозитивні)* — норми, у яких надається можливість адресату діяти в межах встановлених вимог на власний розсуд;
- *стимулюючі (заохочувальні)* — норми, які за допомогою відповідних засобів матеріального чи морального впливу забезпечують належну поведінку учасників регульованих управлінських суспільних відносин (наприклад, установлення податкових пільг, пільгове кредитування тощо);
- *рекомендаційні* — норми, що мають дорадчий рекомендаційний характер. Рекомендаційні норми частіше за все використовуються у взаємовідносинах суб'єктів виконавчої влади та недержавних формувань. Однак рекомендації іноді містяться в нормативних актах, адресованих нижчим за рангом суб'єктам виконавчої влади чи підвідомчим об'єднанням.

4. Залежно від спрямованості змісту можуть бути визначені норми, що регламентують:

- організацію та діяльність суб'єктів управлінських відносин;
- форми та методи адміністрування;
- питання здійснення державної служби та правовий статус державних службовців;
- способи забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні;
- особливості галузевого, функціонального й територіального управління;
- адміністративно-правовий статус громадянина та об'єднань громадян у сфері публічного управління.

5. Залежно від дії у просторі адміністративно-правові норми можуть бути:

- загальної дії — норми, що діють на території всієї країни, мають загальнодержавне значення (наприклад, Кодекс адміністративного судочинства);
- регіональні — норми, що мають чинність на території певного регіону (наприклад, зона ЧАЕС, економічна зона);
- місцеві — норми, що діють на території окремої адміністративно-територіальної одиниці (області, району).

6. Залежно від дії в часі адміністративно-правові норми поділяють так:

- *строкові* — норми, для яких визначено термін дії;
- *безстрокові* — норми без зазначення терміну дії, тобто до офіційного скасування компетентним органом;

7. Залежно від дії на коло осіб виокремлюють норми:

- дія яких пов'язана з поширенням установлюваних правил або на всіх (наприклад, порядок сплати податків для всіх юридичних осіб), або на окремих юридичних осіб (наприклад, порядок сплати податків страховими організаціями);
- дія яких пов'язана з поширенням установлюваних правил або на всіх громадян, або на окремі їхні групи (поширення пільг при кредитуванні житлового будівництва на військовослужбовців).

8. За повнотою викладених велінь розрізняють адміністративно-правові норми:

- визначені;
- відсильні.

3.2. Реалізація адміністративно-правових норм

Реалізація норм адміністративного права — процес практичного втілення в життя суб'єктами адміністративного права державної волі, вираженої у правових нормах. Існує чотири форми реалізації адміністративно-правових норм: *виконання, застосування, дотримання, використання*.

Виконання — активна діяльність суб'єктів адміністративних правовідносин щодо виконання юридичних обов'язків.

Застосування — практично виявляється у виданні повноважним органом публічної адміністрації індивідуальних юридичних актів, що ґрунтуються на вимогах матеріальних або процесуальних норм. Ці акти видаються стосовно конкретних адміністративних справ (наприклад, наказ про призначення на посаду, реєстрація юридичної особи).

Дотримання — пасивна поведінка суб'єктів адміністративних правовідносин (на відміну від виконання), коли не порушуються адміністративно-правові заборони.

Використання як форма реалізації адміністративно-правових норм виявляється в добровільному здійсненні суб'єктами права правомірних дій, пов'язаних із здійсненням суб'єктивних юридичних прав у сфері управління. На відміну від дотримання і виконання, використання передбачає можливість суб'єкта самостійно вирішити, чи скористатися наданим йому адміністративно-правовою нормою правом, чи утриматися від його використання.

Норми адміністративного права здебільшого реалізуються шляхом виконання та застосування. Доречно вказати, що застосування цих норм є прерогативою органів державної влади (їх посадових осіб), воно має державно-владний, правовий характер і здійснюється здебільшого у формі видання індивідуальних актів (певних приписів).

Більшість адміністративно-правових норм зворотної сили не мають.

Адміністративно-правові норми не можуть існувати поза своїх *джерел* [31, с. 31–33].

3.3. Джерела адміністративного права

Джерела адміністративного права — це державно-офіційний спосіб закріплення та зовнішнього вираження його норм, через які ці норми виявляють свій владно-регулюючий вплив на управлінські відносини.

Характерною особливістю джерел адміністративного права є чітка ієрархічність, яка зумовлена дією принципу централізму, зокрема обов'язковістю рішень вищих органів для нижчих.

До джерел адміністративного права України належать:

- Конституція України (Основний Закон), прийнята 28 червня 1996 р., з урахуванням змін, передбачених Законом України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. (у разі набуття чинності цим законом);
- закони (наприклад, “Про звернення громадян” від 2 жовтня 1996 р.; “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. та ін.);
- кодекси — зводи законів (наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Митний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства);

- ратифіковані міжнародні договори України, що містять норми адміністративного права;
- постанови Верховної Ради України, що включають адміністративно-правові норми;
- укази і розпорядження Президента України нормативного значення (наприклад, положення про міністерства);
- постанови та нормативні розпорядження Кабінету Міністрів (Уряду) України (наприклад, постанова “Про затвердження Інструкції 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.), а також положення, статuti, правила, інструкції, затверджені урядом;
- нормативні акти центральних органів виконавчої влади (різні відомчі інструкції, статuti, правила, вказівки, накази тощо);
- нормативні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (зокрема, загальнообов’язкові рішення місцевих рад та їх виконавчих комітетів, нормативні розпорядження голів місцевих державних адміністрацій тощо).

3.4. Напрями вдосконалення адміністративного законодавства

Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні основними напрямами розвитку та реформування адміністративного законодавства є:

- законодавче врегулювання порядку надання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування управлінських послуг;
- удосконалення законодавчого механізму позасудового захисту прав і свобод громадян, зокрема за рахунок прийняття Адміністративно-процедурного кодексу;
- створення правової бази для запровадження в Україні адміністративної юстиції як форми судового контролю за ви-

конавчою владою (наразі вже набув чинності Кодекс адміністративного судочинства);

- здійснення подальшої систематизації адміністративного законодавства.

Під систематизацією розуміють впорядкування нормативно-правової бази за рахунок її обробки і викладення за певною системою (у вигляді збірників, предметних або кодифікованих актів тощо).

Слід наголосити, що систематизація адміністративно-правових норм здійснюється шляхом:

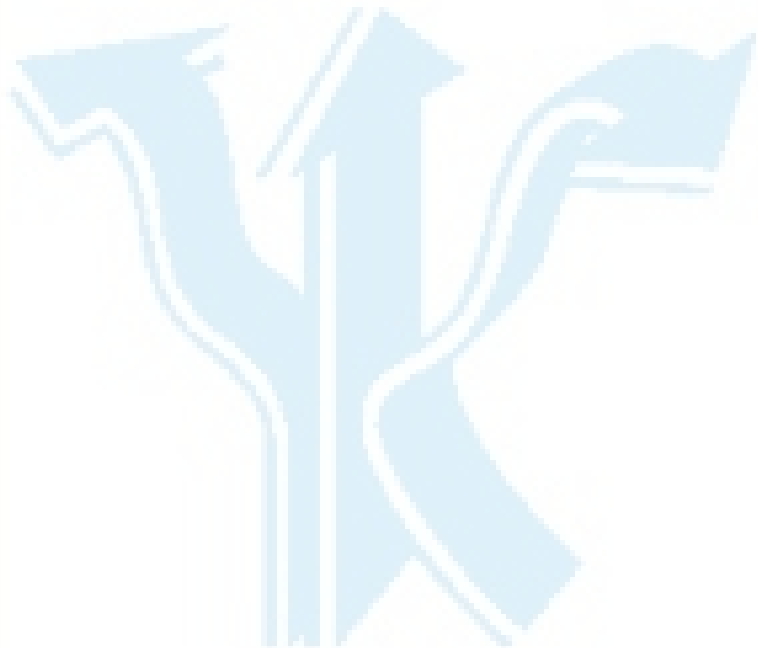
- **інкорпорації** — упорядкування адміністративно-правових норм насамперед щодо найважливіших правових інститутів, об'єднання та розміщення відповідного нормативного матеріалу в різних збірниках та зібраннях у певному систематизованому порядку (зокрема, в хронологічному, предметному, галузевому, алфавітному тощо);
- **кодифікації** — видання великих звідних кодифікаційних актів (статутів, положень) та кодексів з певної галузі права, тобто об'єднання в одному акті адміністративно-правових норм, які містяться в різних нормативних актах, але належать до одного правового інституту. Кодифікація, на відміну від інкорпорації, може здійснюватися виключно компетентними державними органами і має офіційний характер.

Важливими напрямками вдосконалення адміністративного законодавства є також розвиток законодавства про державну службу, державний контроль у сфері виконавчої влади, реформування інституту адміністративної відповідальності, розвиток законодавства про державне регулювання та управління в окремих сферах суспільного життя.

Контрольні питання

1. Поняття адміністративно-правової норми.
2. Особливості адміністративно-правових норм.
3. Класифікація адміністративно-правових норм.
4. Специфіка структури адміністративно-правових норм.
5. Основні форми реалізації адміністративно-правових норм.

6. Основні джерела адміністративного права України.
7. Систематизація адміністративного права.
8. Напрямки кодифікації адміністративного права.
9. Основні тенденції розвитку адміністративного права України.



МАУП

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ

4.1. Поняття та специфіка адміністративно-правових відносин

Будь-які правовідносини можна розглядати як специфічні суспільні відносини, учасники яких мають права й обов'язки, встановлені нормами права. У свою чергу **адміністративно-правові відносини** можна визначити як форму виявлення державно-управлінських відносин, результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, внаслідок чого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру.

Для адміністративно-правових відносин характерними є такі особливості:

- виникають у сфері публічного (насамперед державного) управління в процесі здійснення повсякденної реалізації завдань і функцій на основі адміністративно-правових норм;
- одним з учасників цих відносин завжди є відповідний орган виконавчої влади (його посадова особа) або інший носій владних повноважень;
- одна зі сторін адміністративно-правових відносин наділена державно-владними повноваженнями, може приймати в односторонньому порядку рішення й застосовувати примус щодо іншої сторони у разі порушення адміністративно-правових норм, при цьому орган управління зобов'язаний реалізовувати свої матеріальні та процесуальні права;
- адміністративно-правові відносини можуть виникати з ініціативи будь-якої зі сторін, але згода іншої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення;
- суперечки, що можуть виникати між учасниками адміністративно-правових відносин, здебільшого вирішуються в

адміністративному порядку — шляхом прямого юридично-владного розпорядження уповноваженого на те органу виконавчої влади, хоча існує можливість звернення до адміністративного суду;

- порушення учасником адміністративно-правових відносин вимог адміністративного законодавства призводить до його відповідальності (адміністративної, дисциплінарної, кримінальної) перед державою в особі її органів.

4.2. Характеристика окремих елементів адміністративно-правових відносин

Елементами адміністративно-правових відносин є *суб'єкти* (учасники), *об'єкти* (те, з приводу чого виникли відносини), *зміст* (сукупність прав та обов'язків учасників) та *юридичні факти*.

Суб'єктом адміністративно-правових відносин є суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями і на який адміністративно-правовими нормами покладено певні обов'язки щодо здійснення управлінських функцій.

Суб'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути:

- державні органи та їх структурні підрозділи (органи законодавчої, виконавчої, судової влади, прокуратури тощо);
- органи місцевого самоврядування;
- підприємства, установи, організації всіх форм власності;
- громадські (недержавні) об'єднання;
- службовці державних органів та організацій, громадських об'єднань;
- представники громадських формувань, наділені адміністративними правами й обов'язками;
- громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства.

Об'єктом адміністративно-правових відносин є те, стосовно чого вони виникають, розвиваються та припиняються. Передусім це суспільні відносини, що уособлюють у собі характер діяльності окремих суб'єктів права (їх дій чи бездіяльності), юридичні наслідки їх поведінки, певні правові інтереси (майно-

вого чи немайнового характеру) тощо. Щодо останнього слід вказати на можливість урахування й такого додаткового елемента, як предмет правовідносин, яким можуть бути окремі речі, предмети, майно тощо.

Зміст адміністративно-правових відносин зумовлює сукупність прав та обов'язків учасників цих відносин, їх правові інтереси, характер їхніх взаємовідносин, предмет і мету таких відносин та ін.

Такий зміст насамперед визначає опосередкована адміністративно-правовими нормами поведінка учасників управлінських відносин, яка узгоджується з мотивами та інтересами сторін, характером їхніх взаємовідносин, що узагальнюються правовим статусом щодо об'єкта тих або тих правовідносин.

Загальним об'єктом регулювання адміністративно-правових норм є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення виконавчої влади, а **безпосереднім об'єктом** — поведінка суб'єктів.

Юридичною основою адміністративно-правових відносин слугують адміністративно-правові норми — як матеріальні, так і процесуальні. Ці норми опосередковують зміст адміністративно-правових відносин, визначають права, обов'язки, а також поведінку учасників таких відносин, впливають на їхній характер і мету.

Юридичні факти — це певні дії, події, які слугують фактичною підставою для виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин.

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

Дії — це результат активного волевиявлення людей. Дії бувають правомірні та неправомірні.

Правомірні дії (у формі юридичних вчинків) — це такі юридичні факти, що відповідають вимогам адміністративно-правових норм.

Неправомірні дії (передусім правопорушення) не відповідають вимогам адміністративно-правових норм, порушують їх. Слід зв'язати, що юридичним фактом, який спонукає виникнення адміністративно-правових відносин, може бути і протиправна бездіяльність. Правовідносини, спричинені протиправними вчинками, називають деліктними.

Події — це явища, незалежні від волі людей, які мають юридичне значення (наприклад, стихійне лихо, народження людини, досягнення певного віку, смерть людини тощо) [31, с. 35–38].

За наслідками, що настали, юридичні факти поділяють на *правоутворюючі, правозмінюючі, правоприпиняючі*.

4.3. Види адміністративно-правових відносин

Класифікація адміністративних правовідносин.

1. Залежно від ступеня взаємної підпорядкованості суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах, існують такі види адміністративно-правових відносин:

- між підпорядкованими суб'єктами, що перебувають на різному ієрархічному рівні (наприклад, між Міністерством внутрішніх справ і районним управлінням внутрішніх справ);
- між непідпорядкованими суб'єктами, що перебувають на однаковому ієрархічному рівні (два міністерства, адміністрації двох областей);
- між суб'єктами виконавчої влади й державними об'єднаннями, підприємствами та установами, які перебувають у їхньому організаційному підпорядкуванні;
- між суб'єктами публічного управління та об'єднаннями, підприємствами та установами, які не перебувають в їхньому організаційному підпорядкуванні (фінансовий контроль, адміністративний нагляд);
- між суб'єктами виконавчої влади та виконавчих органів системи місцевого самоврядування;
- між суб'єктами виконавчої влади та громадськими об'єднаннями;
- між органами публічної адміністрації та фізичними особами.

2. Залежно від функцій, які вони виконують, адміністративно-правові відносини поділяють на *регулятивні* та *правоохоронні*.

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

Правоохоронні відносини виникають між правопорушником і правозастосовним органом (його посадовою особою). До них належать відносини, які виникли з приводу відповідальності за адміністративні делікти, застосування заходів адміністративного припинення.

3. Залежно від конкретних цілей виникнення суспільних відносин виділяють:

- **внутрішні** — відносини, пов'язані з формуванням управлінських структур, визначенням основ взаємодії між ними та їх підрозділами, а також з розподілом прав і обов'язків, прав і відповідальності між працівниками апарату органу управління;
- **зовнішні** — відносини, пов'язані з безпосереднім впливом на об'єкти, що не належать до системи виконавчої влади (наприклад, громадяни, громадські об'єднання, комерційні структури).

4. За характером юридичних фактів адміністративно-правові відносини поділяють на:

- спричинені правомірними діями;
- спричинені неправомірними діями.

5. Залежно від галузевої належності розрізняють такі види адміністративно-правових відносин:

- **матеріальні** — суспільні відносини у сфері управління, що регулюються матеріальними нормами адміністративного права;
- **процесуальні** — відносини, що складаються у сфері управління у зв'язку з вирішенням індивідуально-конкретних справ, які регулюються адміністративно-процесуальними нормами [31].

6. За кількісним складом учасників адміністративно-правові відносини бувають:

- двосторонні;
- багатосторонні.

7. За порядком захисту вони поділяються на:

- відносини, що захищаються в адміністративному порядку;
- відносини, що захищаються у порядку здійснення адміністративного судочинства.

Контрольні питання

1. Поняття та ознаки адміністративно-правових відносин.
2. Особливості адміністративно-правових відносин.
3. Елементи адміністративно-правових відносин.
4. Суб'єкти адміністративно-правових відносин.
5. Об'єкти адміністративно-правових відносин, види об'єктів.
6. Юридичні факти як елемент адміністративних правовідносин, їх види.
7. Класифікація адміністративних правовідносин.
8. Регулятивні та правоохоронні правовідносини.

МАУП

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

5.1. Загальна характеристика суб'єктів адміністративного права

Суб'єкт адміністративного права — носій передбачених адміністративно-правовими нормами прав та обов'язків у сфері державного управління та місцевого самоврядування, здатний реалізовувати права та виконувати обов'язки.

Суб'єкти адміністративного права можуть стати суб'єктами адміністративних правовідносин, якщо наявні адміністративно-правові норми, що визначають права й обов'язки суб'єкта, його адміністративну правоздатність і дієздатність, підстави виникнення, зміни й припинення правовідносин.

Адміністративна правоздатність — це встановлена й забезпечена державою можливість суб'єкта мати права й обов'язки адміністративно-правового характеру та вступати в адміністративно-правові відносини.

Адміністративна дієздатність — здатність суб'єкта самостійно набувати й реалізовувати права та виконувати обов'язки у сфері державного управління.

Суб'єкти адміністративного права (адміністративно-правових відносин) можуть бути індивідуальні та колективні.

Індивідуальні суб'єкти:

- громадяни України;
- іноземні громадяни;
- особи без громадянства.

Колективні суб'єкти:

а) державні організації:

- органи виконавчої влади (державного управління);
- державні підприємства, установи та їх об'єднання;
- структурні підрозділи органів виконавчої влади, наділені власною компетенцією;

б) недержавні організації:

- громадські об'єднання (партії, союзи, громадські рухи);
- трудові колективи;
- різні комерційні структури;
- органи місцевого самоврядування.

5.2. Фізичні особи як суб'єкти адміністративного права

Становище громадян як суб'єктів адміністративного права характеризується тим, що вони виступають як приватні особи, тобто реалізують свої особисті, загальногромадянські права та обов'язки у сфері державного управління. Адміністративно-правовий статус громадян передбачає:

1. Адміністративну правоздатність, яка виникає з моменту народження людини і може бути обмежена лише у випадках, передбачених адміністративним чи кримінальним законодавствами у зв'язку із звуженням кола прав (наприклад, позбавлення права керувати транспортними засобами в результаті здійснення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 130 КпАП) або покладенням на громадянина додаткових обов'язків (наприклад, в умовах надзвичайного стану);

2. Адміністративну дієздатність (повну — з 18 років, неповну — з 16 років, наприклад притягнення до адміністративної відповідальності, часткову — у більш ранньому віці).

Адміністративно-правові відносини виникають у зв'язку з реалізацією громадянином своїх прав (наприклад, надання відпустки, зміна прізвища), виконанням обов'язків (військовий обов'язок, обов'язки, що виникають у зв'язку з отриманням права керувати автотранспортним засобом), порушенням органами управління та їх посадовими особами прав та інтересів громадян (відмова видати довідку, оформити документи, незаконний арешт), порушенням громадянином своїх обов'язків (наприклад, паспортних правил), поданням громадянином скарги, заяви. Адміністративна дієздатність не однакова для окремих груп і категорій громадян і залежить від віку, стану здоров'я (наприклад, звільнення через стан здоров'я від військової служ-

би), належності до певних соціальних груп (наприклад, пільги для ветеранів війни, військовослужбовців тощо).

3. Права, обумовлені адміністративним законодавством (соціально-економічні, політичні, особисті).

4. Адміністративно-правові обов'язки громадян (наприклад, обов'язок мати паспорт, не порушувати громадський порядок, сплачувати штрафи тощо). Обов'язки виникають у зв'язку з юридичними фактами.

Залежно від механізму реалізації права громадян поділяють на такі:

- ***абсолютні (безумовні) права*** — права, якими особи користуються на власний розсуд, а суб'єкти влади зобов'язані створювати умови й не заважати їхній реалізації та захищати їх (наприклад, право на звернення з клопотанням або скаргою);
- ***відносні права*** — права, для реалізації яких потрібен акт державного органу (наказ про призначення на посаду, ліцензія на здійснення певної діяльності).

Залежно від кола осіб, яким надаються права, і підстав їх виникнення виокремлюють:

- ***загальні права громадян***, що поширюються на всі галузі та сфери управління (наприклад, право громадян на участь у державному управлінні, право на оскарження дій державних органів і посадових осіб);
- ***спеціальні права*** — права громадян у тій чи іншій сфері або галузі управління (наприклад, у сфері економіки кожен громадянин має право на підприємницьку діяльність).

За змістом розрізняють такі групи прав:

- ***право на участь у державному управлінні*** (право на державну службу, внесення пропозицій, одержання необхідних документів, припинення протиправних дій та ін.);
- ***право на державну участь, сприяння, допомогу компетентних організацій*** (одержання організаційної, технічної, санітарно-епідеміологічної, медичної допомоги тощо);
- ***право на захист*** (основними формами реалізації є: адміністративна скарга, скарга, захист в адміністративно-юрисдикційному провадженні, право на допомогу недержавних організацій).

За ступенем можливості реалізації адміністративно-правові обов'язки громадян поділяють на такі:

- **абсолютні** — покладаються на кожного і не залежать від конкретних обставин (наприклад, дотримання законів, виконання правил дорожнього руху тощо);
- **відносні** — виникають із правомірних дій, спрямованих на придбання прав і користування ними (обов'язок власника автомобіля зареєструвати його та отримати державний номерний знак тощо) [31].

Суб'єктами адміністративного права також є іноземці, які проживають на території України. До іноземців, за законодавством України, зараховують осіб, які належать до категорії громадян іноземних держав і не є громадянами України, а також осіб без громадянства.

Згідно із Конституцією України (ст. 26) іноземці мають ті ж права і свободи, що й громадяни України, крім винятків, установлених Конституцією, законами та міжнародними угодами.

Особливістю статусу іноземців та осіб без громадянства є те, що, з одного боку, їм забезпечують фактичні та юридичні передумови для реалізації прав і свобод, а з іншого — встановлюють певні обмеження, що повністю відповідають нормам міжнародного права.

За статусом усіх іноземців в Україні поділяють так:

1) **іноземні громадяни**, які на законних підставах тимчасово проживають на території держави або іммігрували на постійне проживання. Іноземці, які іммігрували на постійне проживання або для тимчасового працевлаштування, отримують посвідки відповідно на постійне або тимчасове проживання;

2) **іноземці**, які перебувають в Україні на іншій законній підставі, вважаються такими, що тимчасово перебувають в Україні.

У Законі чітко визначено, за яких умов іноземець може отримати дозвіл на імміграцію та іммігрувати на постійне проживання. Це можливо, якщо він:

- має в Україні законне джерело існування;
- перебуває у близьких родинних відносинах з громадянами України;
- перебуває на утриманні громадянина України;
- має на своєму утриманні громадянина України;
- в інших передбачених Законом України випадках.

Згідно із Конституцією України і Законом “Про правовий статус іноземців” іноземцям та особам без громадянства може бути наданий притулок. Також іноземці можуть набути статусу біженців на підставі і в порядку, передбачених Законом України “Про біженців” від 24 грудня 1993 р.

Закон “Про правовий статус іноземців” передбачає можливість натуралізації іноземців, тобто набуття громадянства України за умов і на підставах, визначених Законом України “Про громадянство України”.

Іноземці не можуть бути членами політичних партій України, не можуть призначатися на деякі посади або займатися певною трудовою діяльністю, якщо відповідно до законодавства України це пов’язано з належністю до громадянства України. На іноземців не поширюється загальний військовий обов’язок. Також іноземці в Україні не мають виборчих прав, тобто вони не можуть обирати і бути обраними до органів державної влади й самоврядування, не можуть брати участь у референдумах.

Положення Закону України “Про правовий статус іноземців” враховують встановлені законодавством України та міжнародними договорами привілеї та імунітет, які надаються співробітникам дипломатичних представництв і працівникам консульських установ іноземних держав в Україні, а також іншим особам. Тобто для зазначених категорій осіб законодавством передбачений режим найбільшого сприяння. Для всіх інших категорій іноземців визначено національний режим, який передбачає, що іноземці не тільки зрівняні у правах із громадянами України, за винятком політичних прав, а й на них покладаються певні обов’язки. Подібна практика повністю відповідає міжнародно-правовим документам у галузі прав людини, соціального захисту тощо.

5.3. Об’єднання громадян як суб’єкти адміністративного права

Конституція України (ст. 36) передбачає право громадян України на об’єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод, а також задоволення політичних, економічних, культурних та інших інтересів.

Ніхто не може бути примушений вступати в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій.

Відповідно **об'єднання громадян** як добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод, може діяти у вигляді політичної партії або громадської організації (при цьому назва об'єднання — рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка, союз — не має значення).

Політична партія — це об'єднання прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, для яких *головною метою* є участь у виробленні державної політики, формування органів влади і органів місцевого самоврядування, представництво у складі органів влади й органів місцевого самоврядування.

Громадська організація — це об'єднання громадян для забезпечення та захисту власних законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

Об'єднання громадян стають суб'єктами адміністративного права з моменту їх легалізації шляхом реєстрації (наприклад, політичні партії та міжнародні громадські організації реєструються Міністерством юстиції) або повідомлення про заснування.

Специфічною особливістю адміністративно-правового статусу об'єднань громадян є відсутність у них державно-владних повноважень (крім випадків виконання делегованих державою в нормативному порядку повноважень), добровільність об'єднання. За діяльністю об'єднань громадян здійснюється контроль і нагляд з боку державних органів (наприклад, контроль за правильністю сплати податків об'єднаннями громадян здійснюють органи податкової адміністрації, за дотриманням спеціальних норм та стандартів — інспекції пожежного, санітарно-епідеміологічного нагляду тощо).

5.4. Президент України як суб'єкт адміністративного права

Відповідно до ст. 102 Конституції України Президент є главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини. Спочатку правовий статус Президента визначався як найвища посадова особа й глава виконавчої влади, потім як глава держави й глава виконавчої влади і, нарешті, тільки як глава держави.

Такий правовий статус Президента України зумовлений його повноваженнями щодо кожної з гілок влади.

Взаємовідносини з виконавчою гілкою влади визначаються Конституцією України (ст. 106, 112–116, 118 та ін.). Так, Президент України призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій і припиняє їх повноваження на цих посадах (після набуття чинності Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 08.12.04 цю функцію щодо членів Кабінету Міністрів буде покладено на Верховну Раду України); у разі дострокового припинення повноважень Президента, згідно із ст. 108–111 Конституції, його обов'язки покладаються на Прем'єр-міністра України (ст. 112) (згідно із Законом України “Про внесення змін до Конституції України” від 08.12.04 цей обов'язок буде покладено на Голову Верховної Ради України); Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом і забезпечує виконання його актів (ст. 113, 116).

Повноваження Президента України у сфері виконавчої влади можна поділити на три групи:

- 1) формування виконавчої влади;
- 2) визначення змісту і напрямів її функціонування;
- 3) забезпечення законності у сфері державного управління.

У межах повноважень щодо **формування виконавчої влади** Президент України:

- призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях;

- приймає вірчі й відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;
- призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України;
- припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку;
- призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади;
- призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення та радіомовлення України та припиняє їхні повноваження на цих посадах (з моменту набуття чинності Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 08.12.04 призначати та звільняти з посади Прем'єр-міністра та членів Уряду, інших перелічених посадових осіб буде Верховна Рада України), а також голів місцевих державних адміністрацій;
- призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (з моменту набуття чинності Закону України "Про внесення змін до Конституції України" цим буде займатися Уряд);
- створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи й служби.

Щодо *визначення змісту і напрямів функціонування виконавчої влади* Президент України:

- звертається із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє й зовнішнє становище України;
- представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

- очолює Раду національної безпеки й оборони України;
- має право законодавчої ініціативи;
- підписує закони, прийняті Верховною Радою України;
- видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України;
- скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;
- приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;
- приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації — з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;
- присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання й класні чини;
- нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними [31].

Для забезпечення законності у сфері державного управління Президент України:

- призначає всеукраїнський референдум щодо внесення змін до Конституції України відповідно до ст. 156 Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;
- призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією;
- припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися;
- призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади;
- здійснює контрольні повноваження як особа, що очолює Раду національної безпеки й оборони України;

- скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із подальшим поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;
- утворює суди у визначеному законом порядку [31, с. 58–59].

5.5. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного права

Основними суб'єктами адміністративного права є органи виконавчої влади, які разом з органами законодавчої та судової влади становлять єдиний державний апарат. **Орган виконавчої влади (ОВВ)** — це частина державного апарату (організація), яка має власну структуру і штат службовців, територіальний масштаб діяльності та в межах встановленої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах.

Основні властивості органів виконавчої влади:

1. ОВВ є основними (після Президента України) функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі і статус органу виконавчої влади закріплений за ними в нормативному порядку.
2. Вони є найважливішою складовою органів державного управління та державного апарату в цілому.
3. Об'єднані єдиним керівництвом і підпорядкуванням, внаслідок чого діють узгоджено та цілеспрямовано.
4. Кожен з органів цієї системи наділений державою специфічною компетенцією у сфері державного управління і реалізації державної виконавчої влади. **Компетенція** — це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати у процесі практичної діяльності.
5. Система органів виконавчої влади справляє регулюючий вплив на всі сфери державного та суспільного життя.

6. У межах своєї компетенції органи виконавчої влади самостійні в організаційному та функціональному відношеннях. Реалізуючи свою компетенцію, виконуючи положення законів і правових актів інших державних органів, ОВВ мають повноваження розпоряджатися з конкретних питань та приймати підзаконні нормативні акти.

7. ОВВ здійснюють специфічний вид державної діяльності, яка за змістом є виконавчо-розпорядчою. У процесі виконавчої та розпорядчої діяльності ОВВ діють юридично-владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, оперативно-виконавчого та юрисдикційного (правоохоронного) характеру [32].

Правове становище, завдання, функції, в цілому правовий статус органів виконавчої влади визначаються відповідно Конституцією України, окремими законами та підзаконними актами, зокрема, указами Президента України, постановами Уряду, а також відомчими нормативними актами.

Адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади передбачає норми про цілі, завдання, функції та принципи діяльності; норми, що регламентують порядок створення, реорганізації та ліквідації, структуру, підпорядкованість органу та норми, які визначають його повноваження.

Класифікація органів державної виконавчої влади.

1. За масштабом діяльності:

А. Вищі органи державної виконавчої влади (виконавчо-розпорядча діяльність яких поширюється на всю територію України — Кабінет Міністрів України). Ст. 113 Конституції України визначає, що *вищим органом* у системі органів виконавчої влади є *Кабінет Міністрів України*, який спрямовує й координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України та в межах, передбачених Конституцією України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених ст. 85, 87 Конституції України. Правовий статус Кабінету Міністрів (Уряду) України визначає Конституція України (ст. 113–117), інші нормативні акти.

Склад Кабінету Міністрів України:

- Прем'єр-міністр;
- Перший віце-прем'єр-міністр;

- віце-прем'єр-міністри;
- міністри.

Посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних, а не до категорій посад державних службовців, визначених Законом України “Про державну службу”.

Прем'єр-міністр як глава Уряду України керує роботою Кабінету Міністрів, спрямовує її на виконання Програми діяльності уряду, схваленої Верховною Радою України. Перший віце-прем'єр-міністр та віце-прем'єр-міністри згідно з розподілом повноважень забезпечують виконання Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, координують виконання заходів із відповідних питань міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, не здійснюючи при цьому безпосереднього керівництва їх роботою.

З метою реалізації покладених на нього завдань і функцій виконавчої влади в межах наданої компетенції Уряд видає обов'язкові до виконання *постанови та розпорядження* з різноманітних питань господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного характеру.

Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. “Про систему центральних органів виконавчої влади” встановлено, що Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати *урядові органи державного управління*. Такі органи утворюються та діють у складі відповідного центрального органу виконавчої влади.

Б. Центральні органи виконавчої влади керують відповідними галузями або здійснюють функціональне (міжгалузеве) управління. У свою чергу центральні органи виконавчої влади поділяються на такі, діяльність яких спрямовується та координується Урядом безпосередньо (усі міністерства, частина державних комітетів, частина інших органів виконавчої влади), і такі, діяльність яких координується та спрямовується Кабінетом Міністрів через інші центральні органи виконавчої влади. Відповідно до іншої класифікації розрізняють три групи цент-

ральних органів виконавчої влади (далі — ЦОВВ): ЦОВВ, керівники яких входять до складу Уряду (на сьогодні такими органами є міністерства), державні комітети України та інші органи виконавчої влади (комітети, адміністрації, агентства, служби, департаменти та інші) [12].

Структуру центрального органу виконавчої влади затверджує його керівник. Фінансове забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Визначальною ланкою, головними суб'єктами в системі цих органів є міністерства.

Міністерство — центральний орган виконавчої влади, підпорядкований Кабінету Міністрів України, покликаний здійснювати державне управління певною галуззю або сектором. Міністерство як провідний центральний орган виконавчої влади є головним суб'єктом вироблення та реалізації державної політики у відповідних галузях чи сферах і відповідає за реальний стан справ у дорученій галузі перед Кабінетом Міністрів України та Президентом України.

Міністерства, що здійснюють управлінську діяльність в окремих галузях, називають *галузевими*. Міністерства, які за призначенням здійснюють функціональну (міжгалузеву) управлінську діяльність, називають *функціональними*.

Правовий статус міністерств та інших центральних органів виконавчої влади станом на 1 березня 2000 р. визначається *указами* Президента України від 15 грудня 1999 р. “Про систему центральних органів виконавчої влади”, “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” та від 12 березня 1996 р. “Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади”, а також *положеннями* про кожне окреме міністерство або відомство, які розроблюються Кабінетом Міністрів України і затверджуються відповідними указами Президента України. Крім того, у своїй діяльності міністерства та інші центральні відомства керуються Конституцією та законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України. Міністри входять до складу Кабінету Міністрів України.

Керівництво міністерством здійснює міністр. Міністр як член Уряду особисто відповідає за розроблення та впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління. Він забезпечує управління у цій сфері, спрямовує та координує діяльність інших органів виконавчої влади з віднесених до його відання питань.

Міністерство, як і інші центральні органи виконавчої влади, відповідно до чинного законодавства створює свої територіальні органи, які здебільшого перебувають у структурі місцевих держадміністрацій, тобто у так званому подвійному підпорядкуванні. Це, як правило, управління, відділи, служби та інші структурні підрозділи. Міністерства є єдиноначальними органами виконавчої влади.

Державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державного комітету України, — різновид центральних органів виконавчої влади, що здійснюють координаційно-функціональну управлінську діяльність здебільшого міжгалузевого та регуляторного характеру (наприклад, Державний комітет архівів України, Державний комітет України у справах релігій, Пенсійний фонд України, Головне контрольно-ревізійне управління України тощо).

Діяльність державного комітету спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Держкомітет вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам уряду та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з віднесених до його відання питань. Очолює державний комітет голова.

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом створюються для реалізації визначених Конституцією та законодавством України особливих завдань та повноважень, виконання інших управлінських функцій спеціального характеру. Щодо таких органів може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності та підзвітності, а також призначення та звільнення їхніх керівників і вирішення інших питань.

Правовий статус таких органів визначається Конституцією України та окремими законами, указами Президента України про їх утворення та затвердження положень про них.

До центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом належать: Антимонопольний комітет; Державна податкова адміністрація; Державна митна служба; Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Держкомітет з питань регуляторної політики та підприємництва; Служба безпеки України, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України та інші.

Міністр, керівник іншого центрального органу виконавчої влади мають не більше чотирьох заступників, у тому числі одного першого, які належать до керівників відповідного міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади. У разі необхідності за рішенням Президента України кількість заступників керівників окремих центральних органів виконавчої влади може бути збільшена.

Як уже зазначалося, Кабінет Міністрів України може утворювати у складі відповідного центрального органу виконавчої влади урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції), які здійснюють:

- управління окремими підгалузями або сферами діяльності;
- контрольно-наглядові функції;
- регулятивні та дозвільно-реєстраційні функції.

В. Місцеві органи виконавчої влади, повноваження яких поширюються на територію певної адміністративно-територіальної одиниці (району, області) — насамперед місцеві державні адміністрації, а також місцеві органи міністерств та інших ЦОВВ, що не входять до складу відповідної державної адміністрації (наприклад, Головне управління Міністерства внутрішніх справ у місті Києві).

Г. Спеціальні органи виконавчої влади не віднесені законодавством ні до центральних, ні до місцевих, проте наділені статусом органу виконавчої влади (наприклад, міліція).

2. За порядком утворення:

- органи, які утворюються внаслідок прямої дії конституційних норм (Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації);

- органи, що утворюються Кабінетом Міністрів України (п. 9.1 ст. 116 Конституції України — КМУ утворює, реорганізує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади).

3. За обсягом компетенції:

- органи загальної компетенції (Уряд, місцеві державні адміністрації);
- органи галузевої компетенції (**галузь** — це поєднання об'єктів управління під керівництвом відповідного органу виконавчої влади за ознаками виробничої єдності й незалежно від територіального розташування. Органами галузевої компетенції є органи, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші структури і, таким чином, керують певною галуззю — наприклад, Державний комітет з водного господарства, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки України);
- органи функціональної або міжгалузевої компетенції (наприклад, Міністерство фінансів України, Антимонопольний комітет та їх місцеві органи, які здійснюють керівництво з питань, які мають загальний характер для всіх чи багатьох галузей);
- органи предметної компетенції.

4. Залежно від порядку вирішення підвідомчих питань:

- єдиноначальні, до яких належить більшість ОВВ, зокрема міністерства, рішення в яких приймає особа, яка очолює орган;
- колегіальні органи (Кабінет Міністрів України та Рада міністрів Автономної Республіки Крим) [25].

Методологічно важливо також з'ясувати значення поняття “система органів виконавчої влади”. Етимологічно термін “система” означає “те, що складене з частин” (“syn” і “histanai”, тобто “разом зіставлене”, “кількість органів, що функціонують як єдине ціле”), а з точки зору філософії — “сукупність елементів, які перебувають у певних відносинах і зв'язках між собою та утворюють цілісність”. На думку В. Б. А в е р ' я н о в а, саме поняття “система органів” має принаймні потрійне смислове навантаження. Воно, по-перше, фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших органів. По-друге, окреслює цілком визначений суб'єктив-

ний склад цієї системи. По-третє, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів (державних органів) певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема таких як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо. Наочніше щодо системи органів виконавчої влади реалізовано перший аспект, що досягнуто шляхом виокремлення в Конституції України серед органів державної влади органів виконавчої влади. Другий аспект реалізований шляхом об'єднання всіх ієрархічних рівнів органів виконавчої влади в розд. 6 Конституції України та досить повного врахування специфічності відношення поста Президента до виконавчої гілки влади, який (цей пост) віднесений до вказаної гілки функціонально, а не структурно. Щодо третього аспекту, то в основу управлінської вертикалі покладено модель своєрідного “складного центру”, утвореного із двох функціонально поєднаних суб'єктів — Президента і Кабінету Міністрів України [32].

5.6. Державні службовці як суб'єкти адміністративного права. Державна служба

Інститут державної служби продовжує та завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше — робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління. Державна служба є різновидом *публічної служби*, яка в Кодексі адміністративного судочинства визначена як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави й одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження [4].

Державна служба характеризується публічністю (загальнодержавний інтерес), професійністю, постійністю, функціонуванням у сфері державного управління (регулювання).

Принципами державної служби є вихідні положення та організаційно-правові засади, покладені в основу організації та функціонування цього виду державної діяльності.

Основні принципи державної служби:

- служіння народу України;
- демократизм та законність;
- гуманізм і соціальна справедливість;
- пріоритет прав людини та громадянина;
- професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі;
- персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліна;
- дотримання прав і законних інтересів органів місцевого та регіонального самоврядування;
- дотримання прав підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян;
- загальнодоступність державної служби;
- рівність прав громадян на державну службу та ін.

Законодавством установлені певні обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу. Зокрема, не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які:

- визнані у встановленому порядку недієздатними;
- мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади;
- у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підлеглі або підпорядковані особам, які є їх близькими родичами чи свояками.

У світовій практиці інститут державної служби розвивається у двох напрямках. При *кар'єрній системі* чиновник вступає на державну службу на весь період своєї професійної діяльності. У процесі служби він послідовно отримує посадове підвищення, тобто “робить кар'єру”. При *посадовій схемі* укладається контракт щодо виконання певних функцій на відповідній посаді в державному апараті протягом певного часу. У цьому разі просування по службі відсутнє. Кар'єрна державна служба характерна для континентальної системи права, посадова — для англосак-

сонської. Державна служба в Україні є кар’єрною, з окремими інститутами посадової державної служби [46].

Державний службовець — це особа, яка займає певну посаду в державних органах або їх апараті, здійснює на професійній основі діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави й наділена у цьому зв’язку відповідними службовими повноваженнями, та одержує за це заробітну плату за рахунок державних коштів.

Державні службовці мають як загальні обов’язки та права, так і конкретні обов’язки та права, які визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Державний службовець **повинен**: сумлінно виконувати свої службові обов’язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Державному службовцю **забороняється**: брати участь у діях, що суперечать національним інтересам України, ускладнюють функціонування державних органів; вчиняти дії, що можуть бути розцінені як використання службового становища в корисливих цілях, у власних інтересах, а також дії, які, відповідно до чинного законодавства, вважаються корупційними; виявляти всупереч інтересам справи упередженість або прихильність до будь-якого підприємства, установи, організації, органу, об’єднання громадян або конкретної особи; виявляти бюрократизм, відомчість і місництво [30].

Державна служба нерозривно пов’язана з обійманням посади.

Посада — це визначена структурою або штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Посадовими особами відповідно до Закону України “Про державну службу” вважаються керівники і заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено

здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій. Водночас відповідно до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 р. **посадовою особою органу місцевого самоврядування** є особа, яка працює в органі місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Поняття “**посадова особа**” слід відрізняти від терміна “**службова особа**”.

Службова особа — це особа, яка постійно чи тимчасово здійснює функції представника влади, а також обіймає постійно або тимчасово на підприємстві, в установі чи організації незалежно від форм власності посаду, пов’язану з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов’язків, чи виконує такі обов’язки за спеціальним розпорядженням. Відмінність полягає у тому, що дії службової особи породжують юридичні наслідки для осіб, які не перебувають з нею у службово-правових відносинах, вона є учасником в першу чергу адміністративно-правових, а не службово-трудова відносин [39, с. 284–289].

Чинне законодавство про державну службу передбачає *класифікацію посад державних службовців*, основними критеріями якої є організаційно-правовий рівень органу, що приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади у структурі державного органу. Прийняття на державну службу, просування по службі, стимулювання праці службовців, вирішення інших питань, пов’язаних зі службою, здійснюється відповідно до категорій посад службовців, а також згідно з рангами, які їм присвоюються. Встановлюється *сім категорій посад* державних службовців, у межах яких присвоюється *15 рангів* державних службовців (в межах кожної категорії — три ранги).

Під *проходженням державної служби* розуміється сукупність юридичних фактів, пов’язаних із виникненням, зміною та припиненням державно-службових відносин, а саме з прийняттям на державну службу, службовою кар’єрою (просуванням по службі) та припиненням служби (звільненням чи відставкою).

Прийняття на державну службу та заміщення посад здійснюється різними способами, зокрема шляхом призначення, за контрактом, конкурсного відбору, обрання, самостійного добору і власного волевиявлення компетентних посадових осіб згідно із штатним розписом і категорією тощо. Так, прийняття на державну службу на посади третьої — сьомої категорій, передбачених ст. 25 Закону “Про державну службу”, здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України. Порядок проведення конкурсу для вступу на державну службу регулюється Положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Дані про вакансії посад державних службовців підлягають публікації та поширенню через засоби масової інформації не пізніше як за один місяць до проведення конкурсу.

Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Уряду України, глави місцевих державних адміністрацій мають право самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно із штатним розписом і категорією, що відповідає посаді (**патронатна служба**).

Законом встановлені певні *обмеження*, пов’язані з проходженням державної служби.

Державний службовець не має права:

- займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників, крім випадків, передбачених чинним законодавством, або бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, де він працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики);
- сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності з метою одержання за це винагороди у грошовому чи іншому вигляді, послуг, пільг;
- самостійно або через представника входити до складу керівних органів підприємств, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об’єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність;
- брати подарунки чи послуги від фізичних або юридичних осіб у зв’язку зі своєю службовою діяльністю. Державні

службовці не можуть брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу.

Інші обмеження, пов'язані з проходженням державної служби окремими категоріями державних службовців, встановлюються виключно законодавчими актами України. Зокрема, такі додаткові обмеження, спрямовані на попередження корупції, встановлені законом “Про боротьбу з корупцією”.

Службова кар'єра державного службовця передбачає його просування по службі, яке здійснюється шляхом зайняття вищої посади або присвоєння йому вищого рангу.

Право вступу на державну службу мають тільки громадяни України незалежно від походження, соціального стану, матеріального становища, расової та національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір. При вступі на державну службу, а також при її проходженні не допускається встановлення обмежень чи переваг залежно від статі, раси, національності, мови, походження, майнового і посадового становища, місця проживання, ставлення до релігії, належності до громадських об'єднань, створених у порядку, передбаченому законодавством.

Громадяни, які вперше зараховуються на державну службу, приймають Присягу, текст якої ними підписується й надалі зберігається за місцем роботи.

Громадянин не може бути прийнятий на державну службу і перебувати на державній службі у випадках: визнання його недієздатним чи обмежено дієздатним рішенням суду, що набрало чинності; позбавлення його права обіймати державні посади державної служби протягом терміну, визначеного рішенням суду, що набрало чинності; наявності підтвердженого висновком медичної установи захворювання, що перешкоджає виконанню ним посадових обов'язків; відмовлення від проходження процедури оформлення допуску до відомостей, що містять державну та іншу таємницю, що охороняється законом, якщо виконання посадових обов'язків на державній посаді державної служби, на яку претендує громадянин, пов'язано з використанням таких відомостей; близьких родинних зв'язків (батьки, чоловіки, бра-

ти, сестри, сини, дочки, а також брати, сестри, батьки і діти чоловіків) з державним службовцем, якщо їхня державна служба пов'язана із безпосередньою підлеглистю чи підконтрольністю одного з них іншому; наявності громадянства іноземної держави, окрім випадків, якщо доступ до державної служби урегульований на взаємній основі міждержавними угодами.

Громадянина зараховують на державну службу на умовах трудового договору, що укладається на невизначений термін чи на термін не більше п'яти років.

Для визначення рівня професійної підготовки та відповідності державного службовця займаній державній посаді, а також для вирішення питання про присвоєння державному службовцю кваліфікаційного розряду проводиться його атестація. Атестація проводиться не частіше одного разу упродовж двох років, але не рідше одного разу упродовж чотирьох років.

Для державних службовців передбачено переміщення за посадою на вищі посади, на нижчі та рівнозначні (у зв'язку з необхідністю).

На державних службовців поширюються загальні положення законодавства про працю з урахуванням певних особливостей того чи іншого виду служби та законодавства, що його регулює.

Службова кар'єра закінчується з припиненням державної служби.

Крім підстав, передбачених законодавством України про працю, звільнення державного службовця може бути здійснене з ініціативи керівника державного органу у випадках досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби (60 років — для чоловіків і 55 років — для жінок, у разі необхідності термін перебування на державній службі може бути подовжений, але не більш як на п'ять років. В окремих випадках після закінчення цього терміну державні службовці можуть бути залишені на державній службі лише на посадах радників або консультантів за рішенням керівника відповідного державного органу); припинення громадянства України; недотримання обов'язків та обмежень, установлених для державного службовця; розголошення відомостей, які становлять державну та іншу, що охороняється законом, таємницю; відмови службовця від переведення в іншу місцевість; виникнення

інших обставин, передбачених законодавством; відставки державних службовців, які займають посади першої або другої категорій; відмови державного службовця від прийняття або порушення Присяги; неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів.

Зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників (крім державних службовців патронатної служби).

Права й обов'язки державного службовця.

Відповідно до Закону “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. **державний службовець має право:**

- користуватися правами та свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією та законами України;
- брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень;
- одержувати від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції;
- на повагу особистої гідності, справедливе та шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;
- вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця;
- на оплату праці залежно від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоюється, якості, досвіду та стажу роботи;
- безперешкодно ознайомлюватися з матеріалами, що стосуються проходження ним державної служби, у необхідних випадках давати особисті пояснення;
- на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії;
- вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри;
- на здорові, безпечні та належні для високопродуктивної роботи умови праці;
- на соціальний і правовий захист відповідно до його статусу;

- захищати свої законні права та інтереси у вищих державних органах та у судовому порядку.

Відповідно до прав **державний службовець має такі обов'язки:**

- додержуватися Конституції України та інших актів законодавства України;
- забезпечувати ефективну роботу та виконувати завдання державних органів відповідно до їх компетенції;
- не допускати порушень прав і свобод людини та громадянина;
- безпосередньо виконувати покладені на нього службові обов'язки, своєчасно і точно виконувати рішення державних органів чи посадових осіб, розпорядження і вказівки своїх керівників;
- зберігати державну таємницю, інформацію про громадян, що стала відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншу інформацію, яка згідно із законодавством не підлягає розголошенню;
- постійно вдосконалювати організацію своєї роботи та підвищувати професійну кваліфікацію;
- сумлінно виконувати свої службові обов'язки, виявляти ініціативу і творчість у роботі.

Державний службовець повинен діяти в межах своїх повноважень. У разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, державний службовець зобов'язаний невідкладно у письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а в разі наполягання на його виконанні — повідомити вищу за посадою особу.

5.7. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративного права

Однією з найважливіших ознак побудови демократичної держави є розвиток **місцевого самоврядування**.

Конституцією України закріплено дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є відповідними органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад.

Поява і розвиток інституту місцевого самоврядування зумовлено усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних певними спільними місцевими інтересами. Це також пов'язано з тим, що більшість звернень громадян до влади стосовно створення різноманітних умов життєзабезпечення зосереджуються на місцевому рівні й мають тут вирішуватись. Прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, у Конституції України (ст. 7) закріплено принцип, згідно з яким “в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування” [38, с. 214].

Місцеве самоврядування — це право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно або під відповідальністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [6]. Місцеве самоврядування є складовою організації управління суспільством. На відміну від місцевого управління, місцеве самоврядування є діяльністю, спрямованою на забезпечення потреб та інтересів місцевого населення. У політичному аспекті місцеве самоврядування розглядається як інститут парламентського режиму, специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від держави, так і від об'єднань громадян.

Нормативне регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється внутрішнім правом кожної держави, а також відповідними актами міжнародного рівня, зокрема Європейською Хартією місцевого самоврядування, яка визначила принципи, основні напрями місцевого самоврядування, його співвідношення з місцевим управлінням. Правовою основою місцевого самоврядування в Україні є Конституція України, яка закріпила систему місцевого самоврядування, його фінансову та матеріальну базу, роль територіальної громади, фінансові гарантії місцевого самоврядування з боку держави та роль місцевого самоврядування як гаранта прав і свобод. Усі організаційні питання щодо діяльності органів місцевого самоврядування та їх повноважень врегульовуються Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. [6].

Основними *рисами* місцевого самоврядування в Україні є демократичний характер, здійснення на всіх щаблях адміністративно-територіального устрою держави (крім Автономної Республіки Крим), відсутність ієрархії між територіальними громадами, їх органами та посадовими особами, характер соціальної служби, фінансово-економічний, політичний характер, специфічний правовий статус.

Важливими *ознаками* будь-якого органу місцевого самоврядування є його права, організаційна та фінансова автономія щодо інших органів місцевого самоврядування, а також державних органів. Суть правової автономії полягає у наявності в органах місцевого самоврядування власних повноважень, визначених Конституцією та законодавством. Організаційна автономія виявляється в тому, що орган місцевого самоврядування має змогу самостійно визначати власну внутрішню структуру для того, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Фінансова автономія полягає у праві органів місцевого самоврядування на володіння та розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень.

Хоча місцеве самоврядування, його органи згідно з Конституцією України не входять до механізму державної влади, це не означає його повної автономності від державної влади, державного управління. Місце та роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління визначаються структурою їх повноважень, що передбачають:

- 1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;
- 2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Система самоврядування має первинний рівень самоврядування — село, селище, місто і вторинний — район, область. Головним осередком місцевого самоврядування є села, селища та міста, де живуть люди і природним шляхом утворюють громади.

Згідно із ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встанов-

леному законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування — сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування. Згідно із Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 5) до *елементів системи місцевого самоврядування* належать: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської рад; районні (в місті) ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Суб’єктом та основним носієм функцій у системі місцевого самоврядування і повноважень є територіальна громада. **Територіальна громада** — це спільнота жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об’єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Територіальна громада села, міста є організаційною основою місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об’єднуватись в одну територіальну громаду, і навпаки, жителі, які входять до територіальної громади сусідніх сіл можуть виходити з неї й утворювати власну територіальну громаду.

Територіальні громади чинним законодавством наділені функціями та повноваженнями в різних сферах місцевого життя. Вони управляють майном, що є в комунальній власності, і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують відповідно до закону місцеві податки та збори; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, організують та ліквідують комунальні підприємства, установи та організації, здійснюють контроль за їх діяльністю та виконують інші функції, віднесені законом до їх компетенції.

Територіальна громада функціонує як безпосередньо, так і через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Форма-

ми прямої (безпосередньої) місцевої демократії є місцеві вибори, місцеві референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи та громадські слухання. Представницькими органами місцевого самоврядування в територіальних громадах є сільські, селищні й міські ради, які складаються із депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст. Ради наділено функціями та повноваженнями, які є основою для їх практичної діяльності, працюють за принципом розподілу повноважень, мають визначену виключну компетенцію у визначених організаційних, контрольних і нормативних питаннях. Сільські, селищні й міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими на підвідомчій території.

Для реалізації рішень сільських, селищних і міських рад та здійснення інших завдань виконавчо-розпорядчого характеру створюються виконавчі органи рад. Це — виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи. Виконавчі органи рад наділено власними та делегованими повноваженнями. Власні (самоврядні) повноваження стосуються сфер соціально-економічного та культурного розвитку, планування та обліку, фінансів, цін тощо і полягають у встановленні порядку діяльності суб'єктів правовідносин, підготовці проектів документів на розгляд відповідної ради тощо. Делегованими повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних і міських рад є ті, які належать до сфери виконавчої влади і передаються виключно цим органам для реалізації її виконавчо-розпорядчих функцій.

Головною посадовою особою територіальної громади є сільський, селищний і міський голова, який обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. Він очолює відповідну раду та її виконавчий орган. У своїй діяльності сільські, селищні та міські голови підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед територіальними громадами, які їх обрали, та перед своїми радами, а з питань здійснення виконавчими органами рад повноважень органів виконавчої влади — підконтрольні відповідним місцевим адміністраціям.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради. Як вторинний, інтегральний рівень місцевого

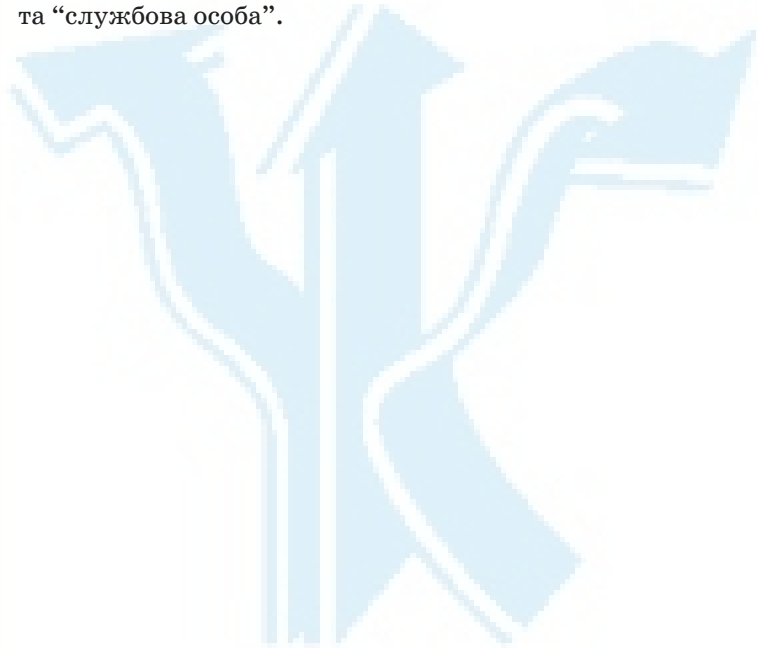
самоврядування вони покликані захищати інтереси місцевого самоврядування перед районними та обласними державними адміністраціями. Районні й обласні ради наділено власними та делегованими їм територіальними громадами сіл, селищ і міст повноваженнями. До власних повноважень належать: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку, контроль за їх виконанням; ухвалення районних та обласних бюджетів, що формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів, вирішення інших питань, віднесених до їх компетенції. Делеговані повноваження здійснюються за взаємною згодою (шляхом укладення договорів, прийняття рішень) органів самоврядування первинного і вторинного рівнів. Районні та обласні ради не мають своїх виконавчих органів, їх діяльність забезпечується виконавчим апаратом рад, який очолюють голови цих рад. Голів обирають районні та обласні ради.

Органічним доповненням місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та ін.), які утворюються з ініціативи жителів сіл, селищ і міст з дозволу відповідних рад. Вони діють у межах Конституції та законів України, статутів територіальних громад, регламентів відповідних рад і забезпечують реалізацію актів місцевих референдумів, підтримання зусиль органів місцевого самоврядування, здійснення громадських ініціатив [38].

Контрольні питання

1. Поняття суб'єкта адміністративного права.
2. Перелічіть суб'єкти адміністративного права.
3. Елементи правового статусу громадянина.
4. Поняття органу виконавчої влади.
5. Компетенція органу виконавчої влади.
6. Дайте визначення міністерства та державного комітету.
7. Повноваження Президента щодо виконавчої влади.
8. Дайте визначення місцевого самоврядування.
9. Ознаки органу місцевого самоврядування.

10. Назвіть елементи системи місцевого самоврядування.
11. Територіальна громада.
12. Дайте визначення державної служби в Україні.
13. Принципи державної служби.
14. Державний службовець.
15. Поняття посади.
16. Охарактеризуйте співвідношення понять “посадова особа” та “службова особа”.



МАУП

ФУНКЦІЇ, ФОРМИ І МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

6.1. Функції державного управління

Змістом державного управління є комплекс функцій, які називаються функціями державного управління. **Функція державного управління** — частина управлінської діяльності держави, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю, що здійснюється на основі закону чи іншого правового акта органами виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління [25, с. 115]. Функція державного управління — це специфічний за предметом, змістом і засобами забезпечення цілісний керівний вплив держави, в якому можна не лише виокремити та описати функції державного управління, а й проаналізувати розподіл кожної функції державного управління “по вертикалі” і “по горизонталі” державних органів, тобто функціональну структуру державного управління. У свою чергу остання дає уявлення про форму державного устрою, рівні централізації та децентралізації, розвиненості місцевого самоврядування. Набір функцій державного управління залежить від стану структури та самоуправління суспільних процесів, а також місця й ролі держави в суспільно-му житті [62, с. 164]. Практичне значення функції державного управління мають виявити в цілепокладанні, тобто наданні певної спрямованості розвитку відносин, на впорядкування яких спрямоване державне управління.

Види функцій державного управління.

Загальні функції — функції, зумовлені внутрішньою технологією управлінської діяльності і притаманні будь-якому управлінню, незалежно від того на якому рівні та в яких галузях вони здійснюються. Загальними функціями державного управління є

аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, контроль. За іншою класифікацією — додатково виділяють функції координації та обліку.

Спеціальні функції характеризують особливості конкретного суб'єкта чи об'єкта управління (наприклад, спеціальні управлінські функції Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи визначені у Положенні про цей центральний орган виконавчої влади). Перелік основних спеціальних управлінських функцій органів виконавчої влади є численним і різноманітним, але водночас вони взаємопов'язані як завдання, що розв'язуються органами управління. Якщо загальні функції пов'язані із процесами державного управління, тобто вони виявляються у будь-яких взаємодіях відповідних керуючих та керованих систем, то зміст спеціальних функцій становлять не загальні закономірності, а особливості взаємодії конкретних суб'єктів та об'єктів державного управління. Спеціальні функції поділяються на види залежно від сфер управління. Така специфічність функцій наявна у сфері управління економікою, соціально-культурною, адміністративно-політичною сферами.

Допоміжні функції спрямовані на обслуговування процесів виконання загальних і спеціальних функцій (наприклад, матеріально-технічне, кадрове, фінансове забезпечення тощо).

6.2. Методи державного управління

Методи — це способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення певної мети і становлять зміст цієї діяльності. Методи державного управління, як правило, фіксуються в адміністративно-правових актах.

Методи державного управління — це способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах та відповідній формі на об'єкти управління.

Види методів державного управління.

Існує кілька класифікацій методів державного управління. Їх поділяють на *морально-ідеологічні, соціально-політичні, економічні, адміністративні*. Інший поділ — на *адміністративні*

(прямого впливу), коли наявний вплив через пряме встановлення обов'язків шляхом наказу, що спирається на владні повноваження і стан підпорядкування, тобто існує односторонній вибір органом управління способу роз'язання завдання чи конкретного варіанта поведінки об'єкта управління, та *економічні* методи (непрямого впливу), тобто створення таких економічних умов, які викликають зацікавленість у виконанні певної роботи, з іншого боку, існує можливість застосування матеріальних санкцій.

Універсальним є поділ методів державного управління на *переконання, заохочення та примус*.

Переконання — це система заходів правового і неправового характеру, які здійснюють державні та громадські органи як виховні і роз'яснювальні заходи, спрямовані на формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів (наприклад, правова пропаганда, інструктування осіб підпорядкованого апарату тощо).

Адміністративний примус — це владне, здійснюване в односторонньому порядку і в передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правопорушень заходів попередження правопорушень, запобіжних заходів щодо правопорушників, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових положень. Отже, заходи адміністративного примусу поділяються на заходи адміністративно-запобігання (адміністративно-попереджувальні), заходи припинення правопорушень, адміністративні стягнення.

Серед заходів адміністративного примусу є суто адміністративні, які не мають аналогів серед інших видів державно-примусового впливу. Це, наприклад, утворення тимчасових надзвичайних органів із передачею їм водночас функцій органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування на територіях, де введено надзвичайний стан (ст. 19 ЗУ “Про надзвичайний стан”), відшкодоване вилучення предмета, що був засобом чи безпосередньо об'єктом вчинення адміністративного правопорушення (ст. 28 Кодексу про адміністративні правопорушення (далі — КпАП)). Є й такі, що близькі за зовнішніми ознаками до заходів кримінального чи цивільно-правового примусу. Наприклад, штраф визначається адміністративним і кримінальним законодавством як грошове стягнення, а цивільним — як вид забезпечення виконання зобов'язань, але в усіх цих видах

штрафів відмінні як правова природа, так і юридичні умови та наслідки їх застосування.

Характерні особливості заходів адміністративного примусу:

- якщо всі інші види державного примусу рівнозначні за своєю сутністю відповідному виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінальний примус фактично рівнозначний кримінальній відповідальності), то адміністративний примус і адміністративна відповідальність — різні правові явища. Поняття адміністративного примусу є значно ширшим, ніж поняття адміністративної відповідальності;
- як правило, заходи адміністративного примусу застосовуються органами державного управління та їх посадовими особами;
- для адміністративного примусу характерна множинність органів і посадових осіб, яким надано право на його застосування (так, право накладати адміністративні стягнення мають відповідно до ст. 218–244 КпАП понад 35 суб'єктів);
- застосування заходів адміністративного примусу передбачається різними за юридичною силою нормативними документами;
- заходи адміністративного примусу застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб.

6.3. Форми державного управління

Форма державного управління — зовнішньо виражена дія, волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснюване в 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 вибирати в конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто відобразити зміст управлінської діяльності в тій формі, яка, на його думку, найефективніша та найбільше відповідає державним інтересам.

Конкретними прикладами дій суб'єктів управління, в яких відображається зміст управлінської діяльності (тобто прикладами форм управлінської діяльності), є видання акта управління, прийняття рішення, вирішення скарги, проведення наради, призначення ревізії, видача дозволу, реєстрація підприємства, здійснення контролю тощо.

Одні й ті самі форми управління успішно застосовуються в різних галузях і сферах. Це дає змогу виконавчо-розпорядчим органам через застосування всього масиву відомчих форм реалізовувати свої повноваження і в економіці, і в адміністративно-політичній діяльності, а також вирішувати питання внутрішньоорганізаційного характеру. Водночас застосування об'єктом управління тієї чи іншої форми багато в чому визначається його компетенцією, характеристиками об'єкта управління, управлінською метою, прагненням отримати той чи інший конкретний результат. Максимально регламентовані форми пов'язані з реалізацією правозастосовних, правоустановчих та правоохоронних функцій виконавчої влади, оскільки саме вони викликають найістотніші юридичні наслідки. Значно менше регламентовані форми, що не спричинюють прямих юридичних наслідків (це наради, консультації).

Види форм державного управління.

1. *За значенням наслідків*, які виникають у результаті використання норм, виокремлюють *правові* та *неправові* форми державного управління (наприклад, проведення наради з приводу реалізації юридичного акта).

2. *За ступенем правової регламентації процесу* використання розрізняють такі форми:

- *Встановлення норм права* (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість). Основним завданням цієї форми управлінської діяльності є виконання наказів, законів, а також інших державно-владних приписів, для реалізації яких потрібні додаткові положення нормативного характеру. Нормативні акти органів державного управління мають підзаконний характер, тобто видаються на основі й на виконання законів.
- *Застосування норм права* (видання нормативних актів управління, індивідуальних актів управління, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво) —

основна форма управлінської діяльності. За допомогою юридичних актів індивідуального характеру закони та інші правові норми застосовуються до конкретних обставин. Такі акти містять точні та персоніфіковані юридично-владні приписи, які відіграють роль юридичних фактів. Прикладами таких актів можуть бути накази про призначення на посаду, про надання допомоги, пільг, відпуски, постанови про вирішення справи про адміністративне правопорушення, про розгляд скарг громадян. Для цих актів характерним є індивідуальність (вони розв'язують цілком визначене та конкретне питання, є конкретний адресат), акт застосування адміністративної норми є обов'язковим для того, кому він адресований. Акт може бути звернений до однієї особи, а приписи, що містяться в ньому, — до іншої. Такі акти завжди видаються в односторонньому порядку.

- *Укладення адміністративних договорів.* Адміністративний договір — це визначена актами адміністративного права угода сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень стосовно інших. Договірні відносини передують тут виникненню “стандартних” адміністративно-правових відносин.
- *Здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій* (наприклад, реєстрація та облік автомобільного транспорту, реєстрація суб'єктів підприємництва. Юридично значущі дії у цьому разі — прийняття присяги, службове атестування тощо).
- *Здійснення організаційних дій* — це повсякденні й різноманітні вияви управлінської дисципліни, які безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків. Організаційні дії здійснюються для забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних систем управління (наприклад, надання практичної допомоги, поширення позитивного досвіду, вивчення громадської думки тощо).
- *Виконання матеріально-технічних операцій.* Має допоміжний характер, з їх допомогою обслуговується процес управління та інші форми управлінської діяльності, спрямовані на створення нормальних умов для здійснення адміністративних функцій (підготовка матеріалів для проведення організаційних заходів, діловодство тощо) [47].

6.4. Правові акти управління

Правовий акт управління — це форма управлінської діяльності компетентних органів ДУ (ВВ), яка полягає у здійсненні в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури певних владних дій, передбачених законом чи на його виконання, з метою реалізації завдань і функцій управління, втілених в законну форму й таких, що спричинюють юридичні наслідки.

Ознаки правових актів управління:

- підзаконний характер — акт управління окрім законів має відповідати актам вищих органів виконавчої влади;
- офіційність — видається від імені органу держави, повноваження якого на видання такого акта закріплене законами;
- загальнообов’язковість — акт офіційно визнаний державою та її інститутами, підлягає виконанню як адресатом, так і державними органами, що його прийняли;
- компетентність — акт видається лише в межах повноважень органу ДУ;
- односторонність волевиявлення;
- належна оформленість — відповідність встановленій законодавством юридичній формі для кожного виду правового акта управління. Як правило, це письмовий документ, що характеризується особливою формою викладу інформації (структуризація тексту акта та його побудова за правилами юридичної техніки, термінологія, реквізити тощо);
- упорядкований вплив на суспільні відносини;
- визначеність місця в ієрархії правових актів управління [39, с. 138–145].

Класифікація актів управління за різними критеріями.

1. *За юридичною природою* виокремлюють нормативні та індивідуальні (іноді їх називають — “ненормативні”, “правозастосовчі”), змішані (комплексні) акти управління, директивні акти, рівнопартнерські (горизонтальні) договори та угоди.

2. *За суб’єктами*, які видають адміністративно-правові акти, розрізняють:

- акти Кабінету Міністрів України;
- акти центральних органів виконавчої влади;

- акти місцевих органів виконавчої влади (крім того, в окрему категорію правових актів управління можна виокремити акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим).

3. *За сферою дії* правові акти управління поділяють так:

- 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 та в межах органу чи організації;
- акти, дія яких поширюється на певне коло організацій чи громадян.

4. *За порядком прийняття* адміністративно-правових актів виокремлюють акти, що приймаються єдиноначально, колегіально, спільно двома або більше суб'єктами, за узгодженням.

5. *За функціональним змістом* адміністративно-правових актів можна виділити:

- акти, які приймаються для реалізації різних функцій управління (програма, бюджет, контроль, нормативи тощо);
- акти, які мають чітко виражений галузевий характер (наприклад, акти управління промисловістю, освітою, охороною здоров'я та ін.);
- змішані акти.

6. *За критерієм “пов'язаності” адресатів* виокремлюють акти:

- адресовані безпосередньо підлеглим суб'єктам;
- адресовані об'єктам у сфері їх функціональної діяльності;
- з невизначено множинними адресатами;
- з конкретними, персональними адресатами.

7. *За формою* акти управління поділяють так:

- письмові акти, які є різновидом службових документів;
- усні акти управління, що переважно використовуються при безпосередньому керівництві виробничою діяльністю, для забезпечення громадської безпеки, на транспорті, у військових формуваннях тощо;
- конклюдентні дії, застосування яких не є надто широким, оскільки вони зовнішньо відображені у певних знаках, світлових та звукових сигналах.

8. *За характером повноважень* акти управління можуть бути видані на основі:

- постійних повноважень;
- тимчасових повноважень (зокрема делегованих).

9. *За ступенем складності* акти управління поділяють на прості (рутинні), складні та унікальні.

10. *За обсягом повноважень суб'єкта влади* акти управління поділяють так:

- дискреційні акти управління, що приймаються на вільний розсуд, в умовах широкої самостійності органу, посадової особи;
- акти, що приймаються на основі альтернативних повноважень, які надають суб'єкту можливість вибору одного з кількох названих у нормі права варіантів;
- акти “пов’язаної компетенції”, що приймаються за відсутності можливості вибору [39].

Варто наголосити, що найуніверсальнішою та практично значущою є класифікація правових актів управління за юридичною природою, суб'єктами права видання та юридичною формою вираження, оскільки саме ці критерії є досить узагальнюючими й такими, що охоплюють майже всі інші юридичні властивості актів. Отже, відповідно до першої класифікації розрізняють такі акти.

Нормативні акти управління — це правові акти управління, які встановлюють, змінюють правові норми. Нормативні акти містять адміністративно-правові норми, які встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин у сфері виконавчої влади, розраховані на тривале застосування і мають конкретного адресата.

Наявність хоча б однієї норми права в акті управління визначає його нормативний характер і надає підставу для здійснення обов’язкової державної реєстрації такого акта Міністерством юстиції України із внесенням його до Єдиного державного реєстру нормативних актів.

Індивідуальні акти, на відміну від нормативних актів управління, регулюють казуальні відносини.

Змішані акти управління містять разом із нормами права індивідуальні приписи та рішення щодо конкретних управлінських справ.

Директивні акти, приписи яких мають юридичний і політичний владний і рекомендаційний характер, обов'язкові для адресатів (спільні акти міністерств і неурядових організацій, наприклад, можуть встановлювати основні напрями роботи) [39, с. 147–160].

Адміністративний договір — відповідно до Кодексу адміністративного судочинства це дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права й обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди. Органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, міністерства) укладають міжурядові угоди, угоди відомств різних країн (з питань зв'язку, боротьби зі злочинністю та інші).

За предметним критерієм розрізняють:

- договори про компетенцію (розмежування та делегування повноважень і предметів ведення);
- договори у сфері управління державною власністю;
- договори, що забезпечують державні потреби;
- контракти з державними службовцями, студентами;
- фінансові й податкові угоди;
- договори про взаємодію та співробітництво;
- різного роду концесії та інвестиційні угоди;
- договори про надання певних послуг приватним особам (сприяння зайнятості населення, комунальні послуги, перевезення в громадському транспорті).

Якщо розуміти акти управління не лише як акти органів влади та їх посадових осіб, а й акти інших суб'єктів державного управління, то до них можна зарахувати й акти Президента України, акти підприємств, установ, організацій (головним чином у формі розпоряджень їх керівників), акти органів місцевого самоврядування з делегованих їм повноважень виконавчої влади [39].

Правові акти Кабінету Міністрів України.

Відповідно до ст. 117 Конституції України Кабінет Міністрів України у межах своєї компетенції видає постанови та розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Крім того, Кабінет Міністрів є суб'єктом законодавчої ініціативи. Але правовими актами управління визнаються лише власні акти Кабінету Міністрів, якими є постанови та розпорядження.

У формі **постанов** видаються акти Кабінету Міністрів, що мають нормативний характер. Тобто постанови Кабінету Міністрів — це, як правило, нормативно-правові акти, які видаються з найважливіших і загальних питань державного управління в межах їх компетенції колегіально урядом і публікуються за підписом Прем'єр-міністра України.

Серед усіх актів управління вони мають найвищу юридичну силу (якщо не розглядати акти Президента України як акти управління, а вважати їх особливим видом правових актів спеціального суб'єкта). Водночас, якщо вважати акти Президента України правовими актами управління, то укази і розпорядження Президента України матимуть силу вищу, ніж акти Кабінету Міністрів, про що свідчить наявність конституційного повноваження Президента скасовувати акти Кабінету Міністрів (п. 16 частини першої ст. 106 Конституції України).

Нормотворча діяльність Кабінету Міністрів здійснюється відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів, щорічної Державної програми економічного та соціального розвитку України, законів України, актів і доручень Президента України. Проекти постанов Кабінету Міністрів подають члени Кабінету Міністрів, центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, робочі групи, утворені міністрами. Проекти постанов Кабінету Міністрів підлягають обов'язковій експертизі Міністерством юстиції та узгодженню із зацікавленими органами, а в разі потреби — з іншими органами, установами, організаціями. Постанови завжди видаються у письмовій формі. Прийняті постанови Кабінету Міністрів надсилаються Міністерству юстиції для внесення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів й опублікування в газеті “Урядовий кур'єр” та “Офіційному віснику України”.

Незважаючи на визначення постанов Кабінету Міністрів як нормативних актів, на практиці вони найчастіше виявляються змішаними актами. Це пояснюється тим, що дуже часто постановами КМУ затверджуються інші правові акти: положення, статuti, регламенти, інструкції, які при цьому набувають сили нормативних актів.

Положення — це сукупність правил, що стосуються побудови, способів дії центральних галузевих органів, інших урядових

установ або організацій будь-якого аспекту господарського, оборонного, культурного, адміністративного будівництва.

Порядки — переліки послідовних процедурних дій, які належить виконати для досягнення певної поставленої мети.

Статут — це нормативи, що визначають форми та методи діяльності установ, службових осіб у будь-якій галузі.

Інструкція — нормативний акт управління, яким встановлюється процедура, роз'яснюються умови застосування будь-якого іншого акта законодавчого чи нормативного характеру. Звідси її похідний, вторинний характер. Без належного затвердження така інструкція має лише інформаційний або рекомендаційний характер, а не нормативно-правовий. Інструкція розрахована на багаторазове застосування і може мати як загальний, так і внутрішньоорганізаційний характер. Так, загальними інструкціями зазвичай встановлюють порядок планування, контролю, накопичення, обробки, зберігання, аналізу, передавання інформації тощо, їх використовують для ефективного застосування та виконання складних актів із великим інформаційним навантаженням. Методичні інструкції, у свою чергу, містять інформацію про порядок і методи виконання певної роботи.

Акти Кабінету Міністрів з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших поточних питань, які не мають нормативного характеру, видаються у формі розпоряджень. **Розпорядження** не встановлюють правових норм і є виключно правозастосовними актами, про що свідчить і особливість порядку їх прийняття (як колегіальний — Кабінетом Міністрів, так і одноособовий — Прем'єр-міністром України). Розпорядження містять індивідуально визначені вказівки (приписи) щодо виконання конкретних завдань чи розв'язання питань оперативного характеру (з посиланням у разі потреби на додатки), тому набувають чинності з моменту прийняття.

Слід наголосити, що навіть якщо Конституцією України чи нормативними актами і встановлюються певні юридичні форми вираження нормативно-правових чи індивідуальних актів, дуже часто на практиці під аналогічними назвами видаються й акти, які мають допоміжний чи рекомендаційний характер. Такі акти не можна називати правовими актами управління, вони є не владними приписами, не загальнообов'язковими, а лише управлінськими рішеннями організаційного чи поточного характеру.

З грудня 1992 р. по грудень 1993 р. включно Кабінетом Міністрів України було прийнято близько ста декретів, багато з яких чинні й сьогодні. Ці декрети мають силу закону, тому їх можна зарахувати до законодавчих, а не до правових актів управління. Але при цьому ці декрети відрізняються від законів тим, що їх видав не законодавчий орган, а орган виконавчої влади. Такі декрети встановлюють норми права, які мають вищу юридичну силу, ніж інші акти органів виконавчої влади, їх положення не можуть бути змінені, припинені чи скасовані будь-якими іншими актами, крім закону, прийнятого Верховною Радою України. Таким чином, існування такого виду актів вищого органу в системі органів виконавчої влади в принципі не пов'язане зі здійсненням управлінської функції, притаманної органам виконавчої влади, а пов'язане із законодавчою функцією. Тому ці акти-декрети є актами законодавства, що мають вищу юридичну силу, оскільки їх видання відбувалося на основі делегованих Верховною Радою України повноважень і в межах цих повноважень [39].

Правові акти центральних органів виконавчої влади.

У своїй правотворчій діяльності міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом керуються Конституцією України та іншими законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також положеннями про цей орган, затвердженими указами Президента, постановами Кабінету Міністрів України. Крім того, на сьогодні існує Загальне положення про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади, в якому чітко вказана єдина юридична форма, в якій можуть виражатися правові акти центральних органів виконавчої влади — **наказ**.

Але на практиці у зв'язку з існуванням різних ЦОВВ і недостатнім нормативним регулюванням їх організації, повноважень і порядку діяльності акти цих органів, незалежно від того, є вони нормативними чи індивідуальними, набувають різноманітних юридичних форм: інструкції, рішення, правила, положення, розпорядження, постанови. Особливо вирізняються форми актів ЦОВВ зі спеціальним статусом, що найчастіше по-

яснюється особливістю закріплення їх статусу, функцій, повноважень і відповідно порядку та форм здійснення таких функцій.

Найбільший відсоток серед актів центральних органів виконавчої влади займають накази. У свою чергу, такі акти, як положення, рішення, правила, є різновидами поняття “наказ”, оскільки вони обов’язково ним затверджуються (принаймні нині практично все відбувається таким чином), набуваючи при цьому сили нормативно-правового акта.

Наказ — це владний, обов’язковий припис органів виконавчої влади (фактично їх керівників) щодо певної особи або осіб, який містить вимогу необхідності виконання якоїсь дії або утримання від неї. Накази ЦОВВ можуть мати як нормативно-правовий, так і правозастосовний характер, залежно від того, які правові наслідки вони породжують. Накази мають задовольняти такі умови:

- мають виходити від керівника як провідника державної волі, а отже, відповідати чинному законодавству;
- повинні мати характер обов’язкового для виконання акта й видаватися з дотриманням встановленої законом форми. Виконавець може подати свої зауваження до виконання, але якщо наказ залишений у силі, він має його виконувати під загрозою примусових заходів.

Залежно від характеру вимог, які в них сформульовані, накази поділяють так:

- накази, що стосуються загальних та організаційних питань управління;
- накази з виробничо-технічних питань управління; кадрові накази, або накази з питань особового складу. Найважливіші накази — нормативні, що містять норми права, запроваджують юридичні відносини. До них належать накази про введення в дію інструкцій, положень, рішень. Такі акти розраховані на багаторазове використання, забезпечені силою державного примусу і мають всі характерні ознаки нормативно-правових актів;
- інші групи наказів є правозастосовними актами, приймаються в ході вирішення конкретних справ і вичерпуються одноразовим застосуванням. У разі потреби центральні ор-

гани виконавчої влади мають право видавати спільні нормативні акти.

Правові акти управління місцевих органів виконавчої влади.

Місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць та реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Голова місцевої адміністрації видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів — накази [39].

Контрольні питання

1. Поняття функції державного управління.
2. Класифікація функцій державного управління.
3. Поняття та особливості методу державного управління.
4. Види методів державного управління.
5. Поняття та види форм державного управління.
6. Поняття правового акта управління.
7. Ознаки правового акта управління.
8. Класифікація правових актів управління.
9. Нормативні акти.
10. Індивідуальні акти.
11. Змішані акти.
12. Директивні акти.
13. Адміністративний договір.
14. Охарактеризуйте правові акти Кабінету Міністрів України.
15. Правові акти центральних органів виконавчої влади.

ЗАКОННІСТЬ І ДИСЦИПЛІНА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

7.1. Загальне поняття законності та дисципліни в державному управлінні

Законність — правовий режим точного та неухильного виконання законів і відповідних їм інших нормативно-правових актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями.

Законність у діяльності державного апарату виявляється в наступному:

- всі рішення, що приймаються державними органами, повинні відповідати чинному законодавству;
- рішення, що приймаються державним органом, не повинні виходити за межі повноважень цього органу, тобто можуть прийматися лише з питань, віднесених до його компетенції;
- усі рішення державних органів приймаються в такому порядку і таких формах, які відповідають нормативним приписам;
- взаємовідносини державних органів з недержавними структурами, громадянами та їх об'єднаннями, а також іншими громадськими формуваннями здійснюються в межах взаємних прав та обов'язків, визначених законодавством.

Гарантіями реалізації законності є наявність економічних умов, розвинута політична система, дієвий механізм соціального захисту населення, науково обґрунтована та розвинута права система, механізм примусу, що функціонує в межах закону, ефективна система контролю та нагляду за законністю.

Дисципліна — чітко встановлений порядок, дотримання якого є обов'язковим для всіх членів будь-якого колективу.

Забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні досягається в процесі повсякденної діяльності державних

органів і виявляється у припиненні порушень законів і дисципліни; здійсненні заходів щодо ліквідації причин та умов, які їх породжують; відновленні порушених прав і законних інтересів громадян і громадських організацій; притягненні до відповідальності осіб, винних у порушенні законності та дисципліни; створенні атмосфери невідворотності покарання за порушення вимог законності та дисципліни; вихованні працівників апарату управління в дусі суворого дотримання існуючих правил.

Законність і дисципліна в державному управлінні забезпечується трьома основними способами: проведенням контролю, здійсненням нагляду та за допомогою звернень громадян. Крім того, нині велику роль у забезпеченні законності відіграє такий вид діяльності, як *моніторинг*, тобто відслідковування стану справ у сфері управлінської діяльності, аналіз певних відносин для оцінювання стану і динаміки їх розвитку.

7.2. Контроль як спосіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні

Контроль — складова (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання законів та інших нормативно-правових актів, дотримання дисципліни та правопорядку і полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, у виданні обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів.

Сутність контролю полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, в одержанні об'єктивної і достовірної інформації про стан законності й дисципліни з метою своєчасного вжиття заходів щодо запобігання й усунення порушень законності і дисципліни та притягнення порушників до відповідальності.

Державний контроль здійснюється у чітких правових межах, має своє оформлення в офіційних матеріалах, що містять визначення характеру контролюючих дій, інформацію про стан справ та юридичні наслідки. За результатами контрольних дій орган, що їх здійснює, приймає відповідне рішення. Це рішення може мати рекомендаційний чи примусовий характер. Контролюю-

чий орган може вимагати привести відносини у відповідність із діючими нормами безпосередньо самому суб'єкту або ж направити матеріали в органи, уповноважені приймати рішення з таких питань. Якщо при правовій оцінці дій, що контролюються, виявиться неправомірне поведінка суб'єкта контролю, то застосовуються правоохоронні заходи. При цьому норми права виконують як регулюючу, так і правоохоронну функції. І останнє, що визначає правову природу контролю, — це детальна регламентація процедур його здійснення.

Залежно від змісту державний контроль поділяють так:

- загальний (охоплює всю діяльність підконтрольних об'єктів);
- спеціальний (здійснюється з конкретного питання, напрямку діяльності підконтрольного об'єкта, наприклад перевірки виконання конкретного управлінського рішення).

Контроль може бути зовнішнім, коли він здійснюється органом, який не належить до системи відомства, що перевіряється, і внутрішнім, коли перевірка здійснюється власними силами міністерства, відомства, установи.

Залежно від суб'єкта контролю, обсягу та характеру повноважень державних органів розрізняють:

- контроль, здійснюваний органами представницької влади;
- контроль, здійснюваний органами виконавчої влади (загальної, міжгалузевої та внутрішньовідомчої компетенції);
- контроль Президента;
- контроль органів законодавчої влади;
- судовий контроль.

За часом проведення виокремлюють контроль:

- попередній;
- поточний (оперативний);
- наступний.

7.3. Нагляд як спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні

Нагляд як спосіб забезпечення законності полягає в постійному, систематичному спостереженні спеціальними державними органами за діяльністю не підлеглих їм органів або осіб з ме-

тою виявлення порушень законності. Оцінювання діяльності піднаглядного об'єкта здійснюється тільки з погляду законності, але не доцільності, тобто при нагляді, на відміну від контролю, втручання в поточну адміністративно-господарську діяльність піднаглядного не допускається.

Основні риси нагляду:

- органи нагляду здійснюють свої функції та повноваження стосовно тих об'єктів, що їм організаційно не підлегли;
- метою нагляду є виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності.

Щодо нагляду у сфері державного управління існують різні точки зору. Так, професор В. К. Колпаків вважає, що адміністративний нагляд — це здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами. Здійснюють нагляд такі державні органи, як інспекції, міліція, прокуратура. Усі інспекції залежно від компетенції поділяють на дві групи: такі, що мають повноваження міжвідомчого характеру, й такі, що не мають таких повноважень, тобто здійснюють свої функції лише у межах того чи іншого відомства (наприклад інспекції з особового складу). Інспекції, що мають повноваження міжвідомчого (надвідомчого) характеру, здійснюють свої функції у межах наданої компетенції незалежно від відомчої підпорядкованості об'єктів. Повноваження таких інспекцій можна поділити на три види:

- 1) розробка норм і правил, виконання яких контролює інспекція;
- 2) організація і здійснення нагляду. Як правило, це такі повноваження: одержування та витребовування матеріалів (документів), обслідування на місці, давання обов'язкових приписів та вказівок, дозвільні повноваження (введення в експлуатацію, встановлення номерних знаків), давання експертних висновків (наприклад, пожежний нагляд);
- 3) застосування заходів державного примусу.

Наведені повноваження закріплено в Кодексі про адміністративні правопорушення України.

Адміністративний нагляд міліції розглядається як систематичний нагляд за точним і неухильним дотриманням посадовими особами та громадянами правил, що регулюють громадський порядок і громадську безпеку з метою попередження та припинення порушень цих правил, а також виявлення порушників і притягнення їх до встановленої законом відповідальності або вжиття до них заходів громадського впливу [47].

Інший дослідник, Ю. П. Б и т я к, наголошує на тому, що нагляд здійснює лише прокуратура, тоді як усі інші види нагляду (санітарний, пожежний тощо) неточно називають наглядом, насправді — це контроль. Видається, що оскільки щодо діяльності інспекцій у нормативних актах вживається термін “нагляд”, розглядати їх як органи, що здійснюють нагляд цілком можливо [25]. Тому обґрунтованою видається точка зору Ю. А. В е д е р н и к о в а та В. К. Ш к а р у п и, які розрізняють два види нагляду: адміністративний і прокурорський [31].

Відповідно адміністративний нагляд розглядається як спеціальний вид правоохоронної діяльності ряду органів державного управління. Розрізняють дві організаційні форми нагляду у сфері управління: наглядова діяльність керівників органів, а також створюваних ними комісій, що не є для них основним видом роботи і здійснюється епізодично, найчастіше на основі заяв, які надійшли до них, скарг, справ, та нагляд, що здійснюється спеціальними відомствами і службами, органами, для яких така функція є головною або найважливішою (наприклад, система органів санітарно-епідеміологічного нагляду, Державний анти-монопольний комітет та ін.) [31].

Прокурорський нагляд за дотриманням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного та господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, підпорядкованості та належності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами.

Предметом нагляду за дотриманням і застосуванням законів є:

1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам;

2) дотримання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі та гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав;

3) дотримання законів, що стосуються економічних, міжнародних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності.

Перевірка виконання законів здійснюється за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів — також із власної ініціативи прокурора. Прокуратура не підмінює органи відомчого управління та контролю і не втручається у господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству.

Якщо у процесі здійснення нагляду прокурор виявляє порушення закону, він має право видавати такі акти прокурорського реагування.

Протест прокурора. Протест на акт, що суперечить закону, подається прокурором, його заступником до органу, який його видав, або до вищого органу. У такому ж порядку подається протест на незаконні рішення чи дії посадової особи. У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність із законом, а також про припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права. Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою в десятиденний строк після його надходження. Про наслідки розгляду протесту в цей же строк повідомляється прокурору. У разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися із заявою до суду про визнання акта незаконним. Заяву до суду може бути подано протягом п'ятнадцяти днів із моменту одержання повідомлення про відхилення протесту або закінчення передбаченого законом строку для його розгляду. Подання такої заяви зупиняє дію правового акта.

Припис прокурора. Письмовий припис про усунення порушень закону вноситься прокурором, його заступником органу чи посадовій особі, які допустили порушення, або вищому у порядку підпорядкованості органу чи посадовій особі, які правомочні усунути порушення. Письмовий припис вноситься у випадках, коли порушення закону має очевидний характер і може завдати істотної шкоди інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам, якщо воно не буде негайно усунуто. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокурору. Орган чи посадова особа можуть оскаржити припис вищому прокурору, який зобов'язаний розглянути скаргу протягом десяти днів, або у суд.

Подання прокурора. Подання з вимогами усунення порушень закону, причин цих порушень та умов, що їм сприяють, вносяться прокурором, його заступником у державний орган, громадську організацію або посадовій особі, які наділені повноваженням усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду. Не пізніш як у місячний строк мають бути вжиті відповідні заходи щодо ліквідації порушень закону, причин та умов, що їм сприяють.

7.4. Звернення громадян як спосіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні

Особливе місце серед заходів забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні посідає передбачене Конституцією та Законом України “Про звернення громадян” право громадян на звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів і скаргою про їх порушення [5].

Військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки мають право подавати звернення, які не стосуються їхньої службової діяльності.

Особи, які не є громадянами України й законно перебувають на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

Розглянемо детальніше найважливіші аспекти цього способу забезпечення законності в державному управлінні.

Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) та скарги.

Пропозиція (зауваження) — звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади та 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 та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства або 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 із проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга — звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Звернення адресуються органам державної влади та місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. 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.

Звернення може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто або через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства.

Письмове звернення повинно бути підписане заявником (заявниками) із зазначенням дати. Звернення, оформлене без дотримання цих вимог, повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніше ніж через десять днів від дня його надходження, крім випадків, передбачених законом.

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Забороняється відмова у прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення.

Якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними 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.

Органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду.

Органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники та посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань).

Відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить розв'язання 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 з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається в 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.

Скарги на рішення загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств, акціонерних товариств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також на рішення вищих державних органів вирішуються в судовому порядку.

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 через поважну причину термін може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу.

7.5. Контроль з боку законодавчої влади

Верховна Рада України безпосередньо або через свої органи здійснює контроль за забезпеченням конституційних прав, свобод та обов'язків громадян України, дотриманням законів та інших актів, які вона приймає, виконанням загальнодержавних програм і Державного бюджету України, діяльністю органів, а також посадових осіб, яких вона призначає або затверджує. Кабінет Міністрів України підзвітний та відповідальний перед Верховною Радою України. Верховна Рада також може заслуховувати на засіданні звіти членів Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора України, Голови Національного банку України, головного редактора газети Верховної Ради та інших органів та посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою (крім судових органів та судів).

Щодо перелічених об'єктів Верховна Рада України здійснює прямий (безпосередній) контроль.

Парламентський контроль щодо діяльності Кабінету Міністрів України здійснюється при:

- розгляді та прийнятті рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- затвердженні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- наданні згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;
- щорічному та позачерговому обговореннях звіту Кабінету Міністрів України;
- розгляді питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийнятті резолюції довіри (недовіри) Кабінету Міністрів України;
- обговоренні проекту закону про Державний бюджет України;
- затвердженні загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних сил України, Служби безпеки України, інших збройних формувань, Міністерства внутрішніх справ України.

За діяльністю посадових осіб, які обираються, призначаються, затверджуються Верховною Радою України або на призна-

чення яких надається її згода, парламентський контроль здійснюється при виконанні Верховною Радою України номінаційних функцій, обговоренні звітів та інформацій вказаних осіб [38].

Після вступу в дію Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 08.12.04 контрольні повноваження Верховної Ради України були істотно розширені, зокрема у зв’язку з переданням окремих функцій, зокрема призначення за поданням Президента України Прем’єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем’єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем’єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України.

Парламентський контроль за фінансово-економічною діяльністю здійснюється безпосередньо Верховною Радою України:

- щодо всіх етапів бюджетного процесу;
- через Рахункову палату, яка діє на підставі закону;
- через участь у призначенні на посади та звільненні з посад голів Національного банку України, Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, призначенні половини складу Ради Національного банку України.

Народні депутати України беруть участь у здійсненні парламентського контролю безпосередньо на підставі Закону України “Про статус народного депутата України”, а також у складі органів Верховної Ради України, за дорученням спеціальних суб’єктів парламентського контролю. Вони мають право:

- а) брати участь у розгляді в органах державної влади будь-яких питань, що стосуються інтересів громадян та організацій;
- б) звертатися в державні органи та органи об’єднань громадян, підприємств, установ та організацій, посадових осіб з питань своєї депутатської діяльності;
- в) відвідувати будь-які державні органи й органи об’єднань громадян, підприємства, установи й організації з питань своєї депутатської діяльності;
- г) перевіряти з власної ініціативи із залученням за необхідності представників державних органів і об’єднань громадян

відомості про порушення закону, прав та інтересів громадян і організацій, що захищаються законом;

д) одержувати повну й достовірну інформацію з питань, пов'язаних із здійсненням депутатських повноважень, від усіх державних органів та органів об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій і посадових осіб (ст. 76 Конституції України, ст. 18 Закону України “Про статус народного депутата України”).

Закон України “Про статус народного депутата” (ст. 13) передбачає право народного депутата України за дорученням Верховної Ради України “брати участь у перевірках додержання законів державними органами та органами об'єднань громадян, підприємствами, організаціями”. Стаття 16 Закону зобов'язує народного депутата брати участь у контролі за виконанням законів та інших актів Верховної Ради. Стаття 14 зазначеного Закону передбачає право народного депутата на участь у депутатському розслідуванні та обов'язок Верховної Ради прийняти за результатами розслідування постанову.

Парламентський контроль щодо виконавчої влади прямо не пов'язаний із внутрішнім контролем за організацією роботи парламенту, який здійснюється Головою Верховної Ради України, Першим заступником та заступником Голови Верховної Ради України, органами і структурними підрозділами комітетів та комісій Верховної Ради, народними депутатами, уповноваженими Верховною Радою особами для виконання доручень з підготовки та проведення контрольної діяльності, а також стосовно безпосередньо підпорядкованих об'єктів контролю.

Зокрема, Голова Верховної Ради України здійснює внутрішній парламентський контроль щодо дотримання на засіданнях Верховної Ради України Закону про регламент Верховної Ради України; дотримання в діяльності Верховної Ради України розпорядку і розкладу роботи; присутності народних депутатів на засіданнях Верховної Ради України та її органів; виконання річного і перспективного планів законопроектних робіт і контрольної діяльності Верховної Ради України; виконання завдань і замовлень законопроектів та інших актів Верховної Ради України, якості наукової, юридичної чи іншої експертизи проектів, актів та чинного законодавства; відряджень народних депутатів, по-

садових осіб Верховної Ради України; виконання посадових обов'язків Першим заступником і заступником Голови Верховної Ради України, головами комітетів, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

Щодо судів, правоохоронних органів при провадженні оперативно-розшукової роботи, досудового слідства, здійснення правосуддя за окремими справами **ВРУ здійснює непрямий парламентський контроль**, зокрема при призначенні 6 суддів Конституційного суду, обранні суддів у системі судів загальної юрисдикції, наданні згоди на затримання чи арешт судді, призначенні 3 членів Вищої ради юстиції тощо.

Непрямий парламентський контроль Верховна Рада України здійснює також щодо діяльності Президента України, при заслуховуванні щорічних і позачергових послань Президента, усуненні Президента з поста в порядку імпичменту, вирішенні питань про згоду щодо надання військової допомоги іншим державам, надання та одержання кредитів від іноземних держав, банків, міжнародних фінансових організацій, не передбачених Державним бюджетом тощо.

Верховна Рада може створювати в межах своїх повноважень тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань. Для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від її конституційного складу.

Постійно діючими органами Верховної Ради є комітети. Вони здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради. Державні органи та організації зобов'язані виконувати вимоги комітетів, надавати їм необхідні матеріали і документи, розглядати в обов'язковому порядку рекомендації та повідомляти у встановлений ними строк про результати розгляду і вжиті заходи. Відповідно до Рішення Конституційного суду України від 14 березня 2001 р. комітети не наділені правом здійснення будь-яких повноважень від імені ВРУ і не є самостійними суб'єктами парламентського контролю.

Організація і порядок діяльності комітетів, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради встанов-

люються законом (відповідно до ст. 89 Конституції, але такого закону сьогодні немає) [39].

Важливим елементом парламентського контролю є інститут уповноваженого з прав людини. Відповідно до Конституції України (ст. 101) та Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 22 грудня 1997 р. парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина й захист прав кожного на території України в межах своєї юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений є: захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією, законами та міжнародними договорами України; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод та ін.

Підставами для порушення Уповноваженим справ та призначення перевірок є: відомості про порушення прав і свобод людини і громадянина, які він одержує; звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників; звернення народних депутатів України; власна ініціатива.

Для здійснення своїх обов’язків Уповноваженому надані права безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, бути присутнім на їх засіданнях; ознайомлюватися з документами, зокрема й таємними, та одержувати їх копії в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об’єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах; вимагати від посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності сприяння у проведенні перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків; відвідувати у будь-який час місця тримання затриманих, попереднього ув’язнення, установи відбування засудженими пока-

рань та установи примусового лікування та перевиховання, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та одержувати інформацію щодо умов їх утримання; направляти у відповідні органи акти реагування в разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами відповідних заходів тощо.

Істотним є внесок у здійснення парламентського контролю з боку Рахункової палати — спеціального контролюючого органу, правовий статус якого визначено Законом України “Про Рахункову палату” та ст. 98 Конституції. Рахунковій палаті надані такі повноваження: здійснювати експертно-аналітичні та інші види діяльності, що забезпечують контроль за використанням коштів загальнодержавних цільових фондів, коштів позабюджетних фондів, за цільовим використанням фінансово-кредитних і валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм; проводити фінансові перевірки, ревізії в апараті Верховної Ради, органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна України, інших підзвітних Верховній Раді органах, а також на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності в межах, установлених законодавством; одержувати від керівників установ та організацій, що перевіряються, всю необхідну документацію та іншу інформацію про фінансово-господарську діяльність та інше [39].

7.6. Судовий контроль

Судовий контроль виявляється в реагуванні суду на незаконні дії чи рішення органів публічної адміністрації. Контроль здійснюється Конституційним судом та судами загальної юрисдикції. В Україні діє система адміністративних судів, які відповідно до Кодексу адміністративного судочинства забезпечують захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);

4) безсторонньо (неупереджено);

5) добросовісно;

6) розсудливо;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;

10) своєчасно, тобто протягом доцільного строку.

Контрольні питання

1. Поняття законності та дисципліни.
2. Поняття контролю в державному управлінні.
3. Нагляд, його характеристика.
4. Назвіть акти прокурорського реагування, які використовуються у процесі здійснення нагляду за дотриманням законності та дисципліни у сфері державного управління.
5. Співвідношення контролю та нагляду в державному управлінні.
6. Охарактеризуйте скаргу, пропозицію, клопотання та за яву як види звернень громадян.

7. Які вимоги висуваються до оформлення звернень громадян.
8. Непрямий парламентський контроль.
9. Правовий статус Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.
10. Комітети Верховної Ради, їх роль у здійсненні парламентського контролю.
11. Слідчі комісії Верховної Ради, їх роль у здійсненні парламентського контролю.
12. Рахункова палата як спеціальний контролюючий орган.
13. Проаналізуйте завдання адміністративного судочинства в Україні.
14. Які обставини мають перевіряти адміністративні суди у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

МАУП

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

8.1. Поняття та ознаки адміністративного правопорушення

Правопорушення — це суспільно шкідливе, протиправне, винне діяння деліктоздатного суб'єкта (фізичної чи юридичної особи), яке передбачене чинним законодавством.

Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність (ст. 9 КпАП).

Адміністративне правопорушення має бути виражене в дії або бездіяльності, а відповідальність можлива лише за діяння, а не за думки, бажання чи інші подібні прояви психічної діяльності.

Дія (як адміністративне правопорушення) — активна форма поведінки правопорушника, що безпосередньо пов'язана з невиконанням обов'язків і законних вимог, порушенням заборони (наприклад, порушення водіями транспортних засобів правил дорожнього руху).

Бездіяльність (як адміністративне правопорушення) — пасивна форма поведінки правопорушника, що безпосередньо пов'язана з невиконанням обов'язків і законних вимог (наприклад, керівник торгового підприємства не забезпечив наявність сертифікатів на реалізовані товари, в результаті чого покупці не були проінформовані про походження товару).

Ознаки адміністративного правопорушення:

- **Суспільна шкідливість.** За соціальною значущістю діяння, що заподіює шкоду законним інтересам громадян, сус-

пільству й державі, є суспільно шкідливим, причому яке саме діяння є таким у рамках інституту адміністративної відповідальності — визначається законодавством. Правопорушення завжди є викликом суспільству, знехтування тим, що суттєве, цінне для нього. Суспільна шкідливість правопорушення полягає в тому, що воно посягає на важливі цінності суспільства, на умови його існування. Правопорушення суспільно шкідливі своєю типовістю, поширенням, це не одиничний акт, а масове у своєму прояві діяння. Правопорушення суспільно шкідливі й тим, що вони дезорганізують нормальний ритм життєдіяльності суспільства, спрямовані проти пануючих суспільних відносин, вносять елементи соціальної напруженості та конфліктності.

- **Протиправність** полягає у здійсненні діяння, що порушує норми адміністративного та інших галузей права (трудового, земельного, фінансового тощо), які охороняються заходами адміністративної відповідальності (подібне діяння завжди посягає на загальнообов'язкові правила, встановлені тим чи іншим нормативним актом). Не вважається правопорушенням невикористання суб'єктивного права, тому що можливість його реалізації залежить від власного розсуду суб'єкта.
- **Винність**. Законодавство розглядає протиправне діяння, вчинене особою, як адміністративне правопорушення тільки в тому разі, якщо наявна вина цієї особи, тобто протиправний вчинок був здійснений навмисно або через необережність.
- **Караність діяння**. Адміністративним правопорушенням визнається тільки таке діяння, за яке законодавством передбачено адміністративну відповідальність.

Крім загальноправових адміністративним правопорушенням властива ще низка характерних ознак, які утворюють їх юридичні склади.

8.2. Склад адміністративного правопорушення, характеристика його елементів

Під складом адміністративного правопорушення розуміється встановлена правом сукупність ознак (елементів), за наявності яких суспільно шкідливе діяння може розглядатися як адміністративне правопорушення (делікт). Елементами складу адміністративного правопорушення є *об'єкт, суб'єкт, об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона*.

Об'єктом адміністративного правопорушення є суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, врегульовані нормами права й охороняються заходами адміністративної відповідальності (загальний об'єкт).

Критеріями розподілу загального об'єкта є:

- галузі суспільної діяльності, в яких складаються однорідні групи суспільних відносин. Відповідно до цього критерію розрізняють такі родові об'єкти, як відносини в сільському господарстві, у промисловості, на транспорті;
- зміст охоронюваних суспільних відносин. За цим критерієм розрізняють такі родові об'єкти, як державний і громадський порядок, встановлений порядок управління, права і свободи громадян, державна та інші форми власності;
- видовий об'єкт — самостійний складовий різновид родового об'єкта, відокремлена група суспільних відносин, загальних для низки проступків (наприклад, суспільні відносини, пов'язані з дотриманням паспортного режиму, правил дозвільної системи, правил військового обліку тощо, які в сукупності з іншими відносинами складають родовий об'єкт у сфері встановленого порядку управління);
- безпосередній об'єкт — одне або декілька суспільних відносин, яким спричинюється шкода певним правопорушенням (наприклад, безпека руху, людська гідність тощо).

В окремих випадках елементом складу може бути предмет правопорушення — конкретний матеріальний об'єкт, на який спрямовані суспільно шкідливі діяння (наприклад, майно).

Об'єктивна сторона складу адміністративного проступку — це система передбачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують зовнішню сторону проступку.

Ознаки зовнішньої сторони складу проступку:

- власне протиправне діяння — дія чи бездіяльність (більшість адміністративних проступків вчиняється у формі протиправної дії);
- шкідливі наслідки діяння;
- причинний зв'язок між протиправним діянням і шкідливими наслідками, що настали;
- час, місце, умови, способи та засоби вчинення правопорушення.

Протиправне діяння є обов'язковою ознакою об'єктивної сторони, всі ж інші ознаки є факультативними.

Протиправне діяння може характеризуватися як просте, так і складне.

Просте протиправне діяння являє собою єдину однократну (однократну) дію чи бездіяльність (наприклад, розпивання спиртних напоїв у громадських місцях, дрібне хуліганство тощо).

Складне протиправне діяння характерне для різних складів адміністративних правопорушень, у тому числі:

- з двома різними діями (наприклад, дрібна спекуляція, що об'єднує скуповування та перепродаж з метою наживи);
- які складаються з альтернативних дій (наприклад, придбання або зберігання в невеликих розмірах наркотичних засобів; розпивання спиртних напоїв у громадських місцях або поява у громадських місцях у стані сп'яніння та ін.). Кожна з альтернативних дій у таких випадках уже сама по собі є достатньою підставою для притягнення до адміністративної відповідальності. Однак особа не скоює нового складу правопорушення, якщо вона послідовно здійснює всі зазначені в диспозиції правової норми заборонені дії;
- які складаються зі збірних дій — про них можна говорити тоді, коли об'єктивну сторону правопорушення як конструктивну ознаку характеризує неодноразовість дій, хоч би як вона називалась: повторність, систематичність, злісність, у вигляді промислу тощо (наприклад, неодноразове порушення посадовою особою правил та інструкцій щодо безпечного ведення робіт, злісна непокора тощо);
- тривалих правопорушень, тобто таких, які, почавшись з будь-якої протиправної дії чи бездіяльності, продовжують-

ся потім безперервно шляхом невиконання (порушення) обов'язків (це, наприклад, окремі порушення правил пожежної безпеки, паспортних правил, правил військового обліку тощо);

- продовжуваних правопорушень, тобто таких, які складаються з декількох тотожних протиправних дій, пов'язаних між собою і спрямованих на досягнення загальної мети, і які в сукупності утворюють єдине адміністративне правопорушення. Таке правопорушення вчиняється не безперервно, а окремими епізодами, внутрішньо тісно пов'язаними, але відокремленими в часі, які є ніби ланками одного ланцюга. Прикладами подібних правопорушень можуть бути окремі випадки злісного невиконання батьками обов'язків щодо виховання і навчання дітей, порушення правил адміністративного нагляду, систематичне порушення правил полювання або режиму реєстрації, заняття проституцією тощо.

Залежно від наявності шкідливих наслідків виокремлюють:

- матеріальний склад адміністративного правопорушення (коли такі наслідки передбачаються, наприклад дрібне розкрадання, контрабанда, потрава посівів тощо);
- формальний склад правопорушення — правопорушення є завершеним з моменту вчинення певних дій незалежно від фактичних наслідків (наприклад, дрібне хуліганство, злісна непокора тощо).

Більшості адміністративних проступків властивий формальний склад.

При кваліфікації матеріального складу проступку повинен чітко простежуватись причинно-наслідковий зв'язок між протиправним діянням та наявними шкідливими наслідками. В окремих випадках їх розмір слугує критерієм для кваліфікації того чи іншого протиправного діяння як адміністративного проступку або як злочину (наприклад, при розкраданні, порушенні валютних правил, зберіганні наркотичних засобів, спекуляції тощо).

Серед ознак об'єктивної сторони окремих правопорушень законодавець нерідко вказує на ознаку "іншої особи" (наприклад, злісна непокора вимозі працівника міліції, чіпляння до іноземних громадян, доведення неповнолітніх до стану сп'яніння тощо).

Інколи окремі елементи об'єктивної сторони включаються законодавцем безпосередньо в конструкцію тієї чи іншої правової норми і набувають кваліфікуючого значення. Це ознаки, що стосуються:

- часу вчинення правопорушення (наприклад, порушення тиші у нічний час, полювання в заборонені строки);
- місця його вчинення (наприклад, поява в громадських місцях у п'яному вигляді, розпивання спиртних напоїв на виробництві, полювання в заборонених місцях);
- умов (наприклад, порушення певних санітарно-карантинних, технічних, природних умов, створення умов для проведення масових заходів із порушенням установленого порядку);
- способів (наприклад, жорстоке поводження з тваринами, злісна непокора, злісне ухилення від явки в суд);
- засобів вчинення правопорушення (наприклад, транспортних засобів, заборонених знарядь полювання, наркотичних засобів тощо).

У чинному законодавстві України про адміністративну відповідальність нічого спеціально не вказується стосовно замаху на адміністративне правопорушення, а також щодо інституту співучасті.

Суб'єктами адміністративних правопорушень можуть бути осудні (деліктоздатні) фізичні та юридичні особи, що скоїли ті чи інші адміністративні правопорушення. Слід зазначити, що відповідно до положень КпАП суб'єктом адміністративного правопорушення може бути лише фізична особа. Водночас інші нормативні акти суб'єктами адміністративної відповідальності передбачають юридичних осіб (зокрема в актах податкового, господарського законодавства). При цьому можливе одночасне притягнення до відповідальності як юридичної особи, так і її службової особи.

Фізичні особи як суб'єкти адміністративного правопорушення — це осудні особи, що досягли на момент вчинення правопорушення 16-річного віку.

Юридичні особи як суб'єкти адміністративного правопорушення — це деліктоздатні організації незалежно від форм власності, що підлягають адміністративній юрисдикції України.

Серед загальних суб'єктів виокремлюють і так звані спеціальні суб'єкти (яким властиві певні особливості щодо вчинення тих чи інших правопорушень або які не несуть адміністративної відповідальності на загальних підставах). До них можна зарахувати:

- іноземців;
- посадових осіб;
- неповнолітніх (осіб віком від 16 до 18 років);
- військовослужбовців, призваних на збори військовозобов'язаних, осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, а також інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів;
- батьків або осіб, які їх замінюють;
- державних службовців;
- окремих спеціалістів;
- інших осіб залежно від специфіки їхніх професійних і трудових обов'язків, стану здоров'я тощо (це водії, експерти, перекладачі, інваліди та ін.).

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризує внутрішнє (психічне) ставлення суб'єкта правопорушення до скоєного ним діяння та його негативних наслідків.

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення включає **ознаки**, які характеризують:

- вину (основна, обов'язкова ознака суб'єктивної сторони);
- мотив та мету (факультативні ознаки суб'єктивної сторони).

Адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків.

Адміністративне правопорушення визнається вчиненим через необережність, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї протиправної дії чи бездіяльності, однак легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити.

Під **виною юридичної особи** в літературі розуміють психічне ставлення фізичних осіб, які входять до її складу, до зв'язку

між своїми діями (бездіяльністю) та протиправними діями власне юридичної особи [39].

Конкретні види адміністративних правопорушень згруповані в одинадцяти главах Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення.

В основу такого групування покладено об'єктно-галузевий принцип, тобто правопорушення систематизовані у відповідних главах залежно від їх родового об'єкта або сфер державного управління чи галузей господарства.

Підвідомчість адміністративних правопорушень та компетенція уповноважених на те органів і посадових осіб щодо їх розгляду визначаються розділом III КпАП України “Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення”.

8.3. Адміністративна відповідальність

Адміністративна відповідальність являє собою адміністративний примус у вигляді застосування уповноваженим органом (посадовою особою) адміністративного стягнення до особи, яка скоїла адміністративне правопорушення.

Адміністративна відповідальність — це специфічний засіб реалізації примусу в державному управлінні. Суттєво, що процес притягнення до адміністративної відповідальності може розглядатися як наслідок реалізації контрольних функцій органів державного управління, хоча в багатьох випадках притягнення до адміністративної відповідальності не є проявом державного управління.

Для адміністративної відповідальності характерна множинність правових норм, якими регулюються різноманітні аспекти діяльності органів державного управління у різних галузях і сферах. Адміністративній відповідальності притаманний загальний характер, тобто норми і правила обов'язкові для всіх без винятку. Підставами застосування адміністративної відповідальності можуть бути не лише адміністративні правопорушення у розумінні ст. 9 КпАП, а й інші види адміністративних деліктів, протиправний стан або цивільне правопорушення тощо.

Адміністративна відповідальність як правовий інститут базується на *принципах*:

- законності;
- доцільності відповідальності;
- невідворотності покарання у випадку притягнення до відповідальності;
- індивідуалізації заходів відповідальності;
- гласності.

Особливості адміністративної відповідальності, що дають змогу встановити її відмінність від інших видів відповідальності:

- адміністративна відповідальність регулюється нормами інституту адміністративної відповідальності, що містяться в законах і підзаконних актах (кримінальна відповідальність установлюється тільки законами; дисциплінарна відповідальність — законодавством про працю, підзаконними актами, що встановлюють особливості становища окремих категорій службовців і робітників; матеріальна відповідальність — законодавством про працю, цивільним законодавством);
- підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення (підставою кримінальної відповідальності є злочин, дисциплінарної — дисциплінарний проступок, матеріальної — заподіяння матеріальної шкоди);
- суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути і фізичні, і юридичні особи (суб'єктами кримінальної відповідальності — тільки фізичні особи);
- за адміністративні правопорушення застосовуються заходи адміністративного стягнення (за злочини — заходи кримінальної відповідальності, за дисциплінарні провини — дисциплінарні стягнення);
- адміністративні стягнення застосовуються широким колом уповноважених органів (посадових осіб) виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також судами (заходи кримінальної відповідальності визначаються тільки судом; дисциплінарні стягнення — органами і посадовими особами, наділеними дисциплінарною владою; матеріальні — судами загальної юрисдикції й господарським судом);

- застосування адміністративного стягнення не тягне за собою судимості та звільнення з роботи. Особа, до якої воно застосоване, вважається такою, що мала адміністративне стягнення протягом визначеного терміну (застосування заходів кримінальної відповідальності до особи, засудженої за здійснення злочину, тягне за собою судимість; один із видів дисциплінарного стягнення — звільнення з роботи);
- заходи адміністративної відповідальності застосовуються відповідно до законодавства, що регламентує провадження у справах про адміністративні правопорушення (кримінальні справи розглядаються відповідно до кримінально-процесуального законодавства; дисциплінарні — відповідно до норм, що встановлюють порядок дисциплінарного провадження; справи про матеріальну відповідальність — у порядку цивільного й господарського судочинства) [31].

8.4. Адміністративні стягнення

Адміністративні стягнення — це матеріалізований вияв адміністративної відповідальності, негативний правовий наслідок неправомірної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок і повинна відповісти за свій протиправний вчинок та зазнати за це відповідне покарання у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного впливу.

Ці стягнення є останньою ланкою в системі заходів адміністративного примусу, заходом відповідальності та застосовуються з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі дотримання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню адміністративних правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Отже, адміністративні стягнення поєднують елементи репресивного (карального), виховного та запобіжного характеру.

Конкретні види адміністративних стягнень передбачені ст. 24 КпАП України. Вони поділяються на основні та додаткові.

Основні адміністративні стягнення: попередження; штраф; позбавлення спеціального права; виправні роботи; адміністративний арешт.

Додаткові адміністративні стягнення: оплатне вилучення; конфіскація.

Оплатне вилучення та конфіскація предметів в окремих випадках можуть застосовуватись і як основні стягнення.

Попередження як захід адміністративного стягнення виноситься в письмовій формі або у передбачених законодавством випадках фіксується іншим установленим способом (наприклад, запис у талоні до посвідчення водія). Це найбільш м'який вид адміністративного стягнення морально-виховного, переконливого впливу. Застосовується у передбачених випадках як санкція за малозначні адміністративні проступки.

Штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених Кодексом про адміністративні правопорушення та іншими законами. Це найпоширеніший вид адміністративного стягнення майнового характеру (застосовується більш як у 80 відсотках випадків порівняно з іншими стягненнями). Останнім часом визначається переважно через неоподатковуваний мінімум доходів громадян. В окремих випадках законодавець визначає штраф у кратному відношенні до певної вартості (скажімо, до вартості проїзду — ст. 135 КпАП).

Порівняно із громадянами для посадових та юридичних осіб чинним законодавством встановлено більші розміри штрафу (наприклад, за порушення законодавства про об'єднання громадян ст. 186–5 КпАП передбачено штраф від 25 до 130 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян).

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в його примусовому вилученні й подальшій реалізації з передачею вирученої суми колишньому власникові з відрахуванням витрат з реалізації вилученого предмета.

Конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, наприклад грошей, одержаних внаслідок учинення адміністративного правопорушення, полягає у примусовій безоплатній передачі цього предмета (грошей) у власність держави. Конфіскований може бути лише предмет, що є особистою власністю порушника, якщо інше не передбачено законодавчими актами України.

Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватися до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Позбавлення спеціального права, наданого громадянинуві, стосується тільки права керування транспортними засобами та права полювання. Воно застосовується уповноваженими на те посадовими особами органів внутрішніх справ та суддями (що стосується позбавлення права керування транспортними засобами), представниками органів річкового транспорту та Державної інспекції з маломірних суден (що стосується позбавлення права керування річковими та маломірними суднами) та органів, які здійснюють державний нагляд за дотриманням правил полювання (що стосується позбавлення права полювання), на строк до трьох років за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом.

Позбавлення права керування засобами транспорту не може застосовуватися до осіб, які користуються цими засобами у зв'язку з інвалідністю, окрім випадків керування у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також випадків невиконання вимоги працівника міліції про зупинення транспортного засобу, залишення ними на порушення встановлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є, ухилення від проходження огляду на стан сп'яніння. Позбавлення права полювання не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Виправні роботи — захід адміністративного стягнення, що застосовується на строк до двох місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи правопорушника з відрахуванням до 20 % його заробітку в дохід держави. Виправні роботи призначаються районним (міським) судом (суддею). Виконання постанов про їх застосування видають органи внутрішніх справ.

Адміністративний арешт — найсуворіший захід адміністративного стягнення, устанавлюється лише за окремі види адміністративних правопорушень і застосовується в окремих випадках. Призначається тільки судом (суддею) на строк до 15 діб. На цей час адміністративний арешт застосовується переважно за скоєння таких правопорушень: незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44); дрібне хулі-

ганство (ст. 173); розпивання спиртних напоїв або поява в громадських місцях у п'яному вигляді (ч. 3 ст. 178); злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця (ст. 185).

Адміністративний арешт не може застосовуватись: до вагітних жінок; до жінок, що мають дітей віком до 12 років; до осіб, які не досягли 18 років; до інвалідів першої та другої груп; а також до військовослужбовців і призваних на збори військовозобов'язаних; осіб рядового та начальницького складів органів внутрішніх справ.

Видворення за межі України як захід адміністративного стягнення відповідно до чинного законодавства (ст. 24 КпАП, ст. 32 Закону “Про правовий статус іноземців”) застосовується за рішенням органів внутрішніх справ або СБУ до іноземців, якщо їхні дії суперечать інтересам дотримання безпеки України або охорони громадського порядку або це є необхідним для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України, або вони грубо порушили законодавство про правовий статус іноземців.

Іноземець зобов'язаний покинути територію України в термін, зазначений у рішенні про видворення. Іноземці, які ухиляються від виїзду, підлягають за санкцією прокурора затриманню та видворенню у примусовому порядку. Затримання допускається лише на термін, необхідний для видворення. Видворення іноземців здійснюється органами внутрішніх справ.

Іноземці, які підлягають видворенню, або фізичні, юридичні особи, які приймають цих іноземців, відшкодовують витрати, пов'язані з видворенням.

Крім того, Законом України “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 р. передбачено застосування судом (суддею) за вчинення корупційних діянь таких додаткових адміністративних стягнень, як звільнення з посади або інше усунення від виконання функцій держави, а також заборона займати посади в державних органах та їх апараті протягом трьох років із дня звільнення.

8.5. Правила накладення адміністративних стягнень

Адміністративне стягнення накладається у межах санкції статті Кодексу України про адміністративні правопорушення або іншого закону з урахуванням характеру вчиненого правопорушення, особи порушника, ступеня його вини, майнового стану, обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність.

Згідно із ст. 35 КпАП України *обставинами, що обтяжують відповідальність* за адміністративне правопорушення, визнаються:

- 1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її;
- 2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке на особу було накладено адміністративне стягнення;
- 3) вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин;
- 4) втягнення неповнолітнього в правопорушення;
- 5) вчинення правопорушення групою осіб;
- 6) вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин;
- 7) вчинення правопорушення у стані сп'яніння. Орган (посадова особа), який накладає адміністративне стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати цю обставину обтяжуючою.

Наведений у Кодексі перелік обтяжуючих відповідальність обставин є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає.

Обставинами, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення, відповідно до ст. 34 КпАП України визнаються такі:

- 1) щире розкаяння винного;
- 2) відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди;
- 3) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин;
- 4) вчинення правопорушення неповнолітнім;

б) вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

При цьому законами України можуть бути передбачені й інші обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення, а орган (посадова особа), який вирішує справу про адміністративне правопорушення, може визнати пом'якшуваними й обставини, не зазначені в законі.

Загальні принципи накладення адміністративного стягнення.

Принцип законності. Сутність цього принципу полягає у такому:

- підставою притягнення особи до адміністративної відповідальності та застосування до неї заходів адміністративного стягнення є протиправність діяння (стягнення може бути накладено тільки тоді, коли в діянні особи встановлений склад правопорушення);
- протиправні діяння повинні правильно кваліфікуватися (виявлення в діянні особи ознак правопорушення, передбаченого конкретною правовою нормою, і кваліфікація цих діянь за відповідною статтею);
- органи (посадові особи) мають право розглядати лише ті справи, що їм підвідомчі, обирати вид і розмір стягнення в межах наданих повноважень;
- стягнення накладаються в межах санкції тієї статті, за якою кваліфіковані діяння особи.

Принцип доцільності. Сутністю цього принципу є:

- індивідуалізація стягнення (при виборі адміністративного стягнення враховуються обставини, за яких було зроблено правопорушення, і особливості, що характеризують порушника — обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність);
- економія репресії.

Принцип своєчасності, оперативності впливу. Проявом цього принципу є встановлення правовими нормами термінів здійснення дій суб'єктами адміністративно-правових відносин (терміни давності).

Принцип своєчасності та оперативності впливу відбитий у ст. 38 КпАП України, відповідно до якої адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше двох місяців з дня вчинення правопорушення, а за тривалого правопорушення — двох

місяців із дня його виявлення. У разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше місяця з дня ухвалення рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття.

При визначенні термінів враховуються такі юридично значущі обставини:

- встановлений законом термін;
- коли і з якого юридичного факту термін починає обчислюватися;
- коли і який юридичний акт припиняє обчислення терміну;
- який час закон не включає (включає) в обчислюваний термін.

Принцип додавання стягнень, що накладаються за сукупність порушень.

Ознаки цього принципу:

- наявність кількох самостійних складів порушень (множинність адміністративних правопорушень);
- учинення в один або різний час кількох самостійних порушень однією особою;
- кожне з діянь, що утворює множинність адміністративних правопорушень, зберігає свою юридичну значущість на момент розгляду справи про кілька чи про останнє правопорушення.

Істотним критерієм класифікації множинності адміністративних **провин** є час здійснення нового порушення — до або після притягнення до відповідальності за інше правопорушення. Відповідно до цього критерію виокремлюють:

- адміністративні провини (здійснення однією особою кількох порушень до залучення до відповідальності);
- рецидив (здійснення нового порушення після залучення винного до відповідальності за попереднє).

Принцип додавання покарань визначений у ст. 36 КпАП України: “При здійсненні однією особою двох чи більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо. Якщо особа вчинила кілька адміністративних правопорушень, справи про які одно-

часно розглядаються одним і тим же органом (посадовою особою), стягнення накладається в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення. До основного стягнення в цьому разі може бути приєднано одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке з вчинених правопорушень” [31].

Крім передбачених законом санкцій згідно із ст. 24–1 КпАП України до такої категорії правопорушників, як неповнолітні, можуть застосовуватися заходи виховного впливу:

- 1) зобов’язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого;
- 2) застереження;
- 3) догана або сувора догана;
- 4) передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їхньою згодою, а також окремим громадянам на їхнє прохання.

Ці заходи не є адміністративними стягненнями.

Контрольні питання

1. Поняття адміністративного правопорушення.
2. Ознаки адміністративного правопорушення.
3. Склад адміністративного правопорушення.
4. Охарактеризуйте елементи суб’єктивної сторони адміністративного правопорушення.
5. Види суб’єктів адміністративного правопорушення.
6. Охарактеризуйте елементи суб’єктивної сторони адміністративного правопорушення.
7. Які обставини враховуються при призначенні адміністративного стягнення.
8. Види адміністративних стягнень.
9. Заходи виховного впливу, що застосовуються до неповнолітніх.
10. Загальні принципи накладення адміністративних стягнень.

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

9.1. Поняття, особливості та принципи адміністративного процесу

Будь-який юридичний процес може розглядатися як система взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених органів та посадових осіб, що вивляється у здійсненні операцій для вирішення юридичних справ, які викликають відповідні юридичні наслідки та регулюються процедурно-процесуальними нормами.

Адміністративний процес як вид юридичного процесу може розглядатися у широкому та вузькому розумінні.

У широкому розумінні адміністративний процес — це встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуально-конкретних справ, що виникають у сфері державного управління, судами або спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами).

У вузькому розумінні адміністративний процес розглядається як провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосування до правопорушників адміністративних стягнень, заходів адміністративного примусу або, як це зазначено в Кодексі адміністративного судочинства, як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. У цьому разі адміністративний процес фактично ототожнюється з юрисдикційним процесом.

Таким чином **адміністративний процес** становить врегульовану нормами адміністративного права діяльність виконавчо-розпорядчих органів держави, їх посадових осіб, інших уповноважених на те суб'єктів, спрямовану на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права у процесі розгляду індивідуально-конкретних справ.

Принципи адміністративного процесу:

- 1) законності (державні органи діють в адміністративному процесі тільки в межах своєї компетенції);
- 2) охорони інтересів держави та особи;
- 3) публічності (офіційності);
- 4) самостійності і незалежності у прийнятті рішень;
- 5) об'єктивності істини (всі справи розглядаються всебічно, збираються, перевіряються і враховуються всі необхідні матеріали та докази, наприклад ст. 245 КпАП);
- 6) гласності (наприклад, ст. 249 КпАП);
- 7) рівності учасників адміністративного процесу перед законом;
- 8) швидкості та економічності;
- 9) провадження процесу національною мовою;
- 10) відповідальності посадових осіб.

Відмінність адміністративного процесу від кримінального та цивільного:

1. Адміністративний процес реалізується в державному управлінні, кримінальний і цивільний — під час здійснення правосуддя. Адміністративний процес є юридичним виявленням управлінської діяльності.

2. Адміністративний процес не обмежується юрисдикційною діяльністю, тобто діяльністю щодо розгляду суперечок і застосування примусових заходів, а передбачає діяльність із реалізації регулятивних норм. Кримінальний же процес є повністю юрисдикційним, цивільний — переважно юрисдикційним.

3. Адміністративний процес відрізняється переліком і розташуванням проваджень. Провадження в адміністративному процесі розташовані паралельно, а для кримінального та цивільного процесів характерно розташування справ за інстанціями.

4. Адміністративний процес реалізується іншими суб'єктами, ніж кримінальний і цивільний. Це переважно органи виконавчо-розпорядчої системи держави, які крім адміністративно-процесуальних виконують й інші функції. Кримінальний і цивільний процес здійснюється обмеженим колом органів, які спеціально створені з цією метою.

Суб'єкти адміністративного процесу за характером процесуального статусу поділяються на три групи:

1) суб'єкти, що вирішують справу (державні органи та їх посадові особи);

2) суб'єкти, відносно яких вирішується справа (практично будь-які суб'єкти, як органи, так і посадові особи);

3) допоміжні учасники процесу (свідки, потерпаді, експерти, перекладачі, адвокати).

У літературі в окрему групу іноді виокремлюють громадські організації, товариські суди, трудові колективи, адміністрацію за місцем роботи, навчання або проживання правопорушників. У деяких випадках такі учасники провадження мають бути поінформовані про заходи адміністративного впливу, вжиті до винних. Вони можуть подавати клопотання про скорочення строку позбавлення права. Особа, що вчинила правопорушення, може бути звільнена від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд товариського суду, громадської організації, трудового колективу.

9.2. Адміністративні провадження, їх види

Адміністративний процес становить систему проваджень. Адміністративно-процесуальна діяльність, здійснена в межах конкретної адміністративної справи має назву адміністративне провадження.

Види проваджень: нормотворчі, установчі, правозастосовні.

Для *нормотворчих проваджень* найбільш характерними є провадження з видання нормативних актів управління.

Для *установчих проваджень* найбільш характерними є провадження зі створення, реорганізації та ліквідації організаційних структур у сфері державного управління персоналом, комплектування організаційних структур у сфері державного управління персоналом.

Правозастосовні провадження:

1. Провадження із застосування заходів примусу в державному управлінні (дисциплінарне провадження; провадження у справах про адміністративні правопорушення; провадження із застосування заходів матеріального впливу).

2. Провадження із застосування заходів заохочення в державному управлінні (наприклад, провадження у справах про преміювання, про зняття стягнень тощо).

3. Провадження із реалізації громадянами своїх прав та обов'язків (провадження із пропозицій, скарг, заяв громадян; провадження про одержання громадянами дипломів, авторських свідоцтв, патентів тощо).

4. Провадження із реалізації юридичними особами своїх прав і обов'язків (провадження з легалізації юридичних осіб; провадження з надання юридичним особам кредитів тощо).

5. Провадження із здійснення контролю та нагляду (контрольно-наглядове провадження) та ін.

Кожне з наведених проваджень може бути деталізоване [47].

9.3. Стадії адміністративного процесу

Будь-яке адміністративне провадження складається з певних стадій. Процесуальна стадія — це відносно уособлена, відділена часом та логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та вирішення відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується колом суб'єктів та закріплюється у процесуальних актах.

Стадії адміністративно-процесуальної діяльності.

1. Стадія аналізу ситуації (збирається та фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, приймається рішення про необхідність такого руху). Фактично ця стадія являє собою порушення адміністративної справи.

2. Стадія прийняття рішення у справі (дається юридична оцінка зібраної інформації, повно та всебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, приймається конкретне рішення).

3. Стадія оскарження або опротестування рішення у справі (факультативна).

4. Стадія виконання прийнятого рішення.

У свою чергу, стадії адміністративно-процесуальної діяльності складаються з ще більш низькорівневих елементів — процесуальних етапів та процесуальних дій (наприклад, на стадії порушення провадження у справі про адміністративне правопо-

рушення можна виділити етап припинення правопорушення та застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення) [47].

9.4. Адміністративна юрисдикція та адміністративна юстиція

Адміністративна юрисдикція — розгляд адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення [25].

До адміністративно-юрисдикційних проваджень адміністративного процесу належать провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження із застосування заходів адміністративного попередження та припинення, провадження по скаргах громадян, дисциплінарне провадження.

Ознаками адміністративно-юрисдикційної діяльності є, перше, наявність правового спору або правопорушення. Розгляд та вирішення адміністративних справ, обумовлених позитивними обставинами, не охоплюються юрисдикційною діяльністю. Юрисдикція виникає тоді, коли вирішується спір про право або наявне порушення правових норм. По-друге, адміністративно-юрисдикційна діяльність здійснюється в особливій процесуальній формі. По-третє, обов'язковим є прийняття рішення у вигляді юридичного акта застосування норм права. Юрисдикційний акт із конкретної адміністративної справи означає, по суті, вирішення правового спору або накладення стягнення при розгляді справ про адміністративні правопорушення. Іншим варіантом вирішення справи може стати рішення про припинення провадження у справі або про застосування засобів впливу до неповнолітнього.

Провадження в адміністративній справі вважається закінченим, коли прийняте по ній рішення виконане у повному обсязі. Законодавством передбачено гарантії виконання рішень адміністративно-юрисдикційних органів. Так, відповідно до ст. 298 КпАП, постанова про накладення адміністративного стягнення

є обов'язковою для виконання державними та громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами.

Розгляд адміністративно-правових спорів здійснюється на основі відповідних нормативно-правових актів, які визначають порядок розгляду скарг на неправомірні дії або бездіяльність посадових осіб. Важливе місце відводиться і Кодексу адміністративного судочинства України. Що стосується адміністративних правопорушень, то процесуальний порядок розгляду таких справ закріплено в Особливій частині Кодексу про адміністративні правопорушення.

Характерною особливістю адміністративної юрисдикції є різноманітність органів її здійснення. Зокрема це пов'язано з можливістю оскарження дій і рішень органів і посадових осіб, що порушують права громадян. Тобто будь-який вищий відносно них орган повинен розглянути таке звернення і прийняти по ньому рішення. Справи про адміністративні правопорушення також можуть розглядатися і вирішуватися, по суті, значною кількістю органів та посадових осіб. Так, відповідно до ст. 213 КпАП органами (посадовими особами), уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення, є адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад; районні (міські) суди (судді); органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на те цим Кодексом. Отже, розгляд справ про адміністративні правопорушення може бути покладений як на органи, основним завданням яких поряд із виконанням юрисдикційних є здійснення виконавчо-розпорядчих функцій в різних галузях державного управління, так і на органи, спеціально створені для розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Особливе місце у системі адміністративно-юрисдикційних органів посідають суди, зокрема адміністративні. При цьому слід враховувати, що адміністративне судочинство у справах про адміністративні правопорушення виступає як різновид звичайного правосуддя і його не можна розглядати як форму управлінської діяльності, оскільки суд не є органом управління. Застосовуючи заходи адміністративного стягнення за адмініст-

ративні правопорушення, суддя здійснює не виконавчо-розпорядчу діяльність, а функцію правосуддя. Як правосуддя в адміністративних справах слід розглядати і діяльність суду з вирішення скарг громадян на неправомірні дії чи бездіяльність органів чи посадових осіб, які порушили права громадян. Ураховуючи це, правосуддя в адміністративних справах слід розглядати як інститут *адміністративної юстиції*.

Адміністративна юстиція — це встановлений законом порядок розгляду та вирішення в судовій процесуальній формі справ, що виникають у сфері державного управління між громадянами та юридичними особами, з одного боку, та органами державного управління (посадовими особами) — з іншого, здійснюваний загальними або спеціально створеними для вирішення правових спорів судами.

Всі органи, що здійснюють розгляд адміністративно-правових спорів та справ про адміністративні правопорушення, є адміністративно-юрисдикційними, однак лише суд, що здійснює правосуддя в адміністративних справах, є органом адміністративної юстиції. Адміністративна юстиція є різновидом адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Відповідно до ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України компетенція адміністративних судів поширюється на спори:

- 1) фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;
- 2) з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
- 3) між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладення та виконання адміністративних договорів;
- 4) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом;
- 5) щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму.

Компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи:

- 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

2) які належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;

3) про накладення адміністративних стягнень;

4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян зараховані до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Адміністративне судочинство здійснюється на основі принципів верховенства права, законності, рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин справи, гласності та відкритості адміністративного процесу, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду та обов'язковості судових рішень.

9.5. Провадження у справах про адміністративні правопорушення

Провадження у справах про адміністративні правопорушення — 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 правопорушника до відповідальності і забезпечення виконання винесеної постанови. Провадження у справах про адміністративні правопорушення врегульовано нормами КпАП (розділ IV), у справах про порушення митних правил — Митним кодексом, у деяких випадках — підзаконними нормативно-правовими актами.

Завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її в точній відповідності із законодавством; забезпечення виконання винесеної постанови; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень; виховання громадян у дусі дотримання законів.

Відповідно розв'язуються два взаємопов'язані завдання — юрисдикційне (своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її відповідно до законодавства; забезпечення виконання винесеної постанови) та профілактичне.

Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення.

1. Адміністративне розслідування (порушення справи про адміністративне правопорушення) — комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин провини, їх фіксування та кваліфікацію.

Стадія розслідування починається з етапу порушення адміністративної справи. Підставою для порушення адміністративної справи і провадження розслідування є вчинення особою діяння, що має ознаки адміністративної провини.

Порушенню справи передують одержання інформації про діяння, що має ознаки провини. Така інформація, одержана у будь-якій формі, є приводом до порушення адміністративної справи. Правове значення приводу до порушення і розслідування справи полягає в тому, що він викликає громадську публічну діяльність повноважних органів, тобто вимагає від цих органів відповідної реакції на сигнал про скоєння діяння.

Приводами до порушення та розслідування адміністративних справ можуть бути заяви громадян, повідомлення представників громадськості установ, підприємств і організацій, преси та інших засобів масової інформації, а також безпосереднє виявлення провини уповноваженою особою.

Сутність етапу встановлення фактичних обставин у справі полягає у провадженні дій, спрямованих на збирання доказів, які підтверджують або спростовують винуватість у вчиненні правопорушення.

Доказами у справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність 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, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.

Наступний етап — процесуальне оформлення результатів розслідування (складання протоколу про адміністративне правопорушення). Згідно із ст. 254 КпАП про вчинення адміністративного правопорушення складається протокол уповноваженими на те посадовою особою або представником громадської організації чи органу громадської самодіяльності.

У протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу порушника; місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за це правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення порушника; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається у протоколі.

Протокол підписується особою, яка його склала, та особою, яка вчинила адміністративне правопорушення; при наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписаним також і цими особами. У разі відмовлення особи, яка вчинила правопорушення, від підписання протоколу, в ньому робиться запис про це. Особа, яка вчинила правопорушення, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання.

При складанні протоколу порушникові роз'яснюються його права й обов'язки, про що робиться відмітка у протоколі.

Протокол не складається у випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження фіксується на місці вчинення правопорушення.

Останнім процесуальним етапом є направлення матеріалів для розгляду справ за підвідомчістю (ст. 257 КпАП).

2. Розгляд справи охоплює підготовку справи до розгляду і заслуховування, заслуховування справи, прийняття постанови, доведення постанови до відома (ст. 278–286 КпАП). Характерною ознакою провадження у справах про адміністративні правопорушення є швидкість: справи вирішуються у терміни 15, 7, 5, 3, 1 добу (ст. 277 КпАП). Таке становище пояснюється тим, що адміністративні правопорушення, як правило, не потребують багато часу для розслідування і розгляду порівняно з кримінальними справами.

Значення стадії розгляду справи про адміністративні правопорушення визначається тим, що саме тут приймається акт, в якому компетентний орган офіційно визнає громадянина винним або невинним і визначає міру його відповідальності. Відповідно і всі етапи цієї стадії набувають важливого юридичного значення і регламентовані ст. 278–286 КпАП.

На етапі підготовки справи до розгляду орган (посадова особа) має вирішити такі питання: 1) чи належить до його компетенції розгляд цієї справи; 2) чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; 3) чи оповіщені особи, що беруть участь у розгляді справи, про час і місце розгляду; 4) чи затребувані необхідні додаткові матеріали; 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, що притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Етап слухання справи починається з оголошення складу колегіального органу і представлення посадової особи, що її розглядає. Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, що беруть участь у розгляді справи, їх права й обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, що беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і дозволяються клопотання. У випадку участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.

У процесі заслуховування орган (посадова особа) зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинене адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують відповідальність, чи завдана майнова шкода, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадськості, а також з'ясувати інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи.

За результатами заслуховування виноситься одна з таких постанов:

- 1) про накладення адміністративного стягнення;
- 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24–1 КпАП (заходи виховного впливу, що застосовуються до неповнолітніх);

3) про припинення справи.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення повинна містити: найменування органу (посадової особи), що винесла постанову; дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядається справа; викладення обставин, встановлених під час розгляду справи; посилення на нормативний акт, що передбачає відповідальність за це адміністративне правопорушення; прийняте у справі рішення.

Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення односторонньо вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові у справі вказується розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова у справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі та документи, а також вказівки про порядок і строк її оскарження. Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні.

На заключному етапі стадії розгляду справи здійснюються такі дії: постановою (оголошується одразу після закінчення розгляду справи) доводиться до відома суб'єктів провадження, що мають особистий інтерес у справі, а також до відома осіб або організацій, яким вона адресована. Про прийняте рішення повідомляється адміністрації або громадській організації за місцем роботи, навчання або проживання винуватця, вносяться пропозиції щодо ліквідації причин та умов правопорушень.

Копія постанови вручається або надсилається особі, у справі якої вона винесена. За проханням потерпілого йому теж має бути видана така копія.

3. Перегляд постанови (оскарження, опротестування постанови, перевірка законності постанови, винесення рішення, реалізація рішення). Перегляд треба відрізнити від повторного розгляду справи, який провадиться у тих випадках, коли прийняту раніше постанову відмінено і справу направлено на новий розгляд. Ця стадія має як факультативний характер, так і велике превентивне значення, дисциплінує тих, кому доручено застосовувати адміністративні стягнення.

4. Виконання постанови (звернення постанови до виконання, безпосереднє виконання) — завершальна стадія провадження, суть якої полягає у практичній реалізації адміністративного

стягнення, призначеного правопорушнику юрисдикційним органом (посадовою особою). У процесі виконання постанови особа, яка вчинила адміністративне правопорушення зазнає відповідних нестатків та обмеження особистого, морального або матеріального характеру. Відповідно до ст. 299 КпАП постанова підлягає виконанню з моменту її винесення.

Законодавством (ст. 260 КпАП) передбачені заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

У випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складання його на місці вчинення правопорушення, якщо складання протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення допускаються адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів.

Згідно із ст. 247 КпАП провадження у 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 у 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 КпАП;
- 8) наявність за тим самим фактом щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністра-

тивного стягнення, або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також порушення за цим фактом кримінальної справи;

9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі.

Контрольні питання

1. Поняття адміністративного процесу.
2. Ознаки адміністративного процесу.
3. Поняття адміністративного провадження.
4. Класифікація адміністративних проваджень.
5. Стадії адміністративного процесу.
6. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.
7. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення.
8. Адміністративна юрисдикція.
9. Адміністративна юстиція.

МАУП

Список використаної та рекомендованої літератури

1. *Конституція України*: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. *Кодекс України про адміністративні правопорушення* // Відомості Верховної Ради України. — 1984. — № 51. — Ст. 1122.
3. *Митний кодекс України*. — К., 2001.
4. *Про державну службу*: Закон України // *Голос України*. — 1994. — 6 січ.
5. *Про звернення громадян*: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 43. — Ст. 212.
6. *Про місцеве самоврядування в Україні*: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
7. *Про службу в органах місцевого самоврядування*: Закон України від 7 червня 2001 р. // *Офіц. вісн. України*. — 2001. — № 26. — Ст. 1151.
8. *Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів*: Указ Президента України від 11 лютого 2000 р. № 207 // *Офіц. вісн. України*. — 2000. — № 7. — Ст. 262.
9. *Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи*: Указ Президента України від 7 липня 1997 р. № 620 // *Уряд. кур'єр*. — 1997. — 10 лип.
10. *Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади*: Указ Президента України від 12 березня 1996 р. // *Уряд. кур'єр*. — 1996. — 28 берез.
11. *Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні*: Указ Президента від 22 липня 1998 р. № 810 // *Офіц. вісн. України*. — 1999. — № 21. — Ст. 32.

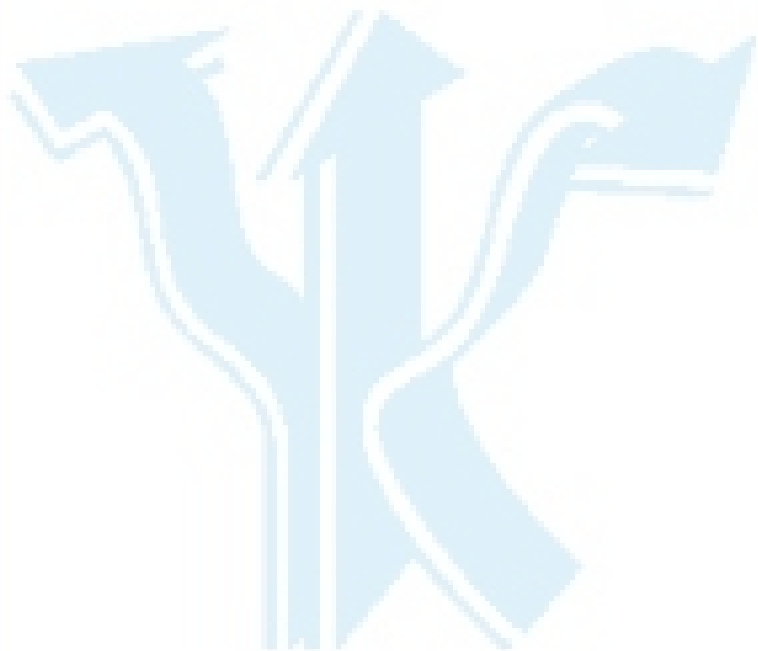
12. *Про систему* центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572 // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 50. — Ст. 8.
13. *Про чергові заходи* щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29 травня 2001 р. № 345 // Офіц. вісн. України. — 2001. — № 22. — Ст. 985.
14. *Питання організації* проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 21 липня 2001 р. № 538 // Офіц. вісн. України. — 2001. — № 30. — Ст. 1358.
15. *Регламент* Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 35. — Ст. 338.
16. *Авер'янов В. Б.* Адміністративна реформа і правова наука // Право України. — 2002. — № 3. — С. 23–24.
17. *Авер'янов В. Б.* Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. — 1998. — № 8. — С. 8–13.
18. *Авер'янов В. Б.* Органи виконавчої влади в Україні. — К.: ІнЮре, 1997. — 48 с.
19. *Авер'янов В. Б.* Центральні органи виконавчої влади в Україні: концептуальний підхід до класифікації в контексті адміністративної реформи в Україні // Вісн. Академії правових наук України. — Х.: Право, 1999. — № 1 (16). — С. 45–49.
20. *Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф.* Виконавча влада і державний контроль. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 1999. — 48 с.
21. *Авер'янов В. Б., Крупчан О. Д.* Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування. — Х.: Право, 1998. — 52 с.
22. *Административное* право зарубежных стран: Учеб. пособие / Под ред. А. Н. Козырина. — М.: Спарк, 1996. — 229 с.
23. *Административное* право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М.: Юристъ, 1999. — 726 с.
24. *Адміністративна* реформа — історія, очікування та перспективи / Упоряд. В. П. Тимошук. — К.: Факт, 2002. — 100 с.

25. *Адміністративне право України: Підруч. для юрид. вузів і ф-тів / За ред. Ю. П. Битяка.* — Х.: Право, 2000. — 520 с.
26. *Атаманчук Г. В.* Обеспечение рациональности государственного управления. — М.: Юрид. лит., 1990. — 352 с.
27. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: Курс лекций. — М.: Юрид. лит., 1997. — 400 с.
28. *Бахрак Д. Н.* Административное право: Часть общая. — М.: БЕК, 1993. — 301 с.
29. *Бахрак Д. Н.* Административное право России. — М.: Норма, 2000. — 640 с.
30. *Бурчак Ф. Г.* Президент України. — К.: ІнЮре, 1997. — 24 с.
31. *Ведерников Ю. А., Шкарупа В. К.* Адміністративне право України: Навч. посіб. — К.: Центр навч. літ-ри, 2005. — 336 с.
32. *Виконавча влада і адміністративне право / За ред. В. Б. Авер'янова.* — К.: ІнЮре, 2002. — 668 с.
33. *Гладун З. С.* Проблеми адміністративної реформи в Україні: Наукова доповідь, виголошена на засіданні Вченої Ради Тернопільської академії народного господарства. — Тернопіль: Економ. думка, 2001. — 30 с.
34. *Гнидюк Н.* Засади функціонування системи державного управління (уроки з досвіду країн Центральної та Східної Європи, що готуються до вступу в ЄС). — Тернопіль: Лілея, 2001. — 40 с.
35. *Головченко В.* Систематизація законодавства як засіб вдосконалення правової системи // Юрид. вісн. України. — 1998. — № 26. — С. 30–32.
36. *Голосніченко І. П.* Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень суспільства // Право України. — 1998. — № 11. — С. 21–22.
37. *Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / За ред. В. Б. Авер'янова, І. Б. Коліушко.* — К.: УАДУ, 1999. — 51 с.
38. *Державне управління: Навч. посіб. / За ред. А. Ф. Мельник.* — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.
39. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова.* — К.: Факт, 2003. — 384 с.

40. *Державне управління: теорія і практика* / За ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.
41. *Кампо В. М., Нижник Н. Р., Шльоер Б. П.* Становлення нового адміністративного права України. — К.: Юрид. книга, 2000. — 60 с.
42. *Коваленко А. А.* Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: Теорія і практика: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 512 с.
43. *Коваль Л. В.* Адміністративне право. — К.: Вентурі, 1998. — 208 с.
44. *Кодекс адміністративного судочинства України.* — Х.: Консум, 2005. — 160 с.
45. *Козлов Ю. М.* Исполнительная власть: сущность, функции // Вестн. МГУ. Сер. Право. — 1992. — № 4. — С. 6.
46. *Коліушко І.* Адміністративна реформа в Україні // Право України. — 1998. — № 2. — С. 10–14.
47. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України. — К.: Юрінком Інтер, 2000. — 752 с.
48. *Коментар до Конституції України* / За ред. В. Ф. Опришка. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. — 376 с.
49. *Конституційне право України* / За ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Наук. думка. — 1999. — 734 с.
50. *Кравчук Л. М.* Держава і влада: досвід адміністративної реформи. — К.: Інформ.-вид. центр “Інтелект”, 2001. — 192 с.
51. *Крегул Ю. І.* Деякі питання адміністративної реформи в Україні // Проблеми державно-правової реформи в Україні: Зб. наук. пр. — К., 1997. — Вип. 3. — С. 99–108.
52. *Кубко Є. Б.* Про предмет адміністративного права // Право України. — 2000. — № 5. — С. 3–7.
53. *Нижник Н. Р.* Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. — К.: НАН Украины, Ин-т государства и права, 1995. — 207 с.
54. *Нижник Н. Р.* Деякі аспекти сучасної концепції державного управління в Україні // Вісн. УАДУ. — Х., 1995. — Вип. 4. — С. 17–25.

55. *Нижник Н. Р., Дубенко С. Д.* Держава як суб'єкт управління суспільними процесами // Конституція України — Основний закон суспільства, держави, людини: Наук.-метод. рекомендації. — К.: Вид-во УАДУ, 1997. — С. 79–88.
56. *Нижник Н. Р., Машков О. А.* Системний підхід в організації державного управління. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — С. 5–6.
57. *Опришко В. Ф.* Конституційні основи розвитку законодавства України. — К., 2001. — 212 с.
58. *Опришко В. Ф.* Основні положення концепції розвитку законодавства України до 2005 року // Право України. — 1996. — № 7. — С. 3.
59. *Пасенюк О.* Реформування адміністративного права — важливий напрям правової політики // Право України. — 1998. — № 7. — С. 3–6.
60. *Плішкін В. М.* Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник. — К.: НАВСУ, 1999. — 701 с.
61. *Райт Г.* Державне управління / Пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленко, С. Соколик. — К.: Основи, 1994. — 191 с.
62. *Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи.* — К.: Оріяни, 1998. — 364 с.
63. *Рыжов В. С.* К судьбе государственного управления // Государство и право. — 1999. — № 2. — С. 14–22.
64. *Рябченко О. П.* Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин / За заг. ред. О. М. Бандурка. — Х.: В-во Ун-ту внутрішніх справ, 1999. — 304 с.
65. *Старилов Ю. М.* Службное право. — М.: БЕК, 1996. — 698 с.
66. *Титарчук В.* Реформування державної влади в Україні: деякі аспекти // Право України. — 1997. — № 11. — С. 46–48.
67. *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса. — М.: Юринформцентр, 1998. — 798 с.
68. *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. — М.: БЕК, 1995. — 496 с.
69. *Цветков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). — Х.: Право, 1996. — 164 с.

70. *Цветков В. В., Горбатенко В. П.* Демократія — Управління — Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: Монографія. — К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — 248 с.
71. *Чиркин В. Е.* Государственное управление: Элементарный курс. — М.: Юристъ, 2002. — 320 с.



МАУП

Зміст

| | |
|---|----|
| <i>Вступ</i> | 3 |
| <i>Лекція 1.</i> Державне управління як вид соціального управління | 4 |
| 1.1. Соціальне управління та його види | 4 |
| 1.2. Поняття та ознаки державного управління | 6 |
| 1.3. Співвідношення державного управління і виконавчої влади | 7 |
| <i>Лекція 2.</i> Адміністративне право як галузь права | 10 |
| 2.1. Адміністративне право як галузь права, його місце у правовій системі | 10 |
| 2.2. Предмет і метод адміністративного права | 11 |
| 2.3. Система адміністративного права | 12 |
| <i>Лекція 3.</i> Адміністративно-правові норми | 13 |
| 3.1. Адміністративно-правові норми: поняття і види | 13 |
| 3.2. Реалізація адміністративно-правових норм | 17 |
| 3.3. Джерела адміністративного права | 18 |
| 3.4. Напрями вдосконалення адміністративного законодавства | 19 |
| <i>Лекція 4.</i> Адміністративно-правові відносини | 22 |
| 4.1. Поняття та специфіка адміністративно-правових відносин | 22 |
| 4.2. Характеристика окремих елементів адміністративно-правових відносин | 23 |
| 4.3. Види адміністративно-правових відносин | 25 |
| <i>Лекція 5.</i> Суб'єкти адміністративного права | 28 |
| 5.1. Загальна характеристика суб'єктів адміністративного права | 28 |
| 5.2. Фізичні особи як суб'єкти адміністративного права ... | 29 |

| | |
|--|-----------|
| 5.3. Об'єднання громадян як суб'єкти адміністративного права | 32 |
| 5.4. Президент України як суб'єкт адміністративного права | 34 |
| 5.5. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного права | 37 |
| 5.6. Державні службовці як суб'єкти адміністративного права. Державна служба | 44 |
| 5.7. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративного права | 52 |
| Лекція 6. Функції, форми і методи державного управління | 59 |
| 6.1. Функції державного управління | 59 |
| 6.2. Методи державного управління | 60 |
| 6.3. Форми державного управління | 62 |
| 6.4. Правові акти управління | 65 |
| Лекція 7. Законність і дисципліна в державному управлінні | 74 |
| 7.1. Загальне поняття законності та дисципліни в державному управлінні..... | 74 |
| 7.2. Контроль як спосіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні | 75 |
| 7.3. Нагляд як спосіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні | 76 |
| 7.4. Звернення громадян як спосіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні..... | 80 |
| 7.5. Контроль з боку законодавчої влади | 84 |
| 7.6. Судовий контроль | 89 |
| Лекція 8. Адміністративне правопорушення та адміністративна відповідальність | 92 |
| 8.1. Поняття та ознаки адміністративного правопорушення | 92 |
| 8.2. Склад адміністративного правопорушення, характеристика його елементів..... | 94 |
| 8.3. Адміністративна відповідальність | 99 |

| | |
|--|------------|
| 8.4. Адміністративні стягнення | 101 |
| 8.5. Правила накладення адміністративних стягнень | 105 |
| Лекція 9. Адміністративний процес..... | 109 |
| 9.1. Поняття, особливості та принципи адміністративного процесу | 109 |
| 9.2. Адміністративні провадження, їх види..... | 111 |
| 9.3. Стадії адміністративного процесу | 112 |
| 9.4. Адміністративна юрисдикція та адміністративна юстиція | 113 |
| 9.5. Провадження у справах про адміністративні правопорушення..... | 116 |
| <i>Список використаної та рекомендованої літератури</i> | <i>123</i> |

МАУП

The offered course of lectures in administrative law is prepared taking into account the last updates in the legislation of Ukraine, new doctrinal approaches to adjusting of relations in the field of public administration. The basic principles of state administration, methods and forms of executive-prescriptive activity, administrative responsibility, administrative process, methods of providing of legality and discipline in state administration are briefly examined there.

For the students of legal and other specialties who studies administrative law of Ukraine, and also for university entrants for entering into higher educational establishments of education.

Навчальне видання

Павлов Дмитро Миколайович

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Загальна частина

Конспект лекцій

Educational edition

Pavlov, Dmytro M.

ADMINISTRATIVE LAW

General part

Summary of lectures

Відповідальний редактор *С. Г. Рогузко*

Редактор *П. Ф. Кравчук*

Коректор *О. І. Маєвська*

Комп'ютерне верстання *А. В. Ясиновський*

Оформлення обкладинки *С. В. Фадєєв*

Підп. до друку 14.12.06. Формат 60×84/16. Папір офсетний. Друк офсетний.

Ум. друк. арк. 7,93. Обл.-вид. арк. 7,37. Тираж 8500 пр. Зам. №

Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП)

03039 Київ-39, вул. Фрометівська, 2, МАУП

*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи ДК № 8 від 23.02.2000*