**(Ф \_\_- \_\_\_)**

**Міністерство освіти і науки України**

**Національний авіаційний університет**

**НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ**

**Кафедра КОНСТИТУЦІЙНОГО І АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

**Конспект лекцій**

з дисципліни «Адміністративна реформа в Україні»

за напрямом (спеціальністю) 7.03040101 «Правознавство»

Укладачі: к.ю.н., доцент Пивовар Ю.І., к.ю.н. Толкачова І.А., Базов О.В.

Конспект лекцій розглянутий та схвалений

на засіданні кафедри конституційного і адміністративного права

Протокол № \_\_\_від «\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_2016 р.

Завідувач кафедри\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**Лекція №** 1.1. Поняття адміністративної реформи

**План лекції**

1. Передумови проведення в Україні адміністративної реформи. Концепція адміністративної реформи 1998 р.
2. Мета і завдання адміністративної реформи.
3. Напрями і етапи адміністративної реформи.
4. Принципові засади функціонування виконавчої влади за Концепцією адміністративної реформи.
5. Організаційне, правове, кадрове, фінансово-економічне, інформаційне, науково-просвітницьке забезпечення адміністративної реформи.
6. Систематизація законодавства за Концепцією адміністративної реформи. Концепція реформи адміністративного права.

Література: [1], [9], [25], [27], [33], [37], [39], [46], [47], [49].

1. Системні соціально-економічні реформи і модернізацію країни неможливо ефективно проводити без здійснення адміністративної реформи, оскільки існуюча система публічної адміністрації залишається недостатньо ефективною, не забезпечує надання якісних і в повному обсязі державних і комунальних, у тому числі адміністративних, послуг, не відповідає стратегічному курсу держави на демократію й європейські стандарти врядування.

Метою адміністративної реформи є побудова ефективної моделі врядування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Враховуючи те, що роль регіонів у побудові якісного модернізованого суспільства неухильно зростає, реформування публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівнях є виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади і місцевого самоврядування та належне врядування.

Безпосереднім початком проведення в Україні адміністративної реформи стало прийняття Указу Президента України від 2 жовтня 1997 р. № 1089 «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи». Сама Концепція адміністративної реформи була схвалена Указом Президента України 22 липня 1998 р. № 822 та передбачала виконання цілісного комплексу заходів, спрямованих на формування ефективної системи державного управління. Вона торкнулася переважної більшості проблем побудови і функціонування цієї системи. Концепція, фактично, стала документом, який у довгостроковій перспективі визначав державну політику України щодо реформування у відповідній сфері.

Відповідно до Указу Президента «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» адміністративна реформа є складовою державної, економічної, соціальної реформи, які відбуваються в країні. Вона передбачає докорінні зміни в організації практичного виконання завдань держави і суспільства.

1. **Метою** адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка відповідатиме потребам і запитам людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння, національним інтересам українському народу. Ця система державного управління має бути підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави.

**До основних завдань адміністративно-правової реформи в Україні відноситься:**

* формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
* формування сучасної системи місцевого самоврядування;
* запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування
* надання державних та громадських послуг;
* організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
* створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
* запровадження нового, більш досконалого адміністративно-територіального устрою.

Для здійснення цих завдань по проведення адміністративно-правової реформи необхідно по-перше створити нову законодавчу базу; по-друге, створити нову систему органів державного управління; по-третє, організувати перекваліфікацію старих кадрів та забезпечити навчання нових кадрів, і по-четверте, це забезпечити наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління.

1. Адміністративна реформа розрахована на відносно тривалий період її реалізації і включає три етапи.

У ході підготовчого етапу реформи мають бути розроблені та офіційно схвалені Концепція адміністративної реформи та Програма здійснення адміністративної реформи. На цьому етапі розв'язуються першочергові питання, пов’язані з поточним удосконаленням елементів існуючої системи державного управління.

На другому етапі запроваджуються організаційно-правові засади реформування ключових елементів системи державного управління.

На третьому етапі поглиблюються трансформаційні процеси, формуються нові інститути, організаційні структури та інструменти державного управління.

На всіх етапах реформи вживаються заходи щодо її законодавчого, кадрового, наукового та інформаційного забезпечення, зміцнення та оновлення нових фінансово-економічних основ державного управління.

Перший напрямок передбачає створення законодавчого та нормативно-правового забезпечення адміністративної реформи. Правова база гарантуватиме ефективне здійснення адміністративним апаратом державних функцій та сприятиме переходу до правових методів і форм здійснення державного управління в Україні та регламентуватиме діяльність нових інститутів, організаційних структур, нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління, кадрове та інформаційне забезпечення функціонування вказаної системи.

Наступний напрямок передбачає реформування Кабінету Міністрів України – вищого органу в системі виконавчої влади. Концептуальною основою реформування-уряду має бути законодавче визначення таких основоположних напрямків його діяльності, як:

* вироблення стратегічного курсу виконавчої влади щодо здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, спрямованої на розвиток громадянського суспільства;
* ефективне управління державними фінансами та державним майном і контроль за їх виконанням;

У діяльності місцевих органів виконавчої влади, зокрема обласних державних адміністрацій, має бути підвищена ефективність контрольно-наглядових функцій з додержанням Конституції України і законів, а також здійснення державного управління і місцевого самоврядування з одночасним посиленням розпорядчо-виконавчих функцій районних державних адміністрацій. Особлива увага надається поетапності здійснення змін на рівні обласних державних адміністрацій, які є ключовою ланкою в реалізації державної політики уряду на територіальному рівні.

Також необхідно переглянути нормативно-правову базу щодо вдосконалення державної служби, прийняти Кодекс основних правил поведінки державного службовця. На наступних етапах адміністративної реформи мають бути реалізовані заходи, які разом узяті мають привести до завершення реформування єдиної системи державної служби в Україні.

Другий етап передбачає трансформацію низової ланки адміністративно-територіального устрою України (село, селище та місто) шляхом добровільного об'єднання на засадах положень Конституції адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування, тобто такої територіальної громади, яка б мала необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних і громадських послуг. Другий етап охоплює черговий строк повноважень парламенту та Президента України і передбачає внесення певних змін до Конституції щодо конкретизації та уточнення окремих положень про територіальний устрій та місцеве самоврядування.

Третій етап повинен передбачити зміни територіального устрою України з метою оптимізації структури управління на регіональному рівні, наближення прийняття управлінських рішень до населення, запровадження нових фінансово-бюджетних механізмів, раціоналізації функцій місцевих державних адміністрацій. Під час цього етапу трансформації зазнають адміністративно-територіальні одиниці середньої (район) та вищої (область) ланки адміністративно-територіального устрою.

4. Визначені у Концепції заходи реформування ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади у демократичній соціальній, правовій державі, серед яких ключове значення мають такі:

- пріоритетність законодавчої регламентації функцій,

- повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади;

- незалежність здійснення функцій та повноважень виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України;

- здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління;

- відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені;

- запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами;

- принципи ефективності, відкритості та доброчесності в роботі уряду та інших органів виконавчої влади.

Реформування державної служби в Україні покликано забезпечити підбір і розстановку високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління. У ході адміністративної реформи необхідно законодавчо унормувати інститут служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби).

Виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створює для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських послуг. Держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства взмозі гарантувати і неможливо знайти на ринку послуг. Вона постійно прагне дерегулювання, тобто передачі своїх функцій механізмам ринкової саморегуляції і недержавним інституціям. Цей процес має грунтуватися на тому, що:
1) надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства. Тому потрібно визначити перелік відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання;
2) соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише у разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства. Відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг регулюються ринком, окрім тих випадків, коли він не може адекватно задовільнити потреби суспільства;

3) управлінські послуги повинні бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір - чи користуватися, цією послугою, чи ні;

4) управлінські послуги повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів. У деяких випадках надання послуг на більш високому структурному рівні може бути обумовлено потребами економіки чи вимогами до якості надання послуги.

Адміністративна реформа розрахована на відносно тривалий період її реалізації і включає три етапи. У ході підготовчого етапу реформи мають бути розроблені та офіційно схвалені Концепція адміністративної реформи та Програма здійснення адміністративної реформи. На цьому етапі розв'язуються першочергові питання, пов’язані з поточним удосконаленням елементів існуючої системи державного управління.

На другому етапі запроваджуються організаційно-правові засади реформування ключових елементів системи державного управління.

На третьому етапі поглиблюються трансформаційні процеси, формуються нові інститути, організаційні структури та інструменти державного управління.

На всіх етапах реформи вживаються заходи щодо її законодавчого, кадрового, наукового та інформаційного забезпечення, зміцнення та оновлення нових фінансово-економічних основ державного управління.

* 1. **Організаційне забезпечення.** Слід передбачити комплексний механізм організаційного забезпечення адміністративної реформи. Він має охоплювати головні складові адміністративних перетворень, зокрема: трансформацію системи органів виконавчої влади, державної служби адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування, окремих сфер державного управління.

Загальне концептуальне супроводження проведення адміністративної реформи здійснює Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи.

Для поточного керівництва запровадженням заходів по всіх напрямках реформування, що потребуватиме прийняття відповідних рішень і займатиме значний період, має бути призначена посадова особа з відповідним статусом (Віце-прем'єр-міністр або Міністр), наділена необхідними повноваженнями та забезпечена достатніми матеріальними, фінансовими та кадровими ресурсами. Доцільно, щоб у прямому підпорядкуванні цієї особи знаходилась постійно діюча робоча група, в яку мають бути залучені висококваліфіковані, досвідчені фахівці, у тому числі іноземні радники й експерти, які б працювали на постійній основі. На зазначену робочу групу слід покласти також координацію наукових досліджень щодо реформи державного управління і відповідного законодавства.

Щодо реформування державної служби окремі координуючі функції покладаються на Головдержслужбу при Кабінеті Міністрів України, а науково-методичні – на Українську академію державного управління при Президентові України.

Організаційне забезпечення трансформації адміністративно-територіального устрою доцільно покласти на структуру (відповідну раду, комісію), яка мала б утворюватися спільно з Верховною Радою та Президентом України.

Перетворення у системі місцевого самоврядування повинні забезпечуватись Координаційною радою з питань місцевого самоврядування при Президентові України та Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України.

Державний патронат за проведенням адміністративної реформи має здійснювати Президент України.

**Правове забезпечення.** Ключове місце у правовому забезпеченні адміністративної реформи посідає адміністративне право. Ця фундаментальна галузь українського публічного права органічно пов'язана з виконавчою владою, являючи собою, з одного боку, її правові засади, а з іншого - важливий засіб, інструмент її здійснення.

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового регулювання є встановлення і регламентація таких взаємовідносин громадян, у яких кожній людині має бути гарантовано реальне додержання і охорона у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення.

Під цим кутом зору, правове забезпечення адміністративної реформи має бути спрямоване на вирішення ряду, крім викладених вище, пріоритетних завдань.

1. Треба чітко законодавчо унормувати порядок надання органами виконавчої влади державних (управлінських) послуг. Відповідні питання мають знайти своє закріплення у спеціальному кодифікованому Законі України «Про управлінські послуги громадянам». В ньому треба визначити повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання управлінських послуг громадянам у сфері публічної влади, обов'язки посадових осіб щодо етичного і професійного спілкування із громадянами.

2. Необхідно суттєво покращити законодавче регулювання механізму позасудового захисту прав і свобод громадян, які порушуються органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Право на такий захист реалізується шляхом подання адміністративної скарги до вищого у порядку підлеглості органу виконавчої влади (посадової особи).

Процедура такого розгляду повинна бути упорядкована в окремому Адміністративно-процедурному (процедуральному) кодексі України.

Оскільки найбільша кількість скарг громадян відноситься до сфер охорони здоров'я, соціального захисту, управління державним майном, охорони навколишнього середовища, податкової та митної служби тощо, доцільно в порядку державно-правового експерименту створити у системах органів виконавчої влади цих сфер спеціальні підрозділи щодо розгляду скарг громадян, які мають розглядати та вирішувати справи щодо скарг у порядку, наближеному до судового провадження (тобто так званої адміністративної "квазіюстиції").

3. Загальне значення має створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція.

Має бути передбачене поетапне формування Вищого адміністративного суду України, а також апеляційних та місцевих адміністративних судів.

Процедури розгляду справ в цих судах мають бути врегульовані окремим Адміністративно-процесуальним кодексом України.

4. Ефективне правове, супроводження адміністративної, реформи передбачає подальшу систематизацію адміністративного законодавства, насамперед шляхом його кодифікації.

Оскільки здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно і в одному акті об'єктивно неможливо, доцільно здійснити поетапну кодифікацію за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання.

Кожний етап цього процесу має завершуватися підготовкою окремих частин майбутнього узагальнюючого Адміністративного кодексу України у вигляді відповідних томів (або "книг"), що повинні мати кодифікований характер і можуть називатися відповідними "Кодексами".

Орієнтована структура (з урахуванням черговості прийняття) Адміністративного кодексу повинна включати:

1) Кодекс про адміністративні проступки;

2) Адміністративно-процесуальний кодекс;

3) Адміністративно-процедурний (процедуральний) кодекс;

4) Кодекс загальних правил поведінки державних службовців;

а також деякі інші кодифіковані акти.

Більш детальне обгрунтування структури Адміністративного кодексу, етапності його розробки й прийняття потребує підготовки окремої науково-практичної концепції з цих питань.

**Кадрове забезпечення.** Ефективне здійснення адміністративної реформи вимагає відповідного її кадрового забезпечення.

Реформування адміністративної системи потребуватиме підготовлених і компетентних кадрів. Для цього має бути організований відбір працівників з подальшою їх підготовкою до впровадження адміністративної реформи та роботи в нових умовах.

Поряд з необхідним теоретичним навчанням вони мають пройти грунтовне цілеспрямоване практичне стажування в управлінських структурах розвинутих країн.

Для супроводження адміністративної реформи, здійснення її моніторингу, розробки проектів запровадження окремих складових цієї реформи, підготовки законодавчих і нормативно-правових актів та узагальнення міжнародного досвіду мають бути залучені на договірній основі провідні фахівці державного та приватного секторів економіки, наукові і науково-педагогічні кадри. Слід забезпечити підвищення кваліфікації цієї категорії фахівців з актуальних проблем державного управління та адміністративної реформи.

В системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців слід забезпечити глибоке вивчення найбільш актуальних питань реформування системи державного управління в Україні.

**Фінансово-економічне забезпечення.** З метою реалізації реформи у Державному бюджеті України щорічно окремим рядком виділяються кошти на реалізацію програми адміністративної реформи.

Здійснюються заходи по оптимізації видатків на державне управління за рахунок Державного бюджету України, державних цільових позабюджетних фондів та місцевих бюджетів із урахуванням існуючого зарубіжного та вітчизняного досвіду.

Докорінно змінюється політика в галузі оплати праці, система та умови оплаті праці державних службовців та службовців в органах місцевого самоврядування з метою підвищення рівня їх матеріального забезпечення та створення умов для залучення в органи державної влади і місцевого самоврядування найбільш кваліфікованих фахівців.

Припиняється практика фінансування органів виконавчої влади за рахунок так званих додатково мобілізованих та госпрозрахункових коштів.

Розробляється та реалізується окрема програма матеріально-технічного та інформаційного забезпечення системи державного управління.

**Інформаційне забезпечення.** Проведення адміністративної реформи має супроводжуватися цілеспрямованим застосуванням нових інформаційних технологій у сфері державного управління.

Підвищення ефективності державного управління залежить від якісно нового рівня інформаційного забезпечення органів виконавчої влади. У зв'язку з цим основними завданнями інформатизації державного управління мають бути:

- створення інформаційної системи державного управління;

- визначення потреб органів влади у нових інформаційних технологіях та базах даних;

- розробка типових проектів та стандартів інформатизації державного управління;

- здійснення державного керівництва впровадженням нових інформаційних технологій в сфері державного управління;

- організація міжнародного співробітництва у галузі обміну інформацією щодо державного управління;

- здійснення безпаперового документообігу;

- удосконалення статистичної звітності стосовно функціонування органів виконавчої влади;

- розробка нормативно-правових актів з питань інформатизації адміністративної системи, у тому числі її захисту.

Зокрема, інформатизація державного управління має передбачати побудову на єдиній методологічній і програмній основі державної інформаційно-аналітичної системи "Адміністративна система України", основним завданням якої має стати моніторинг результативності та ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади, створення та підтримка банку даних про ці органи, доступ до міжнародних інформаційних мереж, насамперед "Internet", тощо.

Утворення такої системи потребує сучасного технічного, технологічного, програмного та фінансового забезпечення, а також нових комунікаційних ліній. Це також потребує відповідної підготовки персоналу державного управління до роботи в умовах глобальної інформатизації.

**Науково-просвітницьке забезпечення.** Наукове забезпечення адміністративної реформи передбачає проведення науково-теоретичних і прикладних досліджень з проблематики державного управління, адміністративного і муніципального права; видання фундаментальних, науково-довідкових, навчально-методичних, учбових та інших праць та матеріалів.

Треба вжити термінових заходів щодо подолання існуючої нестачі в Україні наукових кадрів у галузі державного управління та адміністративно-правової науки.

Найближчим часом доцільно провести за участю провідних наукових установ, юридичних вузів та факультетів Всеукраїнську науково-координаційну нараду юристів-управлінців та адміністративістів, на якій, зокрема, обговорити стан, шляхи збереження і розвитку наукового та управлінського кадрового потенціалу у вищезазначеній галузі.

Варто провести міжнародну науково-практичну конференцію на тему "Проблеми здійснення адміністративної реформи: український та зарубіжний досвід" за участю зарубіжних вчених, політиків та управлінців.

Важливе значення має і культурно-освітнє забезпечення адміністративної реформи, яке полягає в залученні закладів культури та освіти, засобів масової інформації, видавництв до роботи по роз'ясненню положень Концепції адміністративної реформи, виданні популярних посібників для населення тощо.

* 1. Велика увага у Концепції приділяється подальшій систематизації адміністративного законодавства шляхом його кодифікації. Оскільки здійснити таку кодифікацію одночасно та в одному акті об'єктивно неможливо, пропонується поетапна кодифікація за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання. Кожний етап цього процесу має завершуватися підготовкою окремих частин майбутнього узагальнюючого Адміністративного кодексу України у вигляді відповідних томів, які повинні мати кодифікований характер і можуть називатися відповідними «Кодексами».

Відзначається також актуальність законодавчого унормування порядку надання органами виконавчої влади державних (управлінських) послуг. Відповідні питання мають знайти своє закріплення у спеціальному кодифікованому Законі України «Про управлінські послуги громадянам». У ньому треба визначити повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання управлінських послуг громадянам у сфері публічної влади, обов'язки посадових осіб щодо етичного і професійного спілкування з громадянами.

Магістральним завданням адміністративної реформи 1998 р. було втілення в життя принципово нової парадигми взаємовідносин між державою та людиною, згідно з якою влада - це, насамперед, реалізація обов'язків перед громадянином, а не тільки реалізації правомочностей, що зобов'язують громадянина. На жаль, для нас і сьогодні якісне оновлення і ефективна реалізація норм адміністративного законодавства на практиці ще багато в чому залишається сферою бажаного. Хоч саме у процесі застосування норм цього законодавства реально може бути підтверджена демократичність держави і усієї правової системи. Адміністративна реформа потребувала нового погляду на суспільну цінність і призначення адміністративного права в демократичній, соціальній, правовій державі. Саме тому, враховуючи фундаментальне значення цієї галузі права, наприкінці XX ст. назріла необхідність проведення її радикального реформування.

**Лекція №** 1.2. Еволюція адміністративного права

**План лекції**

1. Поняття еволюції адміністративного права. Історія розвитку адміністративного права. Історичні етапи розвитку та становлення адміністративного права.
2. Поняття адміністративного права як галузі права, як галузі законодавства, як юридичної науки та як навчальної дисципліни.
3. Місце адміністративного права України в правовій системі України. Співвідношення адміністративного права України з іншими правовими галузями.
4. Предмет адміністративного права України та його збагачення в сучасних умовах.
5. Метод адміністративно-правового регулювання суспільних відносин та його особливості.
6. Система адміністративного права: загальна та особлива частини. Основні напрями розвитку адміністративного права на сучасному етапі.

Література: [30-32], [34-38], [47], [48].

1. Історія адміністративного права України є досить складною та повчальною. В ній відзначені всі умови, за яких дана галузь права розвивалась і знаходила своє відображення в системі права держави на території Російської імперії, Радянського Союзу та України. На сьогодні адміністративне право є однією з провідних та базових галузей вітчизняного права, тому вивчення накопиченого досвіду і розуміння всієї історії його формування та розвитку дає можливість знайти оптимальні шляхи вдосконалення системи правових норм, необхідних для ефективної регуляції суспільних відносин у сфері публічного управління. Виникнення, становлення та функціонування правових норм, які в сукупності утворюють систему адміністративного права, безпосередньо пов’язані з управлінням, що в широкому розумінні представляє собою організуючий вплив на технічні, біологічні, соціальні системи, який спрямований на забезпечення їх цілісності та досягнення відповідних завдань.

У загальній історії становлення адміністративного права погоджуючись із думкою С. Стеценка, умовно вести мову про такі основні етапи: 1. Виникнення науки камералістики (від нім. - управління скарбницею та майном), яке припадає на початок XVIII ст., основний її розвиток відбувся в Німеччині. Зростання потреби у фінансах для утримання держави, чиновників і війська стали головними чинниками виникнення та розвитку наукових знань, що вивчалися камералістикою. У цілому слід зазначити, що саме камералістика забезпечувала передусім раціональне управління державним майном. Саме ця управлінська обставина свідчить про зв'язок камералістики та сучасного адміністративного права. 2. Історично обумовлений поділ камералістики на "стару" (вивчала питання фінансів, економіки господарства) та "нову" (питання поліції, мануфактурної, гірничої справи тощо), що стався у середині XVIИ ст. "Нова" камералістика, орієнтуючись водночас на розуміння поліції як управління містом, державою, по суті займалась питаннями публічного адміністрування (державної політики) у різних сферах суспільного життя. 3. Становлення поліцейського права (як галузі, призначеної здійснювати внутрішнє адміністрування), родоначальником якого прийнято вважати французького вченого Ніколаса Даламара, який у 1722 p. у своїй праці "Трактат про поліцію" окреслив предмет поліцейського права, а також зазначив групи суспільних відносин, об'єднані поліцейською діяльністю. До цих груп належали релігія, охорона здоров'я, громадський порядок, торгівля, дорожнє господарство тощо. Отже, поліцейське право, як слушно зазначає С. Стеценко, трансформувавшись із "нової" камералістики, наприкінці XVIII ст. відігравало значну роль у регулюванні суспільних відносин у різноманітних внутрішніх сферах держави. 4. Перехід до адміністративного права (друга половина XIX ст.), що стався під впливом буржуазних революцій, насамперед Французької революції 1789 p.), коли права та свободи людини були протиставлені всемогутності держави. Методи прямого примусу, що використовувалися поліцейським правом, було модифіковано на підставах верховенства права, ідей про те, що адміністрування повинно базуватися на вимогах закону з обов’язковим урахуванням прав і свобод громадян, що публічне адміністрування не може здійснюватися на власний розсуд чиновників. 5. Новітній етап, який характеризується кардинальним переглядом суті, змісту та призначення адміністративного права, переходом від державоцентристського призначення адміністративного права до людиноцентристського із акцентом на громадянина як основного суб'єкта адміністративно-правових відносин та на призначення державних органів на створення необхідних умов для реалізації та захисту його прав, свобод та інтересів. У сучасній вітчизняній адміністративно-правовій науковій літературі пропонуються й інші варіанти періодизації розвитку адміністративного права України (див. роботи І. Усенка, С. Ківалова, Л. Біли-Тіунової, О. Миколенкатощо): 1) часи Київської Русі та Галицько-Волинського князівства, 2) литовсько-польська доба; 3) козацько-гетьманська доба; 4) період з кінця XIX ст. до 1917 p.; 5) період Української народної республіки (1917- 1920 рр.); 6) радянський період до 60-х років XX ст.; 7) період становлення незалежної України.

1. Латинський термін «адміністрація» в одному із своїх значень означає управління. Тому адміністративне право нерозривно і органічно поєднується з управлінням як особливим видом соціальної діяльності уповноважених на те суб’єктів.

Адміністративне право можна розгядати в декількох значеннях, а саме: як галузь права, галузь законодавства, наукову галузь та як навчальну дисципліну.

Адміністративне право як *галузь права* - це сукупність правових норм, призначених здебільшого для регулювання суспільних відносин, що складаються переважно у сфері публічного управління в процесі функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування, які пов’язані передусім з належною реалізацією та захистом конституційних прав, свобод та інтересів громадян і юридичних осіб у цій сфері та наданням їм адміністративних послуг.

Адміністративне право насамперед «юридично обслуговує» сферу публічного управління, організацію та функціонування системи виконавчої влади, здійснення виконавчо-розпорядчих функцій суб’єктами цієї влади в процесі безпосереднього і оперативного керівництва економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним життям суспільства, а також управлінську діяльність інших державних формувань та органів місцевого самоврядування. Враховуючи закріплену в Конституції України нову роль держави у відносинах з людиною, відповідно до якої зміст і спрямованість діяльності держави визначають права і свободи людини та їх гарантії, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави, соціальне призначення адміністративного права сьогодні в цілому набуває нового суспільного змісту та характеру, а саме: першочерговим і основним призначенням його норм повинно бути правове забезпечення належних умов щодо практичної реалізації конституційних прав і свобод громадян та виконання ними покладених на них обов’язків у різних сферах і галузях суспільного життя.

В числі основних функцій адміністративно-правового регулювання поряд з регулятивною (організаційно-управлінською) та правоохоронною, передусім слід виділяти провозабезпечувальну (сервісно-обслуговуюсу) та правозахисну функції, спрямовані на практичне забезпечення умов реалізації та захисту конституційних прав, свобод і інтересів громадян, а також інших учасників управлінських стосунків, надання їм різноманітних адміністративних послуг у сфері публічного адміністрування.

Адміністративне право як *галузь законодавства*- це система відповідних нормативно-правових актів, в яких адміністративно-правові норми знаходять своє зовнішнє вираження. Адміністративне законодавство є найбільш численним порівняно з іншими правовими галузями. Воно складається з великого масиву нормативно-правових джерел – від Конституції України, окремих кодексів та законів до підзаконних нормативно-правових актів окремих відомств та органів місцевої влади. Як зазначалось, адміністративне законодавство є одним із самих динамічних.

Адміністративне право України як галузь*юридичної науки* - це сукупність теоретичних понять, тлумачень та уявлень про чинне адміністративне право, його норми та правові інститути, предмет, форми та методи його правового регулювання, історичні аспекти становлення, проблеми і перспективи розвитку цієї галузі права та сфери її застосування.

Завданнями адміністративно-правовї науки крім іншого є підготовка висококваліфікованих практичних та наукових фахівців-управлінців, здатних в умовах сучасної соціально-політичної ситуації в країні на належному науковому рівні критично і ефективно аналізувати складні процеси вітчизняного державотворення, генерувати прогресивні ідеї та робити дієві, науково обгрунтовані кроки на шляху реформування сьогоднішньої забюрократизованої системи публічного управління.

Як *навчальна дисципліна* адміністративне право передбачає системне викладення теоретичного і прикладного матеріалу відповідно до існуючих навчальних програм з курсу цієї дисципліни в Загальній та Особливій частинах. Загальна частина об’єднує теоретико-правові поняття та положення, які мають загальний характер і властиві для всієї системи публічного управління. Особлива – відображає специфіку такого управління в окремих галузях і сферах суспільного життя.

В процесі вивчення адміністративного права студенти повинні засвоїти основні положення Концепції адміністративної реформи, вільно оперувати загальними адміністративно-правовими категоріями, знати базові теоретичні положення та зміст основних адміністративно-правових інститутів, а також чітко уявляти сучасний стан механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, аналізувати чинне адміністративне законодавство, вміти використовувати його в повсякденному житті та поєднувати з практикою сучасного державотворення.

1. Адміністративне право безпосередньо, органічно і нерозривно пов’язане з виконавчою владою. Воно є основним правовим засобом реалізації завдань і функцій цієї влади, насамперед щодо забезпечення умов належної реалізації конституційних прав, свобод і інтересів громадян та надання їм адміністративних послуг. Основним правовим середовищем регулюючого впливу норм адміністративного права здебільшого є сфера публічного управління, яке здійснюється переважно органами публічної адміністрації, передусім – органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а їх діяльність сьогодні визначають як публічне адміністрування.

Адміністративне право, як провідна галузь українського права, органічно пов’язане з іншими суміжними правовими галузями та юридичними науками. Особливо тісно адміністративне право, як право публічно-управлінське, стикується з конституційним правом. Воно є деталізуючим і конкретизуючим продовженням конституційного права, становить собою правовий механізм реалізації багатьох конституційних положень.

Тісно взаємодіє адміністративне право і з такими правовими галузями, як кримінальне право (зокрема, в правоохоронній сфері, щодо правових заходів боротьби з окремими правопорушеннями), трудове право (зокрема, щодо регулювання службових правовідносин, застосування дисциплінарної відповідальності), цивільне, митне, фінансове, земельне, екологічне та інші галузі права (зокрема, з питань правового регулювання організації діяльності різних суб’єктів правовідносин, які регулюються нормами цих правових галузей.

1. *Предметом* адміністративного права виступають суспільні відносини управлінського характеру, що складаються здебільшого: – у сфері публічного управління в процесі здійснення завдань і функцій виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним життям суспільства; а також пов’язаних з: – наданням адміністративних послуг; – внутрішньоапаратною організацією діяльності різних державних формувань, у т.ч. відносини публічної служби; – із застосуванням заходів адміністративного примусу; – а також з реалізацією та захистом прав, свобод і інтересів громадян у сфері виконавчої влади; – здійсненням окремими недержавними формуваннями делегованих їм повноважень виконавчої влади.

Переважна більшість названих суспільних відносин безпосередньо чи опосередковано пов’язані з управлінням, носять публічно-управлінський (загальносуспільний) характер, є публічними. Відповідно, адміністративне право, поряд з конституційним, є однією з найбільш яскраво виражених галузей вітчизняного публічного права.

1. *Метод адміністративно-правового регулювання* визначається як сукупність адміністративно-правових засобів (прийомів, способів), що використовуються компетентними органами та їх посадовими особами для забезпечення необхідного правового впливу на поведінку учасників управлінських відносин.

Методу адміністративного права властиве широке застосування у більшості випадків одностороньо-владного правового впливу на учасників управлінських відносин, які, як правило, перебувають у нерівноправному становищі. Такий імперативний (наказовий) метод є превалюючим в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин.

Водночас в умовах подальшого звуження сфери жорсткого централізованого державного управління в адміністративно-правовому регулюванні поряд з імперативним все частіше починає застосовуватися диспозитивний метод, характерний для правового регулювання горизонтальних (рівноправних) управлінських відносин на паритетних засадах. Цей метод передбачає для керуючої чи підпорядкованої сторони можливість варіанту вибору способу певних дій, але в межах умов, що передбачені нормою права. Диспозитивний метод зумовлює використання здебільшого таких правових засобів, як дозволи та адміністративно-правові договори.

Відповідний управлінський та правоохоронний вплив адміністративно-правових норм на поведінку учасників управлінських відносин досягається завдяки застосуванню таких правових засобів, як приписи, заборони та дозволи, а також заходи адміністративного примусу.

1. Система адміністративного права - це його внутрішня структура. Вчені-адміністративісти традиційно вже протягом досить тривалого часу вважають, що адміністративне право складається із Загальної та Особливої частин. Загальна частина об'єднує норми, які регулюють (визначають):

- загальні принципи публічного адміністрування;

- правове становище суб'єктів адміністративного права;

- форми і методи діяльності суб'єктів публічної адміністрації;

- адміністративно-правові режими;

- адміністративну відповідальність;

- адміністративний процес;

- адміністративні процедури;

- адміністративні послуги;

- засоби забезпечення законності і дисципліни у публічному адмініструванні тощо.

Особлива частина включає норми, які визначають засади адміністративно-правового регулювання в окремих галузях народного господарства (економіці, сільському господарстві, транспорті, господарській діяльності, адміністративно-політичній діяльності), міжгалузевому адмініструванні тощо.

Основні напрями розвитку адміністративного права на сучасному етапі в світлі. На сьогоднішній день наша країна знаходиться на дуже складному та відповідальному етапі свого розвитку. Саме тепер відбувається процес становлення української державності та основних державних інститутів, діяльність яких регулюється у першу чергу нормами адміністративного права (відносини державного управління, власності, відносини підприємництва, регулювання земельних відносин, інститут державної служби та ін.).

Адміністративна реформа–це комплекс організаційно – правових заходів, спрямованих на трансформацію діючої системи і структури органів і державного управління задля (з метою) їх ефективного функціонування, вчасного та повного виконання накладених на них завдань. («Голос України» від 02.12.97р.)

1. Реформа організаційних адміністративне – правових відносин і відповідного законодавства.

2. Реформа адміністративного деліктного законодавства.

3. Реформа адміністративного законодавства, що регулює забезпечення прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права, які порушуються органами держави та місцевого самоврядування.

Зараз в Україні паралельно відбувається декілька видів загальних державних реформ, серед них реформа адміністративного права та адміністративна реформа займають власне почесне місце.

**Лекція №**1.3. Реформування інституту Президента України

**План лекції**

1. Президент України і система органів публічної адміністрації. Співвідношення Президента України з гілками влади.
2. Повноваження Президента України у сфері виконавчої влади. (Повноваження Президента України щодо: формування структур публічної адміністрації; визначення змісту діяльності структур публічної адміністрації; забезпечення законності у сфері публічного адміністрування; керівництва у сферах національної безпеки та оборони держави).
3. Консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби Президента України.
4. Акти Президента України.
5. Європейські стандарти діяльності публічної адміністрації.

Література: [1], [9], [22], [23], [27], [33], [39], [49].

1. Конституцією України закріпилено принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки (ст. 6). При цьому державна влада є цілісною і внутрішньо єдиною системою, оскільки лише у своїй сукупності й у тісній взаємодії всі гілки державної влади, усі державні інституції забезпечують найбільш результативне функціонування державного механізму, метою якого є ефективне виконання державно-владних функцій.

Необхідно зазначити, що вперше конституційне закріплення теорії поділу влади було закріплене на законодавчому рівні у Конституції США 1787 року: законодавча влада – конгрес, виконавча – президент і підзвітні йому міністерства, судова – суди. Разом з тим існують винятки, зокрема Конституція Алжиру 1976 року зафіксувала політичну владу керуючої партії.

Державні органи України, які належать до різних гілок влади, наділені значним обсягом компетенції у сфері здійснення управлінських функцій. Вони реалізовують свої державно-владні повноваження через прийняття нормативно-правових актів, організаційно-розпорядчу діяльність, прийняття рішення про притягнення до відповідальності тих чи інших суб'єктів правовідносин тощо.

Органи законодавчої влади у державах з демократичною формою режиму є загальнонаціональними, представницькими, виборними, колегіальними, тобто такими, які представляють інтереси народу і держави. Єдиним органом законодавчої влади в Україні відповідно до ст. 75 Конституції України є Верховна Рада України. Парламент України є органом держави, який не має верховенства влади над іншими органами державної влади. Так, вплив Верховної Ради України на інші державні органи здійснюється винятково через систему нормативно-правових актів, які вона уповноважена приймати.

Необхідно зазначити, що Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади, проте Український народ також є суб’єктом законодавчої влади, який має повне і беззаперечне право шляхом голосування приймати закони на всеукраїнському референдумі.

Світова практика визначає різних суб'єктів, уповноважених приймати закони. Так, у Саудівській Аравії закони приймає монарх, оскільки там немає парламенту. Існує традиція делегування парламентом права приймати закони главам держави, зокрема Президент Туркменістану може приймати закони з окремих питань.

Органами державної виконавчої влади відповідно до статей 113-120 Конституції України є:

1. вищий орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, який спрямовує і координує діяльність усіх інших підпорядкованих йому органів виконавчої влади (діяльність Кабінету Міністрів України також регулюється Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р.);

2) центральні органи виконавчої влади – становлять міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р.;

3) місцеві органи виконавчої влади:

а) загальної компетенції Рада Міністрів АРК, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації;

б) органи спеціальної (галузевої та функціональної) компетенції, які безпосередньо підпорядковані відповідним органам виконавчої влади.

Особливістю органів виконавчої влади, які формують окрему гілку державної влади, є те, що вони мають виконавчий та розпорядчий характер і забезпечують практичну організацію виконання законів і підзаконних нормативно-правових актів.

Органи судової влади (суди) здійснюють судову владу шляхом конституційного, цивільного, господарського, кримінального та адміністративного судочинства. Конституцією України до системи судових органів віднесено суди загальної юрисдикції (ст. 125 Конституції України) та Конституційний Суд України (ст. 147 Конституції України). Органи судової влади, які здійснюють свою діяльність на основі статей 124-131 Конституції України, Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року. Ці та інші законодавчі акти визначають правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні.

Особливе місце в системі органів державної влади України посідає Президент України. Конституцією України безпосередньо не відносено Президента України до якоїсь певної гілки влади і закріплено його статус як глави держави (ст.102), який є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Президент України – є главою держави, бере безпосередню участь в управлінні суспільством та державою: формує Кабінет Міністрів України, призначає частину суддів Конституційного Суду України, є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, підписує закони, здійснює представництво держави у межах її кордонів і на міжнародному рівні тощо (Розділ V Конституції України). Діяльність Президента України як глави держави забезпечують дорадчі, консультативні та допоміжні органи, зокрема Адміністрація Президента України, Рада національної безпеки і оборони України та ін.

Організація роботи Президента України у взаємодії з парламентом здійснюється у процесі реалізації таких повноважень, як:

* підписує та офіційно оприлюднює закони, прийняті Верховною Радою України;
* має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із подальшим поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;
* призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до ст. 156 Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;
* призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;
* припиняє повноваження Верховної Ради України.

Президент України призначає постійного представника Президента України у Верховній Раді України (далі – Постійний представник) сприяє забезпеченню взаємодії між Президентом України і Верховною Радою України, оперативно вирішує питання, що виникають у взаємовідносинах Президента України та Верховної Ради України. У своїй діяльності Постійний представник керується Конституцією України, законами України, указами і розпорядженнями Президента України та Положенням про Постійного представника. Його призначає на посаду і звільняє з посади Президент України. Строк його повноважень обмежується строком повноважень Президента України. Він підпорядковується безпосередньо Президентові України.

Отже, державна влада в Україні, яка представлена системою державних органів, здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Проте, в Україні існують також державні органи, які не можуть бути віднесені до жодної окремої гілки влади, наприклад, органи прокуратури (Розділ VII Конституції України).

1. Президент України, обіймаючи пост глави держави, Конституцією не наділений ознаками органу виконавчої влади і тим більше глави виконавчої влади (хоча, як відомо, до прийняття Конституції України 1996 р. Президент України певний час поєднував повноваження глави держави і глави виконавчої влади).

Водночас Президент України виконує вагому роль у формуванні й функціонуванні системи органів виконавчої влади, оскільки Конституція надає йому значні установчі, кадрові (номінаційні) та деякі інші важливі повноваження у сфері виконавчої влади. Зокрема, Президент України:

- утворює, реорганізовує та ліквідовує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 15 частини першої ст. 106);

- призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України, припиняє його повноваження та приймає рішення про його відставку (п. 9 частини першої ст. 106);

- призначає за поданням Прем'єр-міністра членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні (в тому числі голів місцевих державних адміністрацій — за поданням Кабінету Міністрів) повноваження на цих посадах (п. 10 частини першої ст. 106; частина четверта ст. 118);

- видає акти — укази і розпорядження, якими має керуватися у своїй діяльності Кабінет Міністрів (частина третя ст. 113; п. 1 частини першої ст. 116) і які обов'якові для усіх органів виконавчої влади (частина третя ст. 106);

- визначає функції Кабінету Міністрів України (п. 10 частини першої ст. 116);

- здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, а також у сферах національної безпеки і оборони держави (п. З, 17 частини першої ст. 106);

- через очолювання Ради національної безпеки і оборони України (п. 18 частини першої ст. 106) координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у зазначених сферах (частина друга ст. 107);

- скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим (п. 16 частини першої ст. 106), а також рішення голів місцевих державних адміністрацій (частина восьма ст. 118).

Наведений перелік повноважень Президента України дає підстави погодитися з пропонованим в юридичній літературі визначенням ролі Президента як носія виконавчої влади (щоправда, з єдиним уточненням: йдеться про носія не взагалі влади, а повноважень відповідної гілки влади) на противагу безпідставному визначенню його деякими фахівцями як власне органу виконавчої влади.

1. Правову основу організації та діяльності апарату Президента України становить Конституція України. Відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України глава держави створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

З метою забезпечення здійснення повноважень глави держави Президент України утворює постійно діючий орган – Адміністрацію Президента України*.* Це відповідає положенням п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України та Указу Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України».

Адміністрація Президента України – це допоміжний, дорадчий, консультативний, постійно діючий орган, утворений для здійснення главою держави його конституційних повноважень. Адміністрація Президента України є юридичною особою.

Склад Адміністрації Президента України згідно з п. 7 цього Положення є таким:

1) Глава Адміністрації Президента України;

2) Перший заступник Глави Адміністрації Президента України;

3) заступники Глави Адміністрації Президента України;

4) перший помічник Президента України, помічники, радники Президента України (Представник Президента України у Конституційному Суді України, Керівник Головного управління з питань реформування соціальної сфери, Керівник Головного управління з питань безпекової та оборонної політики, Керівник Головного управління з питань судоустрою, Керівник Головного контрольного управління, Керівник Головного управління з питань міжнародних відносин, Керівник Головного управління Державного Протоколу та Церемоніалу, Керівник Головного управління з питань конституційно-правової модернізації, Керівник Головного управління з гуманітарних і суспільно-політичних питань);

5) прес-секретар Президента України;

6) уповноважені Президента України.

Основними завданнямиАдміністрації Президента України є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України, зокрема щодо:

* здійснює аналіз політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів, що відбуваються в Україні і світі, готує за його результатами для подання на розгляд Президентові України пропозиції з питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави, спрямованої на забезпечення додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, державного суверенітету, територіальної цілісності України;
* здійснює підготовку пропозицій щодо здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави та вносить їх на розгляд Президентові України, забезпечує здійснення Президентом України представництва держави у міжнародних відносинах;
* бере участь в опрацюванні пропозицій щодо попередження та нейтралізації загроз національній безпеці України, здійснення Президентом України керівництва у сфері національної безпеки і оборони України, виконання ним повноважень Голови Ради національної безпеки і оборони України, контролю за реалізацією заходів у цій сфері, забезпечує здійснення повноважень у сфері контролю за діяльністю Збройних Сил України, інших військових формувань;
* забезпечує підготовку проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, оприлюднює такі послання;
* забезпечує взаємодію Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, об’єднаннями громадян (у тому числі політичними партіями, професійними спілками), підприємствами, установами, іншими організаціями, сприяє підвищенню ефективності такої взаємодії тощо.

Для здійснення своїх функцій Адміністрація Президента України має право: одержувати інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб; користуватися інформаційними базами даних державних органів, державними, в тому числі урядовими, системами зв’язку і комунікацій, мережами спеціального зв’язку та іншими технічними засобами; залучати до виконання окремих робіт і завдань, до участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, у тому числі на договірній основі, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади; скликати наради, створювати робочі групи; порушувати питання щодо проведення науково-дослідних та інших робіт з питань, що належать до повноважень Президента України та Адміністрації.

Глава Адміністрації Президента України, його Перший заступник та заступники, перший помічник Президента України, помічники, радники Президента України, Прес-секретар Президента України, уповноважені Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України.

Інші працівники Адміністрації призначаються на посади і звільняються з посад Главою Адміністрації Президента України, якщо інше не передбачено актами Президента України.

1. На виконання своїх повноважень Президент України може приймати два види правових актів: укази і розпорядження (ч. 3 ст. 106 Конституції України). Проекти правових актів Президента України розробляють та вносять: Глава Адміністрації Президента України; радники Президента України; Кабінет Міністрів України; Секретар Ради національної безпеки і оборони України; консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, утворені Президентом України. На підпис Президентові України укази та розпорядження подає Глава Адміністрації Президента України.

Правові акти Президента України можуть бути визнані Конституційним Судом України неконституційними, що має своїм наслідком втрату ними чинності з моменту прийняття такого рішення.

Правові акти Президента України є підзаконними, оскільки приймаються на основі та в межах Конституції і законів України.

**Указ** – це правовий акт, який приймається Президентом України на виконання Конституції та законів України з найважливіших питань державного і суспільного життя.

Указами Президента України оформляються: призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України, проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; припинення повноважень Верховної Ради України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради України; призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України; призначення на посади та звільнення з посад членів Ради Національного банку України; призначення на посади та звільнення з посад членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення тощо.

Розпорядження Президента України – це акт індивідуально-організаційного характеру. Розпорядженнями Президента України оформляються: проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, відповідних директив делегації чи представникові України; оперативні, організаційні і кадрові питання; призначення на посади та звільнення з посад помічників, референтів Президента України;

Акти Президента України видаються ним самостійно або на основі згоди парламенту України або Кабінету Міністрів України. Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 ст. 106 Конституції України (це стосується повноваження щодо призначення і звільнення глав дипломатичних представництв України, очолювання Ради національної безпеки і оборони України, введення надзвичайного стану та оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, утворення судів) скріплюються підписами Прем’єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Правові акти Президента України не пізніше ніж у п’ятнадцятиденний строк після їх підписання оприлюднюються в офіційних друкованих виданнях: «Урядовий кур’єр», «Офіційний вісник України». Офіційним друкованим виданням, в якому здійснюється офіційне оприлюднення актів Президента України є також інформаційний бюлетень «Офіційний вісник Президента України».

Оприлюднені правові акти набирають чинності через 10 днів або в інший визначений самим правовим актом строк, але не раніше дня опублікування у зазначених офіційних виданнях.

5. Європейські принципи адміністративного права структуруються за такими групами: 1) достовірність і передбачуваність (правова визначеність); 2) відкритість і прозорість; 3) підзвітність; 4) результативність та ефективність.

Відкритість і прозорість у державній адміністрації служать двом конкретним цілям. По-перше, вони захищають державні інтереси, оскільки знижують імовірність несумлінного адміністрування та корупції, по-друге, слугують захисту прав громадян, оскільки вимагають інформування про підстави прийняття адміністративного рішення. Таким чином, вони допомагають зацікавленим особам здійснювати право на відшкодування шкоди допомогою оскарження рішення.

В адміністративному праві існує кілька видів практичного застосування цих принципів. Так, адміністративні дії мають бути обґрунтовані і здійснені належними компетентними органами державної влади. Широка громадськість мусить мати доступ до державних реєстрів. Представники органів публічної влади зазвичай мають ідентифікувати себе перед громадськістю. Публічні службовці мусять дотримуватися певних обмежень щодо прибутків від приватної діяльності, інформація про які підлягає розкриттю, а самі прибутки мають бути попередньо схвалені. Для реалізації принципу відкритості особливо важливим є зобов’язання органів державної влади вказувати причину прийняття своїх рішень.

Перераховані вище принципи можна знайти в адміністративному праві всіх європейських держав.

Галузеві європейські принципи адміністративного права пропонується структуризувати за двома групами: 1) європейські принципи адміністративного права щодо організації публічної адміністрації; 2) європейські принципи адміністративного права щодо діяльності публічної адміністрації. До першої групи відносять принципи децентралізації, централізації та деконцентрації. До другої віднесено принципи юридичної визначеності, відкритості і прозорості, відповідальності, ефективності та результативності.

До сучасних джерел нормативного закріплення європейських принципів адміністративного права відносять договори про заснування ЄС та європейських співтовариств; Хартію основних прав Європейського Союзу; рішення Європейського суду справедливості (м. Люксембург); законодавство ЄС; національне право, що застосовується до діяльності публічних адміністрацій; рішення ЄСПЛ (м. Страсбург); Європейський кодекс належної адміністративної поведінки. До основних нормативних джерел принципів ЄАП, окрім вищезазначених джерел принципів європейського адміністративного права, можна також віднести такі основні джерела: Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та протоколи до неї; конвенції, резолюції та рекомендації РЄ; міжнародні договори та угоди, зокрема ті з них, які поширюються на інші держави, що не є членами ЄС, а також претенденти на вступ до ЄС; загальні принципи права; рішення Європейської Ради (Копенгагенські та Мадридські критерії); документи інших європейських регіональних організацій тощо.

Європейські стандарти щодо забезпечення прав людини – це загальновизнані принципи і норми міжнародного права, втілені у міжнародно-правових документах (універсальних, регіональних міжнародних договорах, документах недоговірного характеру, рішеннях міжнародних судів, зокрема Європейського суду з прав людини).

До основних документів, у яких знайшли втілення універсальні міжнародні (зокрема європейські) стандарти щодо забезпечення прав людини, належать Загальна декларація прав людини 1948 р. і Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р. (підписаний УРСР 20 березня 1968 р., ратифікований 19 жовтня 1973 р., набув чинності для України 23 березня 1976 р.).

Загальну декларацію прав людини було прийнято і проголошено Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. у Парижі. Вона стала стандартом для розробки і прийняття численних міжнародних документів з прав людини, а також конституцій європейських держав. Декларація встановила перелік основних прав і свобод людини та законні випадки їх обмежень.

Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р. ґрунтується на положеннях Загальної декларації прав людини і є одним із найбільш авторитетних міжнародно-правових договорів про права людини. Поряд із правом дотримуватися своїх думок і на свободу інформації, у ньому визнається право на мирні збори, свободу асоціації, голосувати і бути обраним, допускатися до державної служби.

Положення Міжнародного пакту вказують на можливість законних обмежень щодо права на мирні збори і свободу асоціації. Обмеження припускаються, якщо вони необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, суспільного порядку, охорони здоров’я та моральності населення чи захисту прав і свобод інших осіб. Пакт не перешкоджає введенню законних обмежень на свободу асоціації для осіб, що входять до складу збройних сил і поліції.

Окрім Декларації і Пакту права людини визначаються низкою інших документів. Це Конвенція про політичні права жінок (набрала чинності 1954 р.); Резолюція 53/31 Генеральної Асамблеї ООН «Підтримка системою Організації Об’єднаних Націй зусиль урядів з розвитку і зміцнення нових чи відроджених демократій» від 23 листопада 1998 р. (вказує, що демократія ґрунтується на вільному волевиявленні народу, що дозволяє йому визначати свою власну політичну, економічну, соціальну і культурну систему, і на його всебічній участі у всіх аспектах його життя); Декларація про право на розвиток від 4 грудня 1986 р. (встановлює, що право на розвиток є невід’ємним правом людини, за яким кожна людина і всі народи мають право брати участь у такому економічному, соціальному, культурному і політичному розвитку, за якого можуть бути цілком здійснені всі права людини й основні свободи, а також сприяти йому і користуватися його благами, людина є основним суб’єктом процесу розвитку і мусить бути активним учасником і бенефіціарієм права на розвиток); Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р.; Європейська соціальна хартія 1961 р.; документи Організації з безпеки та співробітництва в Європі тощо.

**Лекція №** 1.4. Реформування Кабінету Міністрів України

**План лекції**

1. Місце Кабінету Міністрів України в системі органів публічної адміністрації.
2. Основні завдання Кабінету Міністрів України. Принципи діяльності Кабінету Міністрів України. Правові засади діяльності Кабінету Міністрів України.
3. Склад Кабінету Міністрів України та статус його членів. Програма діяльності Кабінету Міністрів України.
4. Компетенція Кабінету Міністрів України.
5. Взаємодія Кабінету Міністрів України з іншими суб’єктами публічної адміністрації. Урядові комітети. Консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи Кабінету Міністрів України.
6. Акти Кабінету Міністрів України.

Література: [1], [5], [9], [11], [12], [20], [25], [26], [29], [37].

1. Конституцією України (Розділ 6) та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від  27 лютого 2014 р. встановлено, що Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та актів Президента України затверджує Регламент Кабінету Міністрів України, який визначає порядок проведення засідань Кабінету Міністрів України, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання його діяльності.

У зарубіжних країнах уряди називаються по-різному, наприклад: Федеральна Рада (Швейцарія), Федеральний уряд (ФРН), Державна Рада (Норвегія, Швеція) тощо. В Україні на рівні Конституції України вживається тільки назва Кабінет Міністрів України. Однак у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» зазначено: «Кабінет Міністрів України (Уряд України)». У зв’язку з цим на офіційному рівні можуть вживатися обидві назви вищого органу виконавчої влади – Кабінет Міністрів України та Уряд України.

Кабінет Міністрів України займає самостійне місце у державному апараті і характеризується наступними державно-правовими ознаками:

* забезпечує здійснення виконавчої влади в Україні;
* забезпечує державне управління в адміністравно-політичній, соціально-економічній і соціально-культурній сферах;
* виконує свої функції за рахунок коштів платників податків;
* видає правові акти в межах своїх повноважень (постанови, розпорядження).

Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах: верховенства права, законності, поділу державної влади, колегіальності, відкритості, прозорості, безперервності.

Кабінет Міністрів України є загальнодержавним органомвиконавчої влади загальної компетенції. Так, його діяльність поширюється на всю територію України, а компетенція охоплює практично всі найважливіші питання, віднесені, згідно з принципом поділу влади, до сфери виконавчої влади.

2. До основних **завдань** Кабінету Міністрів України належать:

1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров’я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;

5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;

6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об’єктами державної власності відповідно до закону;

7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України, цим Законом, іншими законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

3. До **складу** Кабінету Міністрів України входять Прем’єр-міністр України, Перший віце-прем’єр-міністр України, віце-прем’єр-міністри та міністри України.

Посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Верховною Радою України за поданням Прем’єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України у порядку, встановленому [статтею 9](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18#n62) цього Закону. У разі прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про утворення, реорганізацію або ліквідацію міністерства посадовий склад Кабінету Міністрів України вважається зміненим з дня прийняття такого рішення.

Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Статус членів Кабінету Міністрів України визначається [Конституцією України](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80), цим та іншими законами України.

За поданням Прем’єр-міністра України Верховна Рада України може призначати міністрами осіб, які не очолюють міністерств. До складу Кабінету Міністрів України може бути призначено не більше двох таких міністрів.

**Програма діяльності Кабінету Міністрів України** базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України подається до Верховної Ради України Прем’єр-міністром України у строк до одного місяця з дня формування Кабінету Міністрів України.

Прем’єр-міністр України особисто представляє Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради України та відповідає на запитання народних депутатів України.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України приймається у формі постанови Верховної Ради України.

Верховна Рада України може надати Кабінету Міністрів України можливість доопрацювати Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Повторний розгляд Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховною Радою України проводиться не пізніше ніж на п’ятнадцятий день після прийняття такого рішення.

4. Основні повноваження Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України:

1) у сфері економіки та фінансів:

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

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

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

приймає рішення про залучення радників для підготовки до приватизації та продажу об’єктів;

сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальній спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури;

забезпечує здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;

забезпечує розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки та інноваційного розвитку, здійснює заходи, пов’язані з реструктуризацією та санацією підприємств і організацій, забезпечує проведення державної промислової політики, визначає пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку;

забезпечує захист та підтримку національного товаровиробника;

забезпечує захист прав споживачів та підвищення якості їх життя;

визначає обсяги продукції (робіт, послуг) для державних потреб, порядок формування та розміщення державного замовлення на її виробництво, вирішує відповідно до законодавства інші питання щодо задоволення державних потреб у продукції (роботах, послугах); утворює згідно із законом державні резервні фонди фінансових і матеріально-технічних ресурсів та приймає рішення про їх використання;

забезпечує проведення державної аграрної політики та продовольчу безпеку держави;

забезпечує проведення державної фінансової та податкової політики, сприяє стабільності грошової одиниці України;

розробляє проекти законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; приймає рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України;

обслуговує державний борг України, приймає рішення про випуск облігацій державних внутрішніх та зовнішніх позик;

організовує державне страхування;

забезпечує проведення державної політики цін та здійснює державне регулювання ціноутворення;

забезпечує проведення зовнішньоекономічної політики України, здійснює в межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності;

організовує та забезпечує здійснення митної справи;

бере участь у складанні платіжного балансу та організовує роботу із складання зовнішньоторговельного балансу України, забезпечує раціональне використання державних валютних коштів;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

проводить державну політику у сфері інформатизації, сприяє становленню єдиного інформаційного простору на території України;

забезпечує проведення науково-технічної політики, розвиток і зміцнення науково-технічного потенціалу України, розроблення і виконання загальнодержавних науково-технічних програм;

вживає заходів щодо вдосконалення державного регулювання у науково-технічній сфері, стимулювання інноваційної діяльності підприємств, установ та організацій;

визначає порядок формування та використання фондів для науково-технічної діяльності;

забезпечує проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування;

забезпечує розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм;

здійснює в межах своїх повноважень державне управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів;

приймає рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону праці та навколишнього природного середовища;

координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов’язану з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм;

забезпечує здійснення заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, приймає рішення з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха;

засновує премії та стипендії Кабінету Міністрів України за особливі досягнення в різних сферах суспільного життя, визначає їх розмір та порядок призначення;

3) у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина:

забезпечує проведення державної правової політики;

здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади;

вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров’я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції;

здійснює заходи щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками;

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

здійснює заходи щодо забезпечення функціонування системи безоплатної правової допомоги;

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

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

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

4) у сфері зовнішньої політики:

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

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

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

5) у сфері національної безпеки та обороноздатності:

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

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

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

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

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

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

вирішує питання забезпечення участі військовослужбовців України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у порядку, визначеному законом;

визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу;

6) у сфері вдосконалення державного управління та державної служби:

здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади;

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

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

вживає в межах своїх повноважень заходів щодо заохочення та приймає відповідно до закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності:

а) керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників;

б) голів місцевих державних адміністрацій (крім звільнення їх з посади);

в) інших посадових осіб, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України;

затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади;

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

організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби;

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

1. Кабінет Міністрів для забезпечення ефективної реалізації своїх повноважень, координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади під час виконання відповідних завдань, розроблення проектів актів законодавства, загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України, для вирішення оперативних питань може утворювати постійні і тимчасові робочі, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи (комітети, комісії, робочі групи тощо). Сфера діяльності та повноваження вказаних органів визначаються актами Кабінету Міністрів щодо їх утворення або положеннями про них.

Робочим колегіальним органом Кабінету Міністрів, який утворюється для забезпечення ефективної реалізації повноважень уряду, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, концепцій, стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів, є урядовий комітет. Перелік урядових комітетів та їх посадовий склад затверджується розпорядженням Кабінету Міністрів за поданням Прем’єр-міністра. До складу урядового комітету входять відповідно до їх компетенції члени Кабінету Міністрів та можуть входити заступники міністрів, а також керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів. Для організаційно-технічного забезпечення проведення засідань урядового комітету, забезпечення дотримання процедури підготовки матеріалів, ведення протоколу засідання Міністр Кабінету Міністрів призначає з числа працівників Секретаріату Кабінету Міністрів відповідального секретаря урядового комітету.

Урядові комітети очолюють Перший віце-прем’ єр-міністр, віце- прем’єр-міністри. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.11.2010 р. № 2071-р «Про затвердження переліку урядових комітетів та їх посадового складу» утворені і діють такі урядові комітети:

1) з питань розвитку галузей економіки та науково- інноваційної політики;

2) з питань економічної політики;

3) з питань національної безпеки, правової, молодіжної політики, екології та підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу; 4) з питань регіональної та соціальної політики, будівництва, житлово-комунального господарства і гуманітарного розвитку. Порядок організації роботи урядових комітетів визначається Регламентом Кабінету Міністрів України.

Урядовий комітет:

а) попередньо розглядає проекти законів, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів;

б) врегульовує розбіжності у позиціях органів виконавчої влади, координує їх дії з метою пошуку взаємоузгоджених рішень, забезпечує узгодження із усіма за­інтересованими органами і доопрацювання проектів актів;

в) готує висновки та пропозиції Кабінетові Міністрів, які оформляються у вигляді протоколу засідання, щодо прийняття рішень стосовно розглянутих проектів актів;

г) розглядає проекти експертних висновків Кабінету Міністрів до законопроектів, ініційованих народними депутатами України, у разі наявності розбіжностей у позиціях заінтересованих органів;

д) розглядає скарги центральних органів виконавчої влади щодо відмови Держкомпідприємництва у погодженні проектів регуляторних актів, розроблених такими органами, а також скарги центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, Ради міністрів АРК і місцевих держадміністрацій щодо рішень Держкомпідприємни- цтва про необхідність усунення порушення принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та приймає відповідні рішення за результатами їх розгляду;

е) приймає рішення про проведення антикорупційної експертизи проекту акта уряду.

Для забезпечення своєї діяльності урядовий комітет:

1) утворює у разі потреби підкомітети, експертні комісії та робочі групи для роз­гляду окремих питань, що належать до його компетенції;

2) отримує в установленому порядку від органів виконавчої влади необхідну для його роботи інформацію;

3) запрошує на засідання представників органів виконавчої влади, а також інших фахівців з питань, що розглядаються.

Організаційною формою роботи урядового комітету є засідання, які проводяться щотижня за графіком, затвердженим Прем’єр-міністром. Засідання скликає та проводить голова урядового комітету, а у разі його відсутності – Перший віце-прем’єр-міністр, Віце- прем’ єр-міністр, який здійснює повноваження відсутньої особи. Засідання урядового комітету вважається повноважним, якщо на ньому присутні більше половини його членів. У разі відсутності кворуму засідання не проводиться. У разі якщо міністр – член урядового комітету не може з поважних причин бути присутнім на засіданні, замість нього в роботі комітету, за попереднім погодженням з головою відповідного комітету, може брати участь з правом вирішального голосу його заступник. Член Кабінету Міністрів може брати участь з правом вирішального голосу у засіданні урядового комітету, до складу якого він не входить. Список осіб, які запрошуються на засідання урядового комітету, складає та подає для погодження голові комітету відповідальний секретар. На засідання урядового комітету можуть запрошуються керівники заінтересованих органів виконавчої влади, які брали участь у підготовці і погодженні проектів актів, а також керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інші посадові особи, участь яких необхідна для обговорення включених до порядку денного питань. Під час розгляду питань, що стосуються соціально-трудової сфери, запрошуються уповноважений представник від всеукраїнських профспілок, їх об’ єднань та уповноважений представник від всеукраїн­ських об’ єднань організацій роботодавців. У засіданнях урядового комітету можуть брати участь відповідно до закону народні депутати України та уповноважені Президентом України особи. Голова урядового комітету може визначати окремих посадових осіб, які беруть постійну участь у засіданнях комітету з правом дорадчого голосу (постійні учасники). У засіданні урядового комітету беруть участь також працівники Секретаріату Кабінету Міністрів, відповідальні за підготовку включених до порядку денного питань.

Проект порядку денного засідання урядового комітету формує відповідальний секретар урядового комітету на підставі матеріалів, підготовлених для розгляду, та подає його для схвалення голові комітету. Після схвалення порядок денний та матеріали до нього Секретаріат Кабінету Міністрів надсилає членам урядового комітету та іншим учасникам засідання не пізніше ніж за 48 годин до його початку й не пізніше ніж за 24 години розміщує на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади. Порядок денний надсилається також членам Кабінету Міністрів, які не входять до складу комітету, Секретаріату Президента України, Представнику Президента України в Кабінеті Міністрів, Апарату Верховної Ради, а також відповідним комітетам Верховної Ради, якщо до порядку денного включено розгляд проектів законів та висновків до законопроектів, ініційованих народними депутатами України. Порядок денний затверджується на засіданні урядового комітету й складається з таких розділів:

а) концептуальні засади реалізації державної політики;

б) проекти законів;

в) проекти актів Президента України;

г) проекти актів Кабінету Міністрів;

д) інші питання.

Питання, що належить до спільної компетенції кількох урядових комітетів, розглядається за рішенням голів комітетів на спільному засіданні або кожним комітетом окремо. За згодою голів урядових комітетів питання, що належить до їх спільної компетенції, може бути розглянуте лише на засіданні комітету, компетенція якого є домінуючою. При цьому голови інших комітетів погоджують (візують) проект акта в частині, що стосується їх компетенції.

Рішення урядового комітету приймається більшістю його посадового складу шляхом голосування. За умови рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні урядового комітету. Якщо за результатами розгляду проекту акта залишилися розбіжності, він вноситься для розгляду на засіданні Кабінету Міністрів із зазначенням пропозиції урядового комітету. За результатами засідання урядового комітету складається протокол, який є офіційним документом. Копії протоколу засідання надсилаються членам урядового комітету, членам Кабінету Міністрів, які брали участь у засіданні, а також державним органам та посадовим особам, визначеним Міністром Кабінету Міністрів. Рішення, прийняті на засіданні урядового комітету, доводяться до виконавців у формі витягів з протоколу засідання протягом одного робочого дня з моменту його підписання.

Для забезпечення координації дій органів виконавчої влади, підготовки пропозицій щодо формування і реалізації державної політики, визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації державної політики у відповідних сферах, підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, удосконалення нормативно- правового регулювання Кабінет Міністрів України має право утворювати тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Рішення про утворення відповідного органу приймається Кабінетом Міністрів України у формі постанови, якою затверджується положення про такий орган, його завдання, склад, організація роботи. До складу органу можуть входити голова (співголови), заступник (заступники) голови, члени Кабінету Міністрів України, представники центральних і місцевих органів виконавчої влади (за погодженням з їх керівниками), а також за згодою представники органів місцевого самоврядування, інших державних органів, наукових установ, громадських організацій, народні депутати України. До участі в роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів можуть залучатися державні службовці, а також народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою. Для оплати праці фахівців, залучених до роботи в консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах, можуть виділятися кошти, передбачені для забезпечення діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України або відповідного центрального органу виконавчої влади.

Консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи можуть утворюватися у таких формах: комісія — для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань, пов’ язаних з реалізацією повноважень Кабінету Міністрів України; комітет — для розгляду питань щодо присудження державних премій; організаційний комітет — для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з питань підготовки і проведення заходів загальнодержавного значення; рада — для вивчення проблемних питань, пов’язаних з реалізацією державної політики у відповідній сфері; робоча група — для участі у підготовці проектів нормативно-правових актів, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України; урядова комісія — для розслідування причин аварії (катастрофи), вжиття заходів до подолання наслідків стихійного лиха, надання допомоги потерпілим громадянам та їх сім’ ям.

1. Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов’язковими до виконання (ч. 1 ст. 117 Конституції України). Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов, акти уряду з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань – у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України.

*Постанови* – це нормативно-правові акти, що приймаються на виконання Конституції та законів України з найбільш важливих питань компетенції Кабінету Міністрів України. Постанови уряду, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності з дня їх опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування. Постанови уряду або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають опублікуванню і набирають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо цими постановами не встановлено пізніший термін набрання ними чинності. Постанови Кабінету Міністрів видаються з питань: затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання; затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього.

*Розпорядження* – це організаційно-розпорядчі, індивідуально-владні правові акти, які адресуються органам чи посадовим особам, підпорядкованим Уряду України. Розпорядження Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими розпорядженнями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Розпорядження Кабінету Міністрів видаються з питань:

* схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо;
* затвердження державної цільової програми, плану заходів;
* утворення та затвердження складу робочих груп з питань ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
* виділення коштів з резервного фонду державного бюджету;
* делегування повноважень Кабінету Міністрів органам виконавчої влади у передбачених законом випадках;
* передачі майна;
* кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру.

Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем’єр-міністр України.

Президент України згідно з п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України має право скасувати акти Кабінету Міністрів України, що має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого акта Кабінету Міністрів України, а також здійснення повноважень, визначених цим актом.

**Лекція №** 1.5. Реформування центральних органів виконавчої влади

**План лекції**

1. Поняття центральних органів виконавчої влади як суб’єктів публічної адміністрації. Види центральних органів виконавчої влади. Міністерства у системі органів публічної адміністрації.
2. Правові засади діяльності міністерств.
3. Акти міністерств. Інші центральні органи виконавчої влади. Взаємодія центральних органів виконавчої влади з іншими у суб’єктами публічної адміністрації.

Література: [1], [5], [9], [11], [12], [20], [25], [26], [29].

1. **Центральні органи виконавчої влади** (далі – ЦОВВ) забезпечують безпосереднє проведення в життя державної політики, здійснення управлінської діяльності в окремих сферах і галузях державного управління.

До системи центральних органів відповідно до указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 р. відносяться: міністерства; державні служби,державні агенства та державні інспекції; а також ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Визначальною ланкою у системі цих органів є **міністерства***,* як провідні центральні органи, підпорядковані КМУ, покликані здійснювати управління у певних сферах, галузях або секторах. Міністерства, що здійснюють управлінську діяльність в окремих галузях, називають галузевими. Ті, що здійснюють функціональну (міжгалузеву) управлінську діяльність в певних сферах, називають функціональними. Сьогодні акцент робиться здебільшого на створення функціональних міністерств.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.

Організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України визначає закон «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. Крім цього правовий статус міністерств та інших ЦОВВ визначається указами Президента України положеннями про кожне окремо взяте міністерство або відомство, які розробляються КМУ і затверджуються відповідними указами Президента України. У своїй діяльності міністерства та інші центральні відомства також керуються Конституцією та законами України, постановами Верховної Ради, указами і розпорядженнями Президента та постановами КМУ.

Міністерства забезпечують формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств та інших ЦОВВ поширюються на всю територію держави. Ці органи діють за принципом єдиноначальності.

**Державні служби, державні агентства, державні інспекції та інші ЦОВВ**є різновидом центральних органів виконавчої влади, що здійснюють управлінську діяльність фукціонально-галузевого характеру. Їх діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів уряду (зокрема, через Віце-премєр-міністрів чи окремих міністрів). Ці органи покликані сприяти уряду та міністерствам реалізовувати державну політику шляхом виконання спеціалізованих управлінських функцій у відповідних сферах (на сьогодні їх – 54).

**ЦОВВ зі спеціальним статусом** утворюються для реалізації визначених Конституцією та законодавством України особливих завдань та повноважень, а також виконання інших управлінських функцій спеціального характеру. Щодо таких органів може встановлюватись спеціальний порядок їх утворення, реорганізації та ліквідації, підконтрольності та підзвітності, а також призначення і звільнення їх керівників. На сьогодні актами Президента України передбачено п’ять таких органів: Антимонопольний комітет, Держкомітет телебачення і радіомовлення, Фонд держмайна, Адміністрація Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформаці, та Національне агентство України з питань державної служби. ЦОВВ мають свої територіальні підрозділи, які мають або централізоване підпорядкування (лінійне, лише по відомчій вертикалі; наприклад, підрозділи ОВС, СБУ, митні та ін.) або подвійне підпорядкування (знаходяться у складі місцевих держадміністрацій і підпорядковуються їм, а також мають вертикальне, відомче підпорядкування: підрозділи в сфері освіти, медицини, фінансів тощо). Крім інших нормативно-правових актів їх правовий статус визначається також Типовим положенням про територіальні органи міністерства та іншого ЦОВВ, затв. постановою КМУ від 25.05. 2011 р.

2. Правові засади діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються Конституцією України законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України.

Організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України.

Положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України.

3. Однією з багатьох функцій, покладених на міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (далі-міністерства), є прийняття ними нормативно-правових актів на підставі й на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, обов’язкових до виконання на території України.

За юридичною термінологією нормативно-правовий акт є офіційним письмовим документом, який приймається уповноваженим органом, установлює, змінює або скасовує норми права.

Нормативно-правові акти міністерств поширюються, як правило, на сферу діяльності міністерства або на всіх громадян та юридичних осіб. На відміну від правових актів індивідуального значення (вирок суду, наказ директора тощо) нормативно-правові акти мають найбільш загальний характер та спрямовані на врегулювання певного виду суспільних відносин і застосовуються неодноразово.

Статтею 117 Конституції України закріплено, що нормативно - правові акти міністерств підлягають державній реєстрації в порядку, установленому законом.

На сьогодні це питання (питання державної реєстрації) регулюється Указом Президента України від 03.10.92 №493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», що був прийнятий з метою впорядкування видання міністерствами, іншими органами виконавчої влади нормативно-правових актів, забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, підприємств, установ та організацій. Набувають чинності такі акти через 10 днів після їх реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку надання їм чинності.

**Лекція №** 1.6. Реформування місцевої публічної адміністрації

**План лекції**

1. Поняття місцевих органів виконавчої влади як суб’єктів публічної адміністрації. Види місцевих органів виконавчої влади. Місцеві державні адміністрації в системі органів публічного адміністрування.
2. Основні завдання місцевих державних адміністрацій.
3. Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій. Правові засади діяльності місцевих державних адміністрацій.
4. Повноваження місцевих державних адміністрацій.
5. Делегування місцевим державним адміністраціям повноважень обласних і районних рад. Відносини місцевих державних адміністрацій з іншими суб’єктами публічного адміністрування. Відносини місцевих державних адміністрацій з громадянами.
6. Акти місцевих державних адміністрацій. Оскарження та скасування актів місцевих державних адміністрацій.
7. Апарат місцевих державних адміністрацій.
8. Особливості здійснення виконавчої влади в м. Києві.

Література: [1], [5], [9], [11], [12], [20], [25], [26], [29], [37].

1. До системи **місцевих органів виконавчої влади** насамперед входять місцеві держадміністрації та вищезгадані територіальні підрозділи ЦОВВ. Основними серед них є місцеві держадміністрації.

Місцеві державні адміністрації– це державні органи виконавчої влади в областях, районах, в районах АР Крим, а також у містах Києві та Севастополі, які наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені розпорядження, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій визначається Конституцією України (ст.118), Законом України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р., нормативно-правовими актами Президента та КМУ.

Місцева держадміністрація є місцевим органом виконавчої влади, здійснює цю владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці через створювані управління, відділи, інші структурні підрозділи та діє під керівництвом голови, якого на цю посаду призначає Президент України за поданням Прем’єр-міністра. Місцеві державні адміністрації та їх голови підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України у межах його повноважень. Місцеві держадміністрації у своїй діяльності тісно взаємодіють з органами місцевого самоврядування, делегують останнім ряд своїх владних повноважень. В свою чергу, вони підзвітні і підконтрольні місцевим радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. В цілому ж місцеві держадміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

2. Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

3. Місцеві державні адміністрації діють на засадах:

* відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;
* верховенства права;
* законності;
* пріоритетності прав людини;
* гласності;
* поєднання державних і місцевих інтересів.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України, цим Законом та іншими законами України. Місцеві державні адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня.

4. До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань:

1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;

2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;

3) бюджету, фінансів та обліку;

4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;

5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;

6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей;

7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;

8) зовнішньоекономічної діяльності;

9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;

10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

5. Районнi, обласнi ради делегують вiдповiдним мiсцевим державним адмiнiстрацiям такi повноваження:

1) пiдготовка i внесення на розгляд ради проектiв програм соцiально-економiчного та культурного розвитку вiдповiдно районiв i областей, цiльових програм з iнших питань, а в мiсцях компактного проживання нацiональних меншин - також програм їх нацiонально-культурного розвитку, проектiв рiшень, iнших матерiалiв з питань, передбачених цiєю статтею; забезпечення виконання рiшень ради;

2) пiдготовка пропозицiй до програм соцiально-економiчного та культурного розвитку вiдповiдно областей та загальнодержавних програм економiчного, науково-технiчного, соцiального та культурного розвитку України;

3) забезпечення збалансованого економiчного i соцiального розвитку вiдповiдної територiї, ефективного використання природних, трудових i фiнансових ресурсiв;

4) пiдготовка i подання до вiдповiдних органiв виконавчої влади фiнансових показникiв i пропозицiй до проекту Державного бюджету України;

5) сприяння iнвестицiйнiй дiяльностi на територiї району, областi;

6) об'єднання на договiрних засадах коштiв пiдприємств, установ та органiзацiй, розташованих на вiдповiднiй територiї, i населення, а також бюджетних коштiв на будiвництво, реконструкцiю, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктiв соцiальної i виробничої iнфраструктури, шляхiв мiсцевого значення та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

7) залучення в порядку, встановленому законом, пiдприємств, установ та органiзацiй, якi не належать до комунальної власностi, до участi в обслуговуваннi населення вiдповiдної територiї, координацiя цiєї роботи;

8) затвердження маршрутiв i графiкiв руху мiсцевого пасажирського транспорту незалежно вiд форм власностi, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту;

9) пiдготовка питань про визначення у встановленому законом порядку територiї, вибiр, вилучення (викуп) i надання землi для мiстобудiвних потреб, визначених мiстобудiвною документацiєю;

10) органiзацiя охорони, реставрацiї, використання пам'яток iсторiї та культури, архiтектури i мiстобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексiв, природних заповiдникiв мiсцевого значення;

11) пiдготовка висновкiв щодо проектiв мiсцевих мiстобудiвних програм вiдповiдних адмiнiстративно-територiальних одиниць, що затверджуються сiльськими, селищними, мiськими радами;

12) видача вiдповiдно до законодавства забудовникам архiтектурно-планувальних завдань та технiчних умов на проектування, будiвництво, реконструкцiю будинкiв i споруд, благоустрiй територiй та надання дозволу на проведення цих робiт;

13) забезпечення вiдповiдно до законодавства розвитку науки, усiх видiв освiти, охорони здоров'я, культури, фiзичної культури i спорту, туризму; сприяння вiдродженню осередкiв традицiйної народної творчостi, нацiонально-культурних традицiй населення, художнiх промислiв i ремесел, роботi творчих спiлок, нацiонально-культурних товариств, асоцiацiй, iнших громадських та неприбуткових органiзацiй, якi дiють у сферi освiти, охорони здоров'я, культури, фiзичної культури i спорту, сiм'ї та молодi;

14) пiдготовка i подання на затвердження ради пропозицiй щодо органiзацiї територiй i об'єктiв природно-заповiдного фонду мiсцевого значення та iнших територiй, що пiдлягають особливiй охоронi; внесення пропозицiй до вiдповiдних державних органiв щодо оголошення природних та iнших об'єктiв, що мають екологiчну, iсторичну, культурну або наукову цiннiсть, пам'ятками iсторiї або культури, якi охороняються законом;

15) здiйснення необхiдних заходiв щодо лiквiдацiї наслiдкiв екологiчних катастроф, стихiйного лиха, епiдемiй, епiзоотiй, iнших надзвичайних ситуацiй, iнформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робiт пiдприємств, установ та органiзацiй, а також населення;

16) координацiя на вiдповiднiй територiї дiяльностi мiсцевих землевпорядних органiв;

17) здiйснення контролю за використанням коштiв, що надходять у порядку вiдшкодування втрат сiльськогосподарського i лiсогосподарського виробництва, пов'язаних iз вилученням (викупом) земельних дiлянок.

Мiсцевi державнi адмiнiстрацiї забезпечують додержання прав i свобод громадян.
Громадяни звертаються до мiсцевих державних адмiнiстрацiй у вирiшеннi питань, що належать до сфери повноважень мiсцевих державних адмiнiстрацiй.
Посадовi особи мiсцевих державних адмiнiстрацiй зобов'язанi розглянути звернення громадян i не пiзнiше нiж у визначений законом термiн прийняти рiшення або дати обгрунтовану вiдповiдь. Посадовi особи проводять особистий прийом громадян у порядку, визначеному законом.

Рiшення посадових осiб мiсцевих державних адмiнiстрацiй можуть бути оскарженi Президенту України, органу виконавчої влади вищого рiвня, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини або до суду.

6. На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів - накази.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Акти місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

1. Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства та розпоряджень місцевої державної адміністрації, надання методичної та іншої практичної допомоги місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування, головою місцевої державної адміністрації утворюється апарат місцевої державної адміністрації в межах виділених бюджетних коштів.

Апарат місцевих державних адміністрацій очолює керівник, який призначається на посаду головою місцевої державної адміністрації.

Керівник апарату місцевої державної адміністрації організовує його роботу, забезпечує підготовку матеріалів на розгляд голови місцевої державної адміністрації, організовує доведення розпоряджень голови місцевої державної адміністрації до виконавців, відповідає за стан діловодства, обліку і звітності, виконує інші обов’язки, покладені на нього головою місцевої державної адміністрації. З цих питань керівник апарату місцевої державної адміністрації видає накази.

Голова місцевої державної адміністрації затверджує положення та визначає структуру апарату, призначає на посади і звільняє з посад керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату. Керівники структурних підрозділів апарату за умовами оплати праці прирівнюються до керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації.

Апарат відповідно до покладених на нього завдань:

1) опрацьовує документи, що надходять до місцевої державної адміністрації, готує до них аналітичні, довідкові та інші матеріали, а також проекти доручень голови та заступників голови місцевої державної адміністрації;

2) здійснює опрацювання проектів розпоряджень; за дорученням голови місцевої державної адміністрації розробляє проекти розпоряджень з організаційних та кадрових питань;

3) перевіряє за дорученням голови місцевої державної адміністрації виконання актів законодавства, розпоряджень і доручень голови місцевої державної адміністрації управліннями, відділами та іншими структурними підрозділами місцевої державної адміністрації, а також районними державними адміністраціями (за дорученням голови обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації); вивчає і узагальнює досвід роботи цих органів та надає практичну допомогу у її поліпшенні; розробляє пропозиції про удосконалення діяльності цих органів, здійснює контроль за своєчасним поданням ними доповідей, інформації та інших матеріалів щодо виконання актів законодавства, розпоряджень і доручень голови місцевої державної адміністрації;

4) аналізує за дорученням голови місцевої державної адміністрації роботу органів місцевого самоврядування у межах і порядку, визначених законодавством, надає методичну та іншу практичну допомогу в поліпшенні організації їх роботи, готує пропозиції про поглиблення взаємодії місцевої державної адміністрації з органами місцевого самоврядування у спільному вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій;

5) готує аналітичні, інформаційні та інші матеріали з організаційних та кадрових питань, що розглядаються головою місцевої державної адміністрації;

6) опрацьовує й подає голові місцевої державної адміністрації проекти планів роботи місцевої державної адміністрації, забезпечує контроль за їх виконанням;

7) здійснює організаційне забезпечення засідань колегій, а також нарад, що проводяться головою місцевої державної адміністрації та його заступниками;

8) організовує особистий прийом громадян і розгляд звернень, що надійшли до місцевої державної адміністрації, контролює вирішення порушених у них питань, узагальнює та аналізує пропозиції, що містяться в них, розробляє пропозиції, спрямовані на усунення причин, які породжують обґрунтовані скарги і зауваження громадян;

9) аналізує разом із структурними підрозділами місцевої державної адміністрації соціально-економічне і суспільно-політичне становище на відповідній території, розробляє та вносить голові місцевої державної адміністрації пропозиції щодо його поліпшення; бере участь у підготовці звітів місцевої державної адміністрації про виконання програм соціально-економічного й культурного розвитку території, а також про реалізацію повноважень, делегованих відповідною радою;

10) здійснює, відповідно до затвердженого головою місцевої державної адміністрацій плану, роботу, пов’язану з організацією добору, розстановки, підвищення кваліфікації та заохоченням працівників місцевої державної адміністрації, створенням кваліфікованого резерву і веденням обліку кадрів, вживає заходів для поліпшення організації та підвищення ефективності роботи працівників місцевої державної адміністрації;

11) забезпечує ведення діловодства, дотримання секретності й службової таємниці;

12) здійснює матеріально-технічне і господарсько-побутове забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації;

13) виконує інші функції відповідно до законодавства й за дорученням голови місцевої державної адміністрації.

Апарат місцевої державної адміністрації у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з управліннями, відділами та іншими структурними підрозділами місцевої державної адміністрації (апарат обласної, Київської і Севастопольської міської державної адміністрації – також з апаратами районних державних адміністрацій), з виконавчими органами (апаратами) рад.

Організація роботи апарату місцевої державної адміністрації здійснюється відповідно до регламенту місцевої державної адміністрації, інструкції з діловодства в місцевій державній адміністрації, а також положення про апарат, які затверджуються головою місцевої державної адміністрації.

1. Конституційний Суд оприлюднив рішення у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві. На його погляд, Київська міська державна адміністрація є єдиним в організаційному відношенні органом, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади. З питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, цей орган підзвітний та підконтрольний Київській міській раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади – Кабінету Міністрів України. Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом призначається головою Київської міської державної адміністрації. Як голова Київської міської державної адміністрації Київський міський голова з питань здійснення виконавчої влади є відповідальним перед Президентом і Кабінетом Міністром, підзвітним та підконтрольним Кабміну. На посадову особу, яка є Київським міським головою і одночасно головою Київської міської державної адміністрації, не поширюються вимоги про граничний вік перебування на державній службі. Отже, Конституційний Суд побачив саме таку особливість здійснення функцій місцевого самоврядування в місті Києві, що випливає із Закону «Про столицю України – місто-герой Київ». Пункт 2 Прикінцевих положень вказаного Закону передбачає: міська та районні в місті Києві ради протягом місяця після набрання чинності цим Законом вирішують питання щодо формування власних виконавчих органів на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві.

**Лекція №** 1.7. Реформування публічної служби

**План лекції**

1. Публічна служба: сфери функціонування та сутність.
2. Класифікація публічних службовців.
3. Системи публічної служби. Здійснення кар’єри на публічній службі. Умови вступу на публічну службу. Процедури набору на публічну службу. Просування по службі. Припинення публічної служби. Обов’язки публічних службовців. Права публічних службовців.
4. Відповідальність публічних службовців.

Література: [1], [9], [10], [13], [15], [21], [28], [29], [39], [41], [49].

1. Законодавче визначення поняття публічної служби вперше дано в Кодексі адміністративного судочинства України. Згідно із ст. 3 КАСУ **публічна служба –** це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади АРК, органах місцевого самоврядування.

З даного визначення можна виокремити певні ознаки публічної служби. По-перше, це, як правило, професійна діяльність осіб на публічних посадах в державних органах або органах місцевого самоврядування. По-друге, така діяльність здійснюється постійно (інколи – визначений період). По-третє, її призначенням є здійснення завдань і функцій, які мають загальносуспільне, публічне значення; пов’язані з обслуговуванням загального, публічного інтересу, метою якого є забезпечення належних умов для реалізації громадянами своїх законних прав, свобод і інтересів. По-четверте, вона здійснюється на платній основі, за кошти державного або місцевого бюджетів. Варто зауважити, що строкова військова служба, як і подібна альтернативна (невійськова) служба, не є видом публічної служби

Таким чином, публічну службу можна визначити, як здійснювану на постійній і платній основі професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах і органах місцевого самоврядування, щодо здійснення публічно-владних повноважень.

1. Посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено нормативними актами коло службових повноважень. Основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу. Встановлюються такі категорії посад державних службовців: - перша категорія – посади голів державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим, голів держадміністрації в областях, містах Києві та Севастополі, перших заступників міністрів, керівників Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради України та інші прирівняні до них посади; - друга категорія – посади заступників керівника Адміністрації Президента України, заступників керівника Секретаріату Верховної Ради України, заступників керівника апарату Кабінету Міністрів України, керівників їх структурних підрозділів, секретарів постійних комісій Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, апарату Кабінету Міністрів України, радників та помічників Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, заступників міністрів, перших заступників голів облдержадміністрацій та інші; третя категорія – посади заступників керівників структурних підрозділів, завідуючих секторами, головних спеціалістів, експертів, консультантів Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради України і апарату Кабінету Міністрів України, заступників Постійного Представника Президента України в Республіці Крим, заступників голів облдержадміністрацій, голів райдержадміністрацій, начальників управлінь, самостійних відділів (підвідділів) міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади, керівників управлінь, відділів, служб держадміністрацій та інші; четверта категорія – посади спеціалістів Адміністрації Президента України Секретаріату Верховної Ради України і апарату Кабінету Міністрів України, заступників начальників управлінь самостійних відділів (підвідділів) міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади, керівників управлінь, відділів, служб держадміністрацій та інші; п'ята категорія – посади спеціалістів міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, заступників керівників управлінь, відділів, служб облдержадміністрацій, спеціалістів апарату цих адміністрацій та інші; шоста категорія – посади керівників управлінь, відділів, служб районних державних адміністрацій, спеціалісти управлінь, відділів, служб облдержадміністрацій та інші прирівняні до них посади; - сьома категорія – посади спеціалістів районних державних адміністрацій, їх управлінь і відділів та інші посади.
2. **Державним службовцем** є громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади АРК або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов’язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади АРК щодо: – підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; – розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; – надання адміністративних послуг; – здійснення державного нагляду (контролю); –управління державним майном або майном, що належить АРК, державними корпоративними правами; – управління персоналом державних органів, органів влади АРК або їх апарату; – реалізації інших повноважень відповідного органу.

Отже, визначальними критеріями для державного службовця є: 1) наявність громадянства України; 2) зайняття посади державної служби в державних органах або їх апараті; 3) одержання заробітної плати за рахунок коштів державного бюджету 4) здійснення встановлених повноважень, безпосередньо пов'язаних з реалізацією завдань та виконанням функцій певного державного органу.

Серед видів державної служби можна виділяти: – службу в різних органах державної влади (зокрема в органах законодавчої, виконавчої та судової гілок влади); – в Адміністрації Президента України; – в органах прокуратури; – цивільну та мілітаризовану служби, у т.ч. військову, пенітенціарну, службу в органах внутрішніх справ, СБУ, МЧС тощо; – дипломатичну, а також патронатну служби та ін. Найбільш поширеною є служба в органах виконавчої влади.

Основними принципамидержавної служби є: 1) верховенство права; 2) патріотизм та служіння Українському народу; 3) законність; 4) рівний доступ до державної служби; 5)професіоналізм; 6) доброчесність; 7) політична неупередженість; 8) прозорість діяльності; 9)персональна відповідальність державного службовця.

Закон дає визначення окремих понять у сфері державної служби. Зокрема:

– посада державної служби - це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу, органу влади АРК або їх апарату з установленими посадовими обов'язками;

– посадові обов’язки - перелік функцій і повноважень, закріплених за посадою державної служби, які зобов'язаний виконувати державний службовець та які встановлені його посадовою інструкцією;

– рівень професійної компетентності особи – характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками;

– робочий час державного службовця – час, протягом якого державний службовець відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку має виконувати свої посадові обов'язки;

– службова дисципліна – неухильне додержання присяги державного службовця, сумлінне виконання ним службових обов'язків;

– службові обов'язки – сукупність обов'язків державного службовця, визначених Законом, правилами внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу, органу влади АРК або їх апарату, та його посадових обов'язків;

– доручення – форма реалізації управлінських повноважень керівником, що передбачає постановку конкретного завдання, визначення його предмета, мети, строку та відповідальної за виконання особи;

– функції з обслуговування – діяльність працівників державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим та їх апарату, яка не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних з реалізацією завдань та виконанням функцій цих органів та ін.

На державну службу не може вступити особа, яка:

1) за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;

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

3) відповідно до вироку суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади;

4) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне правопорушення – протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;

5) має громадянство іншої держави.

Не допускається призначення осіб на посади державної служби, на яких вони будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам.

Службова кар’єра державного службовця закінчується припиненням державної служби. Крім загальних підстав, передбачених КЗпП, підставами припинення державної служби є:

1) втрата права на державну службу або його обмеження (ст. 38 Закону);

2) закінчення строку призначення (ст. 39 Закону);

3) ініціатива державного службовця (ст. 40 Закону);

4) ініціатива суб'єкта призначення (ст. 41 Закону);

5) настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін (ст..42 Закону);

6) незгода держслужбовця на проходження держслужби у разі зміни її істотних умов (ст.34);

7) досягнення державним службовцем шістдесятип’ятирічного віку;

8) визнання державного службовця безвісно відсутнім або оголошення його померлим згідно з рішенням суду, що набрало законної сили;

9) смерть державного службовця.

Державна служба припиняється також з інших підстав, передбачених законом.

1. Адміністративна відповідальність настає при порушенні відповідних правил і норм. Суть адміністративної відповідальності полягає у тому, що вона застосовується органами і посадовими особами, з якими особа, що вчинила правопорушення, не перебуває у службових відносинах. Основним джерелом норм, які встановлюють адміністративну відповідальність державних службовців, є КУпАП та антикорупційне законодавство. Суб’єктами адміністративної відповідальності є не всі державні службовці, а лише посадові особи. В адміністративно-правовій науці вони розглядаються як суб'єкти і підлягають адміністративній відповідальності тільки за правопорушення, пов'язані з недотриманням правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. Зокрема, посадові особи несуть адміністративну відповідальність за адміністративні порушення: в галузі охорони праці і здоров’я населення; що посягають на власність; у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам’яток історії і культури; у промисловості, будівництві і в галузі використання електричної і теплової енергії; сільському господарстві; за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень. Відповідне законодавство містить основні положення, які визначають підстави притягнення винних до відповідальності за вчинення корупційних діянь, із акцентом на те, що є корупційним діянням, хто може бути таким суб’єктом (перелік істотно розширено порівняно із раніше чинним законодавством), подано систему суб'єктів протидії корупції та процесуальні аспекти притягнення винних до відповідальності, заходи адміністративно-правового реагування на вчинення такого роду протиправних діянь. Згідно із КУпАП до державних службовців, які вчинили адміністративні правопорушення, застосовуються 2 види стягнення – попередження і штраф. Проблема юридичної відповідальності державних службовців тісно пов’язана з проблемою протидії корупції. Відповідно, корупційним правопорушенням вважається умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою – суб’єктом відповідальності, за яке законодавством установлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

**Лекція №** 1.8. Реформування статусу громадянина

**План лекції**

1. Статус громадянина в публічному управлінні. Поняття та особливості адміністративно-правового статусу громадян.
2. Адміністративна правоздатність громадян. Характеристика обмеженої правоздатності. Адміністративна дієздатність громадян. Підстави виникнення взаємовідносин громадян і органів держави. Обставини що характеризують дієздатність громадян. Вік. Повна, обмежена і часткова адміністративна дієздатність громадян. Стан здоров’я. Належність до деяких соціальних груп.
3. Права громадян у сфері державного управління. Соціально-економічні права. Політичні права і свободи. Особисті права і свободи.
4. Звернення громадян. Адміністративно-правові гарантії прав громадян.
5. Адміністративно-правові обов'язки громадян. Види обов’язків.
6. Характеристика юридичних фактів, у зв'язку з якими виникають адміністративно-правові обов'язки громадян.
7. Адміністративно-правовий статус іноземців, біженців, осіб без громадянства. Концепція реформи адміністративного права щодо оновлення змісту правового статусу громадян. Адміністративно-правовий статус іноземців.
8. Європейський суд з прав людини.

Література: [1-3], [14], [36], [38], [56].

1. Громадяни – найбільша група суб’єктів адміністративно-правових відносин. Конституція України надає перевагу інтересам, правам і свободам громадян перед інтересами, правами й свободами інших учасників правових відносин, виходячи з пріоритету загальнолюдських цінностей. Людину, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку визнають в Україні найвищою соціальною цінністю. Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Конституції України).

Найчастіше особа вступає у відносини з державою в сфері виконавчої влади, де практично реалізуються надані їй Конституцією та законами України права й свободи. Для реалізації деяких прав, свобод і виконання обов'язків важливе значення має громадянство – постійний правовий зв’язок особи та Української держави, що виявляється в їх взаємних правах і обов’язках. Право на громадянство є невід’ємним правом громадянина України, він не може бути позбавлений свого громадянства. Кожна особа має право на громадянство в Україні, яке вона може одержати за певних умов. Громадянство не поєднується з постійними трудовими чи службовими відносинами особи з конкретною організацією.

На всіх осіб, що постійно чи тимчасово перебувають на території України, поширюється юрисдикція Української держави. Проте законодавство в багатьох випадках чітко розмежовує статус громадянина й особи, не ототожнює їх. Громадянин України має ширший обсяг прав і обов’язків, ніж особа, яка не пов’язана відносинами громадянства з державою, в тому числі й у сфері захисту (недопустимість видачі громадянина України іноземній державі, захист прав громадян за кордоном тощо).

Адміністративно-правовий статус громадянина України є складовою частиною його загального статусу, встановленого Конституцією України, Законом України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. та іншими законодавчими актами України.

Громадяни України рівні перед законом незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду й характеру занять, місця проживання та інших ознак. Рівноправність громадян України забезпечується в усіх галузях економічного, політичного, соціального та культурного життя. Всі ці конституційні положення підтверджують закони України про власність, про підприємництво, про підприємства, про землю, про об'єднання громадян тощо.

Правовий статус громадянина включає:

а) основні (невід’ємні) права (або права й свободи людини і громадянина);

б) комплекс прав і обов’язків, закріплених Конституцією України, нормами різних галузей права, в тому числі адміністративно-правовими нормами;

в) гарантії реалізації цих прав і обов’язків, а також механізм їх охорони державою.

До основних прав, крім невід’ємних (на життя, здоров'я, честь, гідність тощо), можна віднести: свободу слова, міграції, зборів, власності, користування засобами транспорту, будовами, політичні права (участь у законодавчій, виконавчій та юрисдикційній діяльності держави) та ін.

Комплекс прав і обов’язків у різних галузях управління складають права на підприємництво та створення підприємств, на землю, на освіту, на користування досягненнями культури тощо.

Гарантії реалізації цих прав і обов’язків, а також механізм забезпечення їх державою знаходять своє відображення в Конституції та законодавчих актах України.

1. Адміністративно-правовий статус громадянина України встановлюється обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності, яку становлять адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність.

Адміністративна правоздатність – це визнана законом за громадянином фактична можливість бути суб’єктом адміністративного права, мати права й обов’язки адміністративно-правового характеру. Адміністративна правоздатність виникає з моменту народження людини. Її обсяг встановлюють і змінюють за допомогою адміністративно-правових норм. Вона підтверджується документами про громадянство – паспортом громадянина України, а для осіб до 16 років – свідоцтвом про народження.

Правоздатність не може бути обмежена або відчужена, від неї неможливо відмовитися добровільно (оскільки така відмова не має юридичної сили). Правоздатність людини утворює юридичне поняття особи й громадянина. Тільки у випадках, передбачених кримінальним або адміністративним законодавством, громадянин може бути позбавлений якоїсь частини адміністративної правоздатності – права пересування, батьківських прав тощо.

Адміністративна дієздатність є другою складовою частиною адміністративної правосуб’єктності. При цьому адміністративна правоздатність є основою адміністративної дієздатності громадян, оскільки вона складає умови, за яких реалізуються їх суб'єктивні права й обов’язки.

Адміністративна дієздатність – це визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов’язки адміністративно-правового характеру. В повному обсязі адміністративна дієздатність настає з досягненням 18-річного віку. Разом із тим, вона виникає і по досягненні 16-річного віку – одержання паспорта й дотримання правил паспортної системи, охорона природи тощо. Адміністративна дієздатність може наставати в деяких випадках і до досягнення 16-річного віку – право на працю.

3. **Права громадян у державному управлінні.** За змістом розрізняються наступні групи прав громадян:

а) на участь у державному управлінні (право на державну службу, на внесення пропозицій, на одержання необхідних документів та іншої інформації в установленій формі тощо);

б) на державну (допомогу, сприяння, допомогу компетентних організацій (право отримувати платні блага, отримувати й користуватися безплатними благами, отримувати організаційну, технічну, медичну та іншу допомогу);

в) право на захист (право на адміністративну скаргу, позовом до суду тощо).

**Соціально-економічні права** – це можливості людини реалізувати свої здібності й одержувати кошти для свого існування, беручи участь у виробництві благ.

До них належать:

* право на власність (ст.41 КУ), яке полягає в тому, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості;

- право на підприємницьку діяльність (ст. 42 КУ). Згідно цього конституційного права кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом;

- право на працю, яке передбачене ст. 43 КУ. Так, кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.  Використання примусової праці забороняється. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан. Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом;

- право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (ст. 44 КУ). Ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів. Порядок здійснення права на страйк встановлюється законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей. Ніхто не може бути примушений до участі або до неучасті у страйку;

- право на відпочинок (ст. 45 КУ). Кожен, хто працює, має право на відпочинок. Це право забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки, встановленням скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час;

- право на соціальний захист (ст.46 КУ). Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом;

- право на житло (ст.47 КУ).Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду;

- право на достатній життєвий рівень для себе і членів своєї сім’ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48 КУ).  Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.

Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Конституція України закріплює лише перелік цих прав, визначає їхній зміст та принципи їхньої реалізації і захисту, а тому, як правило, приймаються нормативно-правові акти, які деталізують зміст цих прав, визначають практичні механізми їхньої реалізації та захисту.

**Політичні права і свободи** — це можливості людини брати участь у державному та громадському житті, впливати на діяльність різноманітних державних органів, органів місцевого самоврядування, політичних партій та інших об’єднань громадян політичного спрямування.

До політичних прав і свобод громадян України належать:

- право на участь в управлінні державою (ст. 38 Конституції України);

- право на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (ст. 39 Конституції України);

- свобода думки і слова (ст. 34 Конституції України);

- право на об’єднання в політичні партії та громадські організації (ст. 36-37 Конституції України);

- право на індивідуальні та колективні скарги (ст. 40 Конституції України);

Право на участь в управлінні державою. Стаття 38 Конституції України закріплює таке право громадян. Складовими елементи цього конституційного права є положення:

- право громадян на участь в управлінні державними справами;

- право громадян на участь у всеукраїнському та місцевих референдумах;

- право обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Право громадян на участь в управлінні державними справами фактично означає, що будь-який громадянин може стати державним службовцем чи посадовою особою органів місцевого самоврядування і реалізувати своє право на управління державними справами.

Всі громадяни України, які досягнули 18 років і яких не визнано судом недієздатними, мають право на участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, тобто право брати участь у всеукраїнських чи місцевих голосуваннях з питань внесення змін до Конституції України, затвердження чи прийняття нових законів, вирішення інших важливих загальнодержавних чи місцевих проблем.

Всі громадяни України, які досягнули 18 років і яких не визнано судом недієздатними, мають також право обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (володіють виборчим правом).

Характеризуючи конституційне право — право на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, насамперед варто звернути увагу на положення ст. 39 Конституції України, в першій частині якої йдеться, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

**Особисті (громадянські) права і свободи людини** — це закріплені правом можливості фізичного існування і духовного розвитку людини.

Особистими правами володіють всі проживаючі на території України індивіди незалежно від свого правового стану (громадяни України, іноземні громадяни Конституція України містить такий перелік особистих (громадянських) прав людини:

1) право на вільний розвиток особистості. Кожна людина має право сама визначати свою долю, ставити перед собою визначені нею самою цілі, обирати засоби для досягнення цих цілей. Але, зрозуміло, при цьому вона не повинна порушувати прав інших людей;

2) право на життя. Конституція України закріплює право на життя за допомогою заборони свавільного (незаконного) позбавлення життя. Верховна Рада України скасувала кримінальне покарання у вигляді смертної кари. Ніхто не може бути позбавлений життя навіть за рішенням державного органу. Другий важливий компонент закріплення права на життя — право людини на самозахист від протиправних посягань на життя і здоров’я;

3) право на повагу людської гідності. Це особисте право теж забезпечується встановленням заборон на протиправні дії, що посягають на людську гідність: катування, жорстоке, нелюдське таке, що принижує гідність, поводження або покарання, примусові медичні або наукові дослідження на людині;

4) право на свободу і особисту недоторканність. Сутність права на свободу полягає в тому, що в Україні заборонені будь-які форми особистої залежності, а саме — рабство і подібні до нього інститути (боргова кабала і т.ін.). Недоторканність особи є важливою гарантією свободи людини, насамперед свободи від свавільних дій посадових осіб держави. Відповідно до Конституції України ніхто не може бути заарештованим чи триматися під вартою інакше як за рішенням суду. У разі нагальної потреби запобігти злочину або його припинити правоохоронні органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід. Обґрунтованість цього тимчасового запобіжного заходу протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом;

5) недоторканність житла. Житло — є продовженням людської особистості, важлива гарантія її свободи і недоторканності. Недарма склалася приказка: «Мій будинок — моя фортеця». Конституція України зазначає, що проникнення до житла, проведення в ньому огляду або обшуку можуть здійснюватися тільки за рішенням суду. Винятки з цього правила допускаються тільки для порятунку життя людей і майна (наприклад, у разі пожежі, стихійного лиха), а також з метою переслідування осіб, підозрюваних у вчиненні злочину;

6) таємниця листування, телефонних переговорів, телеграфної та іншої кореспонденції. Ця норма Конституції України теж є однією з гарантій свободи особи. Винятки (тобто ознайомлення з кореспонденцією посадових осіб держави) можуть бути встановлені тільки судом з метою запобігти злочину чи встановити істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими засобами одержати інформацію неможливо;

7) невтручання в особисте і сімейне життя. Таємниця особистого і сімейного життя — ще одна грань свободи особи. Конституція України забороняє збирання, збереження, використання і поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і тільки в інтересах національної безпеки, економічного добробуту і прав людини;

8) свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право на вільний в’їзд в Україну і виїзд з України. Це особисте право поширюється тільки на осіб, що перебувають в Україні на законних підставах. Іноземний громадянин чи підданий, що порушує закони України, може бути висланий за межі України. Такій особі може бути відмовлено в дозволі на в’їзд до України. У той же час громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися до України, не може бути висланий за межі України;

9) право на свободу думки і слова, на вільне висловлювання своїх поглядів і переконань. Свобода думки в принципі не може бути нічим обмежена — адже контролювати і регулювати людське мислення неможливо. Свобода ж слова і друку в Україні, як і в будь-якій іншій демократичній країні, має певні межі (докладніше про це — далі);

10) свобода світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідати будь-яку релігію або не сповідати ніякої (бути атеїстом), правити релігійні культи і ритуальні обряди, здійснювати релігійну діяльність.

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

Військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки, а також особи рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Що стосується адміністративно-правових гарантій забезпечення прав і свобод громадян, сучасний стан суспільства та його подальший розвиток потребують вдосконалення правових механізмів утвердження та забезпечення реалізації прав і свобод людини. Забезпечення прав і свобод людини та їх гарантії визначають гуманістичний вимір розвитку Української держави і громадянського суспільства, їх потенціальні та реальні перспективи щодо подальшого розвитку на шляху до утвердження демократії. Увага до прав і свобод людини завжди була в полі зору правової науки і, зокрема, адміністративного права. Сьогодні забезпечення їх в нових умовах розвитку суспільства потребує нових ідей і вироблення дієвих правових механізмів.

Конституція України 1996 закріплює принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, проявом якого є визначення обов’язків держави (ст. 3,16,22). Можна стверджувати, що революційні події 2013-2014 рр. стали результатом невиконання державою (в особі вищих посадових осіб, яких ми обирали (а вони призначали) на ці посади) таких обов’язків. Прийняття Національної Стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України 25 серпня 2015 року, було зумовлено необхідністю визначення реальних заходів забезпечення прав громадян, вдосконалення діяльності держави щодо утвердження більш дієвих механізмів захисту її прав і свобод, вирішення системних проблем, що виникають при їх забезпеченні. Метою реалізації Стратегії, як зазначається в цьому документі, є забезпечення пріоритетних прав і свобод людини як визначального чинника під час формування державної політики, прийняття рішень органами державної влади та органа- ми місцевого самоврядування. Результатом такої діяльності держави має стати запровадження системного підходу до виконання зазначених завдань та забезпечення узгоджених дій органів публічної влади, створення правових механізмів регулювання відносин між громадянами і суб’єктами державної влади. В структурі Національної Стратегії у сфері прав людини знайшли відображення права і свободи, притаманні діяльності стратегій країн Євросоюзу. Це, зокрема, такі як забезпечення права на життя, свободу, недоторканість, справедливий суд, запобігання й протидію дискримінації та гендерному і домашньому насильству, протидія катуванню, забезпечення прав корінних народів і національних меншин. В Національній Стратегії знайшли відображення і ті права та необхідність їх захисту, що пов’язані із ситуацією захисту прав людини через агресію сусідньої держави та військові дії, що відбуваються на території нашої країни сьогодні з боку агресора.

1. Обов’язки громадян у сфері державного управління можна поділити на дві групи.

Перша група — це так звані абсолютні обов’язки, які не залежать від конкретних обставин і випливають із норм Основного Закону та законодавчих актів держави. До них належать обов’язки: додержуватися Конституції та законів України, державної дисципліни; охороняти інтереси держави, сприяти зміцненню її могутності й авторитету; захищати Батьківщину; оберігати природу, охороняти її багатства; сплачувати податки; сприяти охороні громадського порядку; оберігати історичні пам’ятки та інші культурні цінності.

Другу групу становлять відносні обов’язки, які виникають із правомірних, а в деяких випадках — неправомірних дій, спрямованих на придбання будь-яких прав чи їх збереження. Такі обов’язки не є постійними — права абітурієнта, власника транспортних засобів, читача бібліотеки тощо. До обов’язків громадян належать і такі, що виникають у зв’язку з правопорушенням (наприклад, сплатити штраф, відшкодувати збитки).

Деякі обов’язки громадян виникають у зв’язку з видом їх діяльності — державні службовці, члени громадських об’єднань та ін. Конкретний обсяг обов’язків регулюється багатьма нормативними актами адміністративно-правового характеру, в тому числі статутами, положеннями, кваліфікаційними характеристиками. Невиконання їх обумовлює застосування до винних громадян юридичної відповідальності.

1. Юридичні факти можна класифікувати за різними критеріями. Так, за наслідками, що настали, юридичні факти поділяються на:

1. *Правоутворюючі* факти зумовлюють встановлення правовідносин, наприклад, вчинення адміністративних правопорушень.

2. *Правозмінюючі* факти змінюють існуючі правовідносини. Так, визнання за правопорушником неможливості сплатити штраф може призвести до винесення постанови про накладення штрафу працівником виконавчої служби шляхом звернення стягнення на особисте майно правопорушника (ст. 308 КУпАП). Такий юридичний факт (винесення постанови) змінює зміст адміністративних правовідносин між сторонами, хоч правовідносини зберігаються.

3. *Правоприпиняючі* факти спричинюють припинення правовідносин. Такими є дії особи щодо здійснення суб'єктивного права чи виконання юридичного зобов'язання. Наприклад, сплата правопорушником штрафу (виконання постанови щодо накладення стягнення) припиняє адміністративно-деліктні відносини, які виникли у зв'язку зі вчиненням правопорушення.

1. Іноземці за своїм правовим статусом несуттєво відрізняються від осіб без громадянства. Обсяг прав і обов'язків цих суб'єктів вужчий, ніж у громадян України, але за загальним правилом вони користуються тими ж правами й на них покладено ті ж обов'язки, що й на громадян України. Відмінності пов'язані з відсутністю громадянства в розглядуваної категорії осіб, яке є найважливішим компонентом адміністративно-правового статусу особи.

Правосуб’єктність цих осіб виникає з моменту прибуття в Україну й завершується з часу залишення її території.

Адміністративно-правовий статус іноземців регламентовано Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 4 лютого 1994 р., а також міжнародними угодами. Статус осіб, які не мають громадянства, але перебувають на території України, визначає законодавство України.

Для іноземних громадян і осіб без громадянства обов’язковими є норми Конституції та інших законів України, загальнообов’язкові правила стосовно охорони природи, санітарії, пожежної безпеки, громадського порядку, користування транспортними засобами, в’їзду та виїду. Разом з тим, ці особи не користуються частиною прав і обов’язків, що становлять групу виключних прав і обов’язків громадян України (виборче право, право мати паспорт громадянина України тощо).

У цілому основні обмеження для іноземців і осіб без громадянства зводяться до таких: 1) вони не можуть займати деякі посади (Президента України, судді, перебувати на посадах у складі морських і повітряних екіпажів тощо);

2) вони не мають доступу до посад державних службовців, діяльність яких пов'язано з державною таємницею;

3) ці особи не можуть служити в Збройних Силах України;

4) для іноземних громадян і осіб без громадянства допускаються обмеження в пересуванні чи перебуванні в окремих місцях;

5) для них встановлено окремі правила паспортного режиму, вступу в навчальні заклади тощо;

6) для іноземних громадян і осіб без громадянства встановлено особливу адміністративну деліктоздатність.

При регулюванні правового статусу іноземців Україна виходить з принципу взаємності, що застосовується в стосунках з іншими державами. Адміністративно-правовий статус осіб, які мають дипломатичні привілеї, визначається, крім законодавства України, міжнародними правилами та міжнародними угодами України.

1. Європейський суд з прав людини (далі – Суд) є міжнародним органом, який за умов, визначених [Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод](http://old.minjust.gov.ua/159) (далі – Конвенція), може розглядати заяви, подані особами, які скаржаться на порушення своїх прав. Конвенція є міжнародним договором, на підставі якого більшість європейських держав зобов’язалися дотримуватися прав та основоположних свобод людини. Ці права гарантуються як самою Конвенцією, так і протоколами до неї (Протоколи № 1, 4, 6, 7, 12 і 13), згода на обов’язковість яких надана державами – сторонами Конвенції.

**Підстави звернення до Європейського суду з прав людини.**

1. Ви можете звернутися до Суду, якщо вважаєте, що Ви особисто є жертвою порушення однією з держав – сторін Конвенції Ваших прав чи основоположних свобод, які захищаються Конвенцією та протоколами до неї.

2. Суд може розглядати лише ті заяви, в яких йдеться про порушення гарантованих Конвенцією та протоколами до неї прав – одного або кількох.

Європейський суд є наднаціональною міжнародною судовою установою, яка розглядає скарги осіб щодо порушення їхніх прав державами – сторонами Конвенції.

Відповідно до статті 19 Конвенції, Європейський суд створений для забезпечення дотримання Високими Договірними Сторонами їхніх зобов’язань за Конвенцією та протоколами до неї. Відповідно до статті 32 Конвенції, юрисдикція Європейського суду поширюється на всі питання, які стосуються тлумачення та застосування Конвенції і протоколів до неї та які передаються на його розгляд відповідно до статей 33, 34 і 47 Конвенції. Відповідно, Суд не виконує функції національного суду та не має повноважень скасовувати або змінювати рішення національних судів. Суд також не може безпосередньо втручатися в діяльність органу влади, дія або бездіяльність якого спричинила порушення.

3. Суд може розглядати лише ті заяви, які спрямовані проти держав, що ратифікували Конвенцію та відповідні протоколи, і які стосуються подій, що відбувалися після дати ратифікації (відповідна інформація щодо дат ратифікації Конвенції та протоколів до неї розміщено на офіційному сайті Європейського суду).

4. Ви можете звернутися до Суду лише зі скаргами, предмет яких перебуває у сфері відповідальності суб’єкта владних повноважень (наприклад: парламенту, суду, прокуратури тощо) однієї з цих держав. Суд не розглядає заяви, спрямовані проти приватних осіб або недержавних інституцій.

5. Згідно з п. 1 статті 35 Конвенції, Суд приймає заяви до розгляду лише після того, як були використані усі внутрішні засоби юридичного захисту, і лише протягом шести місяців з дати винесення остаточного рішення. Суд не розглядає заяву, яка не відповідає цим умовам прийнятності.

6. Надзвичайно важливо, щоб перед зверненням до Суду Ви використали усі засоби судового захисту в державі, проти якої спрямована заява, які могли б призвести до усунення порушення, що є предметом оскарження; в протилежному випадку Ви маєте довести, що такі засоби захисту є неефективними. Це означає, що Вам слід спочатку звернутися до національних судів, яким підсудна справа, включаючи відповідну вищу судову інстанцію, для захисту своїх прав, про порушення яких Ви маєте намір поскаржитись до Суду. Крім того, використовуючи належні засоби захисту, необхідно дотримуватись національних процесуальних правил, зокрема, передбачених законодавством строків.

8. Якщо Ваша заява стосується рішення національного суду, наприклад, вироку, то після того, як Ви використали звичайну процедуру судового оскарження, немає потреби знову вдаватися до спроб перегляду цього рішення. Також не обов’язково використовувати позасудові засоби юридичного захисту або звертатися зі скаргами або заявами, наприклад, до парламенту, глави держави або уряду, міністра чи уповноваженого з прав людини, оскільки ці засоби захисту не вважаються такими, що необхідно використати перед зверненням до Суду.

9. Ви можете подати заяву до Суду протягом шести місяців після ухвалення остаточного рішення судом або органом влади, до компетенції яких належить визначення питання, що є предметом Вашого звернення до Суду. Шестимісячний строк відраховується з моменту Вашого ознайомлення або ознайомлення Вашого адвоката з остаточним судовим рішенням, за результатами звичайної процедури оскарження на національному рівні, або ж - у разі якщо Ви вважає, що ефективний засіб юридичного захисту щодо такого порушення на національному рівні відсутній - з моменту стверджуваного порушення.

10. Перебіг шестимісячного строку припиняється в момент отримання Судом від Вас першого листа, в якому чітко викладено – хоча б у стислій формі – предмет заяви, яку Ви маєте намір подати, або заповненого формуляру заяви. Звичайного запиту з проханням надати інформацію недостатньо, щоб зупинити перебіг.

**Лекція №** 1.9. Реформування адміністративно-деліктної сфери

**План лекції**

1. Сучасна трансформація функцій органів прокуратури України.
2. Здійснення прокурорського нагляду за законністю у сфері виконавчої влади.
3. Протест на акт, що суперечить закону. Припис щодо усунення порушень закону. Подання з вимогами усунути порушення закону, причин цих порушень і умов. Постанова щодо порушення закону посадовою особою або громадянином.
4. Антикорупційна діяльність.
5. Юридична відповідальність державних службовців.
6. Дисциплінарна відповідальність державних службовців. Дисциплінарні стягнення. Стадії дисциплінарного провадження.
7. Особливості відповідальності окремих видів державних службовців.
8. Особливості відповідальності спеціальних суб’єктів.

Література: [31], [33], [34-36], [38], [43-45], [49].

1. На сьогодні ведеться внесення змін до чинного Закону України «Про прокуратуру», розпочалася і робота над змінами до Конституції України.

28 квітня 2006 року Генеральна прокуратура України в рамках виконання Плану заходів звернулась до РЄ з проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України у частині реформування функцій органів проė куратури. Серед змін викладених у проекті Основного Закону Венеціанська комісія позитивно відгукнулася щодо виключення п. 5 із ст. 121 Конституції України у частині наглядових повноважень прокурора. Крім того на думку Комісії існуюча роль прокуратури щодо захисту прав і свобод людини і громадянина має бути покладена у майбутньому на інші органи або виконуватися особами самосė тійно за допомогою адвокатів за їх власним вибором.

Наступний крок у процесі трансформації функцій прокуратури був відображений у «Концепції реформування кримінальної юстиції України затвердженої Указом Президента України 8 квітня 2008 року. Цей правовий акт містив вичерпний перелік функцій прокуратури, а саме: нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування; кримінальне переслідування особи в тому числі висунення обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та складання обвинувального акта; нагляд за додержанням законів органами та установами, які виконують судові рішення у кримінальних справах, а також застосовують інші заходи примусового характеру пов’язані з обмеженням особистої свободи громадян. Функція досудового розслідування органами прокуратури може проводитись лише у виняткових випадках, спеціально визначених законом.

Новий етап реформування прокуратури стартував разом з прийняттям Указу Президента України від 12 січня 2011 року «Про План заходів із виконання обов’язків та зобов’язань України, що випливають із її членства в Раді Європи» містив положення про те, що протягом року з дня прийняття нового КПК України за участі Генеральної прокуратури України повинен бути розроблений новий Закон України «Про прокуратуру» у новій редакції.

У 2012 році із прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України розпочався новий етап трансформації функцій органів прокуратури України. Закон України «Про внесення змін до деяких закоė нодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18 вересня 2012 року вніс зміни до 18 законодавчих актів України, серед яких й Закон України «Про прокуратуру» якими вдосконалено положення чинного законодавства України щодо порядку реалізації прокуратурою наданих повноваė жень. Даним Законом частково скасували окремі повноваження функції загального нагляду, змінено повноваження прокурора щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів представництва інтересів держави і громадянина у суді.

15 квітня 2013 року Україною від РЄ було отримано документ «Принципи щодо ролі інституціональної організації прокурорської служби та статусу прокурорів України» з урахуванням якого здійснено підготовку проекту нової редакції Закону України «Про прокуратуру», який було передано на експертизу Венеціанської Комісії. В ньому передбачалося повне скасування функції загального нагляду прокуратурою та скорочення функції представництва в судах.

Подальша активізація реформаційного процесу функціонування прокуратури України відбулася лише в другій половині 2014 року шляхом прийняття оновленого Закону України «Про прокуратуру» в якому остаточно була виключена функція загального нагляду. Актуальним залишається питання щодо трансформації функції нагляду за додержанням і застосуванням законів та функції попереднього слідства.

З огляду на неповноту реформування органів прокуратури та невідповідність їх функцій до європейських стандартів Указом Президента України від 20 травня 2015 р. «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки» встановлено пріоритети реформування судової влади, системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів як на рівні конституційних змін так і на рівні впровадження першочергових невідкладних заходів, які забезпечать необхідні позитивні зрушення у функціонуванні відповідних правових інститутів. Зазначено, що основним завданням реформування органів прокуратури є подальша оптимізація повноважень прокуратури та обмеження сфери їх застосування відповідно до рекомендацій РЄ і як результат все ж приведення діяльності органів прокуратури до європейських стандартів. Так, 14 жовтня 2014 р. було прийнято новий Закон України «Про прокуратуру».

Необхідно зазначити, що в Україні активно продовжується процес впровадження європейських стандартів щодо трансформації функцій прокуратури але імплементаційні процеси ще далекі від свого завершення. Так, необхідно зазначити, що у сучасних умовах гостро стоїть питання щодо завершення реформування органів прокуратури з метою найшвидшого приведення її функцій до міжнародних стандартів.

2. Згідно з ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, користуючись при цьому правами і виконуючи обов’язки, передбачені [Законом України](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2135-12) «Про оперативно-розшукову діяльність» та [Кримінальним процесуальним кодексом України](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17).

Письмові вказівки прокурора органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, надані в межах повноважень, є обов’язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню.

Видання прокурором розпоряджень поза межами його повноважень тягне за собою відповідальність, передбачену законом.

Генеральний прокурор України, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов’язків, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності. Порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб’єктами протидії злочинності визначається положенням, що затверджується спільним наказом Генерального прокурора України, керівників інших правоохоронних органів і підлягає реєстрації у Міністерстві юстиції України.

**Стаття 26.** Нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян, має право:

1) у будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув’язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру, та будь-які інші місця, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу;

2) опитувати осіб, які перебувають у місцях, зазначених у[пункті 1](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/print1465223666166814#n240) цієї частини, з метою отримання інформації про умови їх тримання та поводження з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру;

3) знайомитися з матеріалами, отримувати їх копії, перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії;

4) вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності;

5) знайомитися з матеріалами виконавчого провадження щодо виконання судових рішень у кримінальних справах, робити з них виписки, знімати копії та в установленому законом порядку оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця;

6) вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ попереднього ув’язнення, виконання покарань, застосування заходів примусового характеру та перевірок інших місць, зазначених у [пункті 1](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/print1465223666166814#n240) цієї частини;

7) звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених законом випадках.

Прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян в органах та установах, шляхом проведення регулярних перевірок, а також у зв’язку з необхідністю належного реагування на відомості про можливі порушення законодавства, що містяться у скаргах, зверненнях чи будь-яких інших джерелах. У межах реалізації зазначеної функції прокурор має право залучати відповідних спеціалістів.

Прокурор зобов’язаний негайно звільнити особу, яка незаконно (за відсутності відповідного судового рішення, рішення адміністративного органу або іншого передбаченого законом документа чи після закінчення передбаченого законом або таким рішенням строку) перебуває у місці тримання затриманих, попереднього ув’язнення, обмеження чи позбавлення волі, установі для виконання заходів примусового характеру, інших місцях, зазначених у[пункті 1](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/print1465223666166814#n240) частини першої цієї статті.

Письмові вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку та умов тримання осіб у місцях, зазначених у [пункті 1](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/print1465223666166814#n240) частини першої цієї статті, а також письмові вказівки прокурора, надані іншим органам, що виконують судові рішення у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення, є обов’язковими і підлягають негайному виконанню.

1. Визначені законом повноваження прокуратури реалізують у формі актів прокурорського реагування. Особливістю цих актів є те, що їх слід розглядати не тільки як право, а й як обов'язок прокурора реагувати на порушення закону.

Протест прокурора – один із основних правових засобів реагування прокурора на виявлені порушення закону. Протест на правовий акт (наприклад, наказ чи постанову про притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної чи матеріальної відповідальності) заявляють у разі, коли той суперечить законові. В ньому міститься вимога про усунення порушення, приведення акта відповідно до чинного законодавства або його відміну. Сферу застосування протесту не обмежено лише правовими актами. Закон передбачає можливість опротестування незаконних дій, щоб припинити їх і поновити порушене право. Протест заявляє прокурор, його заступник до органу, який видав цей правовий акт, або до вищого органу. Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта й підлягає обов'язковому розглядові відповідним органом або посадовою особою в десятиденний строк після його надходження. Про наслідки розгляду протесту в цей же строк повідомляють 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 з моменту одержання повідомлення про відхилення протесту або закінчення передбаченого законом строку для його розгляду. Подача такої заяви зупиняє дію правового акта. Заяву до суду направляють відповідно до чинних положень цивільно-процесуального законодавства, а також із урахуванням підвідомчості та підсудності справи. Письмовий припис про усунення порушень закону вносить прокурор, його заступник органу чи посадовій особі, які допустили порушення, або вищому в порядку підпорядкованості органу, посадовій особі, які правомочні усунути порушення. Його вносять у разі, коли порушення закону має очевидний характер і може завдати суттєвої шкоди інтересам держави, підприємства, установи та організації, а також громадянам, якщо не буде негайно усунуто. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляють прокурору. Припис використовують, переважно, в разі реальної загрози спричинення тяжких наслідків, аварій, екологічних та інших катастроф. Він спонукає органи державної влади чи самоврядування, посадових осіб до активних дій щодо здійснення запобіжних заходів. Наприклад, якщо зволікають із відселенням мешканців будинку, що загрожує обвалом, прокурор письмовим приписом вимагає термінового розв'язання цього питання, оскільки може бути завдано шкоди життю та здоров'ю громадян. Орган чи посадова особа можуть оскаржити припис вищестоящому прокуророві, який зобов'язаний розглянути скаргу протягом десяти днів, або до суду. Подання прокурора є актом прокурорського реагування, спрямованим на усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють. Право внесення подання належить прокуророві та його заступникові. Подання ґрунтується на матеріалах прокурорської перевірки, а підставою для його внесення є виявлені факти порушень і, як правило, стосуються групи таких порушень. Подання вносять у орган чи посадовій особі, компетенція яких дозволяє вжити реальних заходів щодо усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяли. Вимоги прокурора повинні мати лише правову спрямованість і не носити ознак втручання в господарську сферу. Разом з вимогами, спрямованими на усунення причин правопорушень, здебільшого ставлять питання про притягнення винних осіб до дисциплінарної і матеріальної відповідальності. Подання підлягає негайному розглядові. Не пізніше як у місячний строк має бути вжито відповідних конкретних заходів щодо усунення порушень закону, причин і умов, що їм сприяють, а про наслідки повідомлено прокурору.

У ст. 185 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено можливість накладання штрафу за залишення посадовою особою без розгляду чи несвоєчасний розгляд подання, протесту чи припису прокурора.

Постанова прокурора є одним із поширених актів прокурорського реагування, її застосовують не лише у випадках визначення персональної відповідальності. Кримінально-процесуальне законодавство, визначаючи компетенцію прокурора щодо органів дізнання й слідства, передбачає використання постанови для реалізації ним своїх повноважень. Саме постановою прокурор скасовує незаконні, необґрунтовані постанови слідчих і осіб, які проводять дізнання, закриває або зупиняє провадження в кримінальних справах і т. ін. Вимога прокурора про надання йому документів і матеріалів, довідок та інформації, а також про проведення перевірок і ревізій є одним із актів прокурорського реагування. Посадові особи та громадяни повинні з'являтися за викликом прокурора (повісткою) й давати пояснення щодо обставин, які з'ясовує прокурорська перевірка. Виконання обґрунтованих законом вимог прокурора не може бути пов'язано з будь-якими умовами й здійснюється в строки, передбачені законом або погодженні з прокурором. Документи та інформацію, необхідні органам прокуратури для здійснення покладених на неї наглядових функцій, надають безплатно. Невиконання без поважних причин законних вимог прокурора й ухилення від явки в прокуратуру тягнуть за собою встановлену законом відповідальність. У ст. 1855 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено адміністративну відповідальність посадової особи за невиконання законних вимог прокурора про проведення перевірки або ревізії діяльності підпорядкованих підприємств, про надання необхідних матеріалів, а також відповідальність посадових осіб і громадян за ухилення від прибуття за викликом прокуратури. Досить схожим з вимогою прокурора є такий акт прокурорського реагування, як вказівка прокурора органам, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Вона є обов'язковою до виконання, дають її у випадках, передбачених кримінально-процесуальним законодавством, а саме: про розслідування злочинів, про обрання, зміну, скасування запобіжного заходу, кваліфікацію злочину, проведення окремих слідчих дій і розшук осіб, які вчинили злочин (ст. 227 КПК України).

Акти прокуратури повинні бути законними, обґрунтованими, вмотивованими, юридичне й стилістично грамотними, чіткими за змістом, а також містити правову аргументацію та роз’яснення порядку оскарження. У протесті, поданні, приписі або постанові прокурора обов’язково зазначають, ким і яке положення закону порушено, в чому полягає порушення та що й у який строк посадова особа або орган мають вжити для його усунення. У цих та інших документах мають бути зазначені правові наслідки невиконання викладених вимог і вказані посада, класний чин і прізвище особи, яка підписала акт.

4. Відповідно до статей 5 та 6 [Конвенції ООН проти корупції](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_c16) держави – учасниці повинні розробляти і здійснювати ефективну скоординовану політику щодо протидії корупції та утворити з цією метою спеціально уповноважений орган (органи). Відповідні рекомендації надані Україні Групою держав проти корупції (GRECO), Організацією економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) та експертами ЄС.

В Україні окремими повноваженнями щодо формування та реалізації антикорупційної політики наділені кілька інституцій, серед яких - Національний антикорупційний комітет, Міністерство юстиції України, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики. Проте такий розподіл функцій формування та реалізації антикорупційної політики між органами з різним правовим статусом та обсягом повноважень не відповідає міжнародним стандартам щодо органів, уповноважених на її формування та реалізацію, ні за критеріями спеціалізації, ні за критеріями незалежності.

Крім того, низку функцій у сфері антикорупційної політики взагалі не реалізовано жодним органом держави, зокрема проведення на постійній основі оцінки стану справ з корупцією, моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, формування світогляду несприйняття корупції.

Не виконані також в Україні вимоги міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики - залучення громадськості до процесу прийняття суспільно важливих рішень у сфері протидії корупції відбувається здебільшого у формі недієвих консультацій для формального виконання вимог законодавства.

Таким чином, в Україні фактично відсутня чітка законодавча та інституційна основа для формування та реалізації антикорупційної політики на основі співпраці державних органів та громадськості.

2. Мета – створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції.

3. Заходи:

1) визначити на законодавчому рівні засади організації та діяльності спеціально уповноваженого органу щодо запобігання корупції, відповідального, зокрема, за комплекс заходів із формування та реалізації антикорупційної політики. Зазначений орган повинен мати гарантії незалежної діяльності із забезпеченням широкої участі в ній представників громадянського суспільства і на нього мають бути покладені, зокрема, такі функції:

підготовка щорічного звіту про стан виконання Антикорупційної стратегії та проекту доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;

аналіз стану справ з питань корупції, підготовка пропозицій щодо заходів нормативно-правового, організаційного, кадрового характеру;

моніторинг та координація виконання антикорупційної програми;

контроль за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та декларування майна, доходів, видатків та зобов’язань фінансового характеру;

залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;

поширення інформації про корупцію, проведення заходів із формування світогляду неприйняття корупції;

2) розробити проект акта Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, щороку проводити із залученням громадськості дослідження щодо сприйняття корупції та довіри населення до органів, відповідальних за запобігання корупції, готовності населення брати участь у заходах щодо запобігання корупції, поширеності та видів моделей корупційної поведінки, корупціогенних ризиків у відповідних сферах;

4) проводити щорічні слухання у Верховній Раді України щодо національного звіту про стан справ з питань запобігання корупції, що готуватиметься спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики, та оприлюднювати звіт разом із висновками та рекомендаціями парламентських слухань;

5) забезпечити імплементацію міжнародних стандартів співпраці влади та громадськості у прийнятті рішень у сфері антикорупційної політики, зокрема закріплених у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухваленому конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року, та перейти до нових форм співпраці, таких як діалог та партнерство;

6) проводити на постійній основі інформаційні кампанії, орієнтовані на різні соціальні групи та спрямовані на усунення толерантного ставлення до корупції, підвищення рівня співпраці влади та громадян у протидії корупції.

5. Юридична відповідальність — це передбачені законом вид і міра державно-владного (примусового) зазнання особою втрат благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення.

**Порядок притягнення до юридичної відповідальності** визначається нормами процесуального права: породжувані ними процесуальні правовідносини служать формою відносин юридичної відповідальності.

**Принципи юридичної відповідальності** — це незаперечні вихідні вимоги, що ставляться до правопорушників і дозволяють забезпечувати правопорядок у суспільстві. Вони є різновидом міжгалузевих принципів права, відображають його глибинні закономірні зв’язки.

У демократичній, соціальній, правовій державі юридична відповідальність передбачається лише за діяння, що є протиправними:

* за фізичні діяння (а не за думки, світогляд, особистісні властивості);
* за суспільні шкідливі і, як правило, винні діяння, вчинені деліктоздатною особою.

Щодо винності діяння є окремі винятки в цивільному праві, так звана “відповідальність без вини” — обов'язок організацій і громадян, діяльність яких пов'язана з підвищеною небезпекою для оточення (власники автомобілів, будівництва тощо), відшкодувати шкоду, заподіяну джерелом підвищеної небезпеки (якщо шкода не виникла внаслідок нездоланної сили або наміру потерпілого). Ці правила визначають цивільно-правову відповідальність за шкоду, заподіяну як неправомірними, так і правомірними діями. Вони встановлені з метою захисту прав і інтересів особи, яка постраждала від транспортної та іншої діяльності, небезпечної для оточення;

* за юридично заборонені діяння, тобто діяння, що суперечать природі права і літері закону;
* за власні діяння правопорушника.

6.**Дисциплінарну відповідальність державних службовців** слід визначити як сукупність адміністративно-правових відносин, що виникають у зв'язку з накладенням на державних службовців передбачених законодавством дисциплінарних стягнень за порушення ними службової дисципліни.

Єдиного законодавчого акту або відповідного його розділу, який би системно врегульовував дисциплінарну відповідальність державних службовців, на яких поширюється дія Закону України “Про державну службу”, поки що (за винятком кількох норм зазначеного Закону) не існує. Однак аналіз чинного законодавства дає змогу окреслити характеристику цієї відповідальності.

Зокрема, підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку. **Дисциплінарним проступком** є протиправне порушення службовцем норм законодавства та покладених на нього повноважень.

Дисциплінарне стягнення має за мету поновлювати порушені державно-службові відносини та уникати негативних наслідків вчинення правопорушення, виховання службовця в дусі дотримання законності, належного виконання службових повноважень, а також запобігання правопорушенням. У чинному законодавстві дисциплінарні стягнення, які накладаються на службовців, передбачені в КЗпП та Законі України “Про державну службу”:

**-** догана;

**-** попередження про неповну службову відповідальність;

**-** затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або призначенні на вищу посаду;

**-** звільнення.

**Дисциплінарні стягнення** застосовуються службовою особою, органом, від якого залежить призначення (звільнення) державного службовця на посаду, або службовою особою чи органом,вищестоящим щодо вказаних осіб. Ці стягнення застосовуються **не пізніше одного місяця з дня провини** і мають термін давності **шість місяців від дня вчинення проступку**.

Дисциплінарно-деліктна практика в органах виконавчої влади побудована на застосуванні заходів дисциплінарного впливу щодо службовців виключно на розсуд їх керівників. Причому межі цього розсуду сягають від такого незначного дисциплінарного стягнення, як *зауваження,* і до найсерйознішого — *звільнення з посади*. Нерідко при накладенні стягнення керівники органів припускаються необ'єктивності.

З огляду на це доцільно було б законодавчо запровадити такий перелік стягнень:

**-** догана;

**-** сувора догана;

**-** затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу;

**-** виключення з кадрового резерву на заміщення вищої посади;

**-** попередження про неповну службову відповідність;

**-** звільнення з посади.

**Дисциплінарне провадження має відповідні стадії:**

*-* порушення дисциплінарної справи;

- її розслідування;

- розгляд справи компетентною посадовою особою;

- винесення рішення по справі та його виконання.

Це — **основні стадії**. Є ще дві **факультативні стадії** — перегляд справи в порядку оскарження та прийняття відповідного рішення по ній.

Чинним законодавством у деяких випадках передбачено **проведення службового розслідування**:

**-** на вимогу самого державного службовця з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри;

**-** у випадку невиконання службових обов’язків, що призвело до людських жертв або заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди громадянинові, державі, підприємству, установі, організації чи об’єднанню громадян.

Так, норми, що встановлюють порядок дисциплінарного провадження, мають за мету максимально захистити державного службовця від сваволі адміністрації, що має велике значення в боротьбі з можливими зловживаннями, у тому числі корупцією.

**7. Особливості дисциплінарної відповідальності окремих видів державних службовців**. Дисциплінарна відповідальність працівників прокуратури. Відповідно до Дисциплінарного статуту прокуратури України дисциплінарні стягнення щодо працівників прокуратури застосовуються за невиконання чи неналежне виконання службових обов’язків або за проступок, що ганьбить його як працівника прокуратури. До числа дисциплінарних стягнень належать: догана; зниження в класному чині; зниження в посаді; позбавлення нагрудного знака; звільнення; звільнення з позбавленням класного чину.

Дисциплінарне стягнення повинно відповідати характеру вчиненого проступку. Прокурор, що вирішує питання про накладення дисциплінарного стягнення, зобов’язаний особисто з’ясувати обставини проступку й одержати письмове пояснення від особи, що його вчинила. У разі потреби для з’ясування відповідних обставин може бути призначена службова перевірка, термін якої не може перевищувати двох місяців.

Про накладення дисциплінарного стягнення видається наказ прокурора. Цей наказ може бути оскаржений працівником Генеральному прокурору України в місячний термін з дня ознайомлення з наказом.

Генеральний прокурор України має право скасувати дисциплінарне стягнення, зробити більш суворим або пом’якшити його. Про прийняте рішення повідомляється працівник, що звернувся зі скаргою. Оскарження наказу про накладення дисциплінарного стягнення не припиняє його виконання.

*Дисциплінарна відповідальність працівників органів внутрішніх справ.* Відповідно до Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України на осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ можуть накладатися наступні дисциплінарні стягнення: зауваження; догана; сувора догана; затримка в присвоєнні чергового спеціального звання на термін до одного року; попередження про неповну службову відповідність; зниження в посаді; зниження в спеціальному званні на один ступінь; звільнення з органів внутрішніх справ.

При визначенні дисциплінарного стягнення беруться до уваги характер проступку і його наслідки, обставини вчинення, попередня поведінка винного, його ставлення до служби, стаж служби і рівень кваліфікації. Перед накладенням стягнення від винного береться письмове або усне пояснення. Згаданим статутом передбачається ряд особливостей накладення дисциплінарних стягнень. Зокрема, накладення дисциплінарного стягнення на винного, який перебуває в нетверезому стані, а також одержання від нього пояснення відкладаються до його витверезіння.

Такі дисциплінарні стягнення, як зауваження, догана, позачергове призначення в наряд, позбавлення звільнень з розташування навчального закладу чи підрозділу, можуть оголошуватись як наказом, так і усно. Інші стягнення оголошуються в наказі. Про накладення дисциплінарного стягнення оголошується працівнику особисто, перед строєм або на зборах.

*Дисциплінарна відповідальність суддів.* Дуже докладна регламентація притягнення до дисциплінарної відповідальності пов’язана з тією роллю, яку відіграють суди, значенням, що надається державою дотриманню дисципліни в органах правосуддя. Дисциплінарна відповідальність суддів закріплена в Законі України «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України».

Справи про дисциплінарні проступки суддів розглядаються кваліфікаційною комісією, склад якої визначається законом. Виділяються наступні стадії дисциплінарного провадження: перевірка даних про дисциплінарний проступок судді; порушення дисциплінарного провадження; розгляд дисциплінарної справи.

Підставами порушення дисциплінарного провадження щодо судді є: подання Міністерства юстиції України і його органів за результатами перевірки заяв чи повідомлень громадян, подання голови відповідного або вищестоящого суду, народних депутатів України, керівників або заступників керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, а також повідомлення в засобах масової інформації.

8.**Особливості відповідальності спеціальних суб’єктів.** Розмаїття відносин державного управління зумовлює і значну кількість різновидів суб’єктів, які є учасниками адміністративно-правових відносин взагалі й відносин адміністративної відповідальності зокрема. У зв’язку з цим виділяють загальний і спеціальний суб’єкти адміністративного правопорушення.

Загальним суб’єктом адміністративного проступку (правопорушення) вважається осудна особа, яка досягла шістнадцятирічного віку.

Спеціальним суб’єктом є особа, яка може бути визнана суб’єктом конкретного адміністративного правопорушення, а відтак притягнута до адміністративної відповідальності за наявності у неї, крім ознак загального суб’єкта, певних додаткових ознак. Такими додатковими ознаками, зокрема, можуть бути: громадянство; вік; наявність статусу посадової особи або конкретна займана посада; стан здоров’я або фізіологічний стан особи; родинні зв’язки; професія; род або сфера професійної діяльності; факт наділення певними правами, обов'язками або факт позбавлення суб'єктивного права чи його відсутності; факт попереднього притягнення особи до адміністративної відповідальності; спеціальний правовий статус, деякі інші ознаки.

Особливості адміністративної відповідальності стосуються іноземців та осіб без громадянства. Відповідно до ст. 16 КУпАП іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України, а питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, вчинені на території України іноземцями, які відповідно до чинних законів та міжнародних договорів України користуються імунітетом щодо адміністративної юрисдикції України, вирішуються дипломатичним шляхом.

Водночас згідно зі ст. 32 Закону України “Про правовий статус іноземців”, іноземець, який вчинив злочин або адміністративне правопорушення, після відбуття призначеного йому покарання чи виконання адміністративного стягнення може бути видворений за межі України. Рішення про видворення приймається органом внутрішніх справ за місцем його перебування з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави прийняття такого рішення. За рішенням органу внутрішніх справ видворення іноземця за межі України може супроводжуватися забороною подальшого в’їзду в Україну строком до 5 років.

Крім того, іноземці та особи без громадянства є суб’єктами окремого складу адміністративного проступку, відповідальність за який передбачена ст. 203 КпАП “Порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України”.

Що стосується посадових осіб, то відповідно до ст. 14 КпАП вони підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні проступки, пов’язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров’я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Досить велику групу спеціальних суб'єктів адміністративного проступку утворюють суб’єкти, що мають спеціальний правовий статус.

Так, суттєві особливості має адміністративна відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів (або спеціальних положень про дисципліну). Так, відповідно до ст. 15 КУпАП військовослужбовці й призвані на збори військовозобов’язані, а також особи рядового і начальницького складів органів внутрішніх справ несуть відповідальність за вчинення адміністративних проступків за дисциплінарними статутами.

Загалом тільки у КпАП передбачено адміністративну відповідальність більш як тридцяти видів спеціальних суб’єктів. Тому при вирішенні питання про притягнення до адміністративної відповідальності тієї чи іншої особи необхідне ретельне з’ясування правового статусу цієї особи з метою виявлення в ньому ознак спеціального суб’єкта.

**Лекція №** 1.10. Реформування адміністративної юстиції

**План лекції**

1. Публічно-правова сфера функціонування адміністративної юстиції.
2. Система адміністративних судів.
3. Типологія публічно – правових відносин і специфіка публічно – правових спорів.
4. Забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві.

Література: [27-29], [31], [36], [42], [49], [50].

1. Однією з основних ознак правової держави є право на доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд. Згідно зі ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, які зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст.19 Конституції України).

Під адміністративною юстицією, як правило, розуміють особливий вид правосуддя, метою якого є здійснення розгляду скарг громадян, їхніх об’єднань, інших фізичних і юридичних осіб на незаконні дії чи бездіяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування (адміністративних органів), їх посадових і службових осіб, які завдають позивачам матеріальних чи (та) моральних збитків.

Серед етапів розвитку адміністративної юстиції як складової адміністративної та судової реформи можна виділити наступні: реформування системи судів відповідно до Конституції, в тому числі запровадження системи адміністративно-правових відносин; правове забезпечення правосуддя в сфері адміністративно-правових відносин; організаційне, матеріально-технічне, кадрове та інше забезпечення діяльності адміністративних судів

Відповідно до вимог Закону «Про судоустрій України» з 1 червня 2002 року було заплановано створення системи спеціалізованих адміністративних судів. Вже в 2002 році цим Законом було передбачено створення Вищого адміністративного суду України, який повинен був забезпечити узагальнення практики застосування судами чинного законодавства в публічно-правовій сфері суспільних відносин. Щодо побудови апеляційних та місцевих адміністративних судів, то згідно з Прикінцевими та Перехідними положеннями Закону «Про судоустрій України» до їх створення розгляд справ, віднесених до підсудності місцевих адміністративних судів, здійснюють місцеві загальні суди, а справ, що належать до підсудності адміністративних апеляційних судів та Вищого адміністративного суду України, – відповідні загальні апеляційні суди та Касаційний суд України у порядку, встановленому процесуальним законом, шляхом запровадження спеціалізації суддів із розгляду справ адміністративної юрисдикції, в тому числі утворення судових колегій у справах зазначеної юрисдикції, до введення в дію процесуального закону, що регулює порядок розгляду справ даної юрисдикції відповідно до цього Закону.

На сьогодні Адміністративний процесуальний кодекс прийнятий Верховною Радою України у третьому читанні 17 березня 2005 р. і переданий на підпис Президенту України. До юрисдикції цих судів згідно з цим Кодексом віднесено: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб’єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб’єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; 4) спори за зверненням суб’єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом, за винятком звернень про накладення стягнень за адміністративні проступки; 5) інші публічно-правові спори у випадках, встановлених цим Кодексом.

1. Систему адміністративних судів утворюють: місцеві адміністративні суди (місцеві адміністративні суди округів, місцеві загальні суди як адміністративні суди); апеляційні адміністративні суди; Вищий адміністративний суд України; Верховний Суд України (Судова палата з адміністративних справ).

КАС України визначає такі види підсудності адміністративних справ: предметна (ст. 18); територіальна (ст. 19); інстанційна (ст. 20); підсудність кількох пов’язаних між собою вимог (ст. 21) Відвід (самовідвід) судді (ст. 27), секретаря судового засідання, експерта, спеціаліста, перекладача (ст. 29) повинен бути вмотивований і заявлений до початку судового розгляду адміністративної справи по суті у письмовій формі з обґрунтуванням підстав для відводу. Заяви про відвід (самовідвід), подані після початку розгляду, судом не розглядаються. Порядок вирішення питання про відвід (самовідвід) регламентовано ст. 31. Судові виклики і повідомлення здійснюються повістками про виклик і повістками-повідомленнями (ст. 33). Повістки про виклик у суд надсилаються особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам, а повістки-повідомлення – особам, які беруть участь у справі, з приводу вчинення процесуальних дій, у яких участь цих осіб не є обов'язковою. Повістка повинна бути вручена під розписку не пізніше ніж за три дні до судового засідання, крім випадку, коли повістка вручається безпосередньо в суді (ст. 35). При цьому повістка у справах, для яких встановлено скорочені строки розгляду, має бути вручена у строк, достатній для прибуття до суду.

1. Серед правових спорів особливе місце займають спори фізичних та юридичних осіб з органами державної влади та органами місцевого самоврядування при здійсненні ними владних повноважень. Адже особа, вступаючи у правовідносини з органами влади, перебуває у підпорядкуванні цим органам, які можуть визначати права та обов‘язки особи. Спори такого типу у Кодексі адміністративного судочинства України названо публічно-правовими.

Кодекс адміністративного судочинства до публічно-правових спорів, які розглядаються у порядку адміністративного судочинства відносить: 1) спори 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) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб’єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) спори за зверненням суб’єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; 6) спори щодо правовідносин, пов’язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Необхідно звернути увагу на те, що 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.

Що стосуєтся основних ознак публічно-правових спорів та їх розмежування від приватно-правових, публічно-правовий спір є видом правового спору, для якого характерні наступні ознаки: спір виникає з публічно-правових відносин; сторонами спору є суб’єкти публічно-правових відносин, серед яких особливим правовим статусом наділені органи публічної адміністрації ; сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу; предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб’єктів. Розглянемо перелічені ознаки більш детально. 1. Публічно-правовий спір виникає з публічно-правових відносин. Найбільш характерною ознакою публічно-правових спорів є сфера їх виникнення – публічно-правові відносини. Публічно-правові відносини – це передбачені нормами публічного права суспільні відносини, що виражаються у взаємних правах та обов’язках їх учасників у різних сферах життєдіяльності суспільства, пов’язаних з реалізацією публічної влади. Наприклад, публічно-правовими є відносини у сфері оподаткування між фізичними особами-підприємцями та органами державної податкової служби. З іншого боку, якщо та ж сама фізична особа-підприємець уклала з органом податкової служби договір підряду на виконання ремонтних робіт у приміщенні цього органу, то відносини тут уже регулюються нормами цивільного права і є приватно-правовими. Як зазначалося вище, у публічно-правових відносинах закріплено підпорядкування особи органові публічної адміністрації. Таке підпорядкування означає, що одна сторона (орган) має владні повноваження, а інша – є об’єктом публічно-правового впливу.

Сторонами спору є суб’єкти публічно-правових відносин. Сторонами публічно-правового спору можуть виступати: органи публічної адміністрації; фізичні та юридичні особи. Обов’язковим суб’єктом публічно-правових спорів є орган публічної адміністрації або ж спір виникає між двома такими органами. У кожному випадку виникнення правового спору за участю органів публічної адміністрації необхідно з’ясовувати, чи реалізовував вказаний орган владні управлінські функції у правовідносинах, що передували виникненню спору. Також треба підкреслити, що владні управлінські функції орган публічної адміністрації повинен виконувати саме у тих правовідносинах, у яких виник спір. Владні управлінські функції, що виконуються на основі законодавства, зокрема, на виконання делегованих повноважень – це будь-які владні повноваження у рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, які не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя. Можна виділити такі групи владних управлінських функцій: 1) вироблення (формування) політики; 2) правове регулювання; 3) надання адміністративних послуг; 4) нагляд і контроль .

1. **Забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві.** Серед проблем реформування судової системи України одне з центральних місць посідає проблема доступу до правосуддя, яка має багато різних аспектів. Пошук оптимальної моделі правосуддя безпосередньо пов’язаний з дослідженням та розв’язанням саме цієї проблеми, оскільки становлення правової держави, громадянського суспільства органічно пов’язані з ефективним, доступним і справедливим правосуддям.

Доступність правосуддя — це нормативно закріплена і реально забезпечена можливість безперешкодного звернення до суду за захистом своїх прав. Основними елементами (одночасно і гарантіями) доступності правосуддя є:

1) організаційно-правові — судоустрій та судочинство;

2) матеріальні (економічні).

Перші пов'язані з територіальною наближеністю судів до населення, створенням умов, що сприятимуть зайняттю суддівських посад висококваліфікованими спеціалістами, раціональною організацією роботи апарату суду, порядком порушення справ у суді, їх розглядом, строками судового розгляду, створенням надійного механізму забезпечення можливості оскарження судових рішень та їх реального виконання тощо.

Другі означають встановлення розумних судових витрат і створення процесуального механізму відстрочення або часткового чи повного звільнення від оплати судових витрат на користь держави; належне фінансування судової діяльності, що забезпечує можливість незалежного правосуддя; надання кваліфікованої юридичної допомоги на пільгових умовах певним категоріям населення, що випливає з міжнародно-правового принципу, згідно з яким надання юридичної допомоги має розглядатися не як акт милосердя, а як обов’язок усього суспільства в цілому.

Проблема доступності правосуддя в адміністративному судочинстві пов'язана із запровадженням оптимальної моделі адміністративної юстиції.

Відомі чотири основні способи (типи) здійснення правового захисту громадян від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади (або чотири моделі адміністративної юстиції):

1) адміністративний, коли перевірку законності, обґрунтованості й доцільності прийняття і виконання адміністративних актів здійснюють спеціальні органи адміністративної юрисдикції, які підтримують різноманітні тісні зв'язки з апаратом управління і не підконтрольні судам загальної юрисдикції (інколи цю модель адміністративної юстиції називають французькою);

2) адміністративно-судовий, або німецький, тип, коли адміністративна юстиція характеризується створенням спеціалізованих адміністративних судів для розгляду спорів, які виникають у сфері функціонування органів управління; адміністративні суди становлять єдину систему і вони незалежні у здійсненні функцій правосуддя від державної адміністрації та інших судових органів країни;

3) “квазісудовий”, коли для розгляду адміністративно-правових спорів утворюється система особливих державних органів, спеціальних трибуналів, котрі не входять до судової системи, а у ній, у свою чергу, функцію адміністративної юстиції виконують звичайні суди; таку систему організації адміністративної “квазіюстиції” називають англосаксонською (вона функціонує, зокрема, в США, Великій Британії);

4) загальносудовий, коли скарги на дії, бездіяльність, рішення органів публічної влади розглядають та вирішують загальні суди, використовуючи при цьому цивільно-процесуальні форми (такий спосіб судового захисту застосовується дотепер в Україні, Росії та інших країнах СНД).

Вивчення законодавства про судоустрій в Україні дає змогу окреслити засади доступності правосуддя в адміністративному судочинстві. Насамперед усім суб’єктам адміністративно-правових відносин гарантується захист їх прав, свобод і законних інтересів незалежним і не-упередженим судом. Ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи у суді й на участь у розгляді своєї справи у суді будь-якого рівня.

Суди здійснюють правосуддя самостійно. Втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб з метою завдати шкоди їх авторитету чи вплинути на неупередженість суду забороняються і тягнуть передбачену законом відповідальність.

Правосуддя здійснюється на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом незалежно від статі, раси, кольору шкіри, мови, політичних, релігійних та інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин.

Кожен має право користуватися правовою допомогою при вирішенні його справи в суді. Причому надавати правову допомогу може не тільки адвокат, а й інша особа, яка є фахівцем у галузі права та за законом чи дорученням має право на надання такої допомоги. У випадках, передбачених законом, правова допомога надається безоплатно.

Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в суді усної або письмової інформації щодо результатів розгляду його справи. Розгляд справ у судах відбувається відкрито, крім випадків, передбачених процесуальним законом.

Судочинство в Україні провадиться державною мовою. Особи, які не володіють або недостатньо володіють державною мовою, мають право користуватися рідною мовою та послугами перекладача у судовому процесі.

Судове рішення, що набрало законної сили, є обов'язковим до виконання усіма органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами, об'єднаннями громадян та іншими організаціями, громадянами та юридичними особами на всій території нашої держави.

Учасники судового процесу та інші особи у випадках і порядку, передбачених процесуальним законом, мають право на апеляційне та касаційне оскарження рішення суду тощо.

**Лекція №** 1.11. Адміністративні реформи в країнах Європи

**План лекції**

1. Адміністративна реформа Франції. Публічна адміністрація. Поняття публічна адміністрація . Центральна адміністрація. Місцеві органи державної адміністрації. Консультативні і контролюючі адміністративні органи влади. Територіальні колективи. Функціональна адміністрація.
2. Адміністративна реформа Німеччини. Поняття адміністративного права. Структура адміністрації. Матеріальне адміністративне право. Загальне адміністративне право.
3. Адміністративна реформа Великобританії. Поняття та джерела адміністративного права Великобританії. Поняття адміністративного права. Джерела адміністративного права. Система органів виконавчої влади. Центральна адміністрація. Регіональна адміністрація. Місцеве управління.
4. Адміністративна реформа Італії. Поняття та джерела адміністративного права. Джерела адміністративного права. Система органів виконавчої влади. Рада міністрів. Голова Ради міністрів. Бюро Ради міністрів. Міжміністерські комітети. Державна служба. Види службовців. Обов'язки службовців. Регіональне та місцеве самоврядування.

Література: [1], [15], [40], [44], [47], [51-55].

1. Адміністративні реформи останніх років у Франції проходять на хвилі «нового менеджеризму» і створення французької моделі «інформаційного держави». Французький варіант адміністративної стратегії передбачає, поряд з підвищенням ефективності роботи адміністрації і наданням більш широкого спектру послуг населенню в сучасних «електронних формах., Ще одну мету – наблизити державу до його громадянам, зробити державне управління більш демократичним.

Французька адміністративна реформа розрахована на тривалий термін і передбачає багаторічні програми модернізації для кожного відомства. Згідно з розпорядженням прем’єр-міністра, державним установам дано завдання готувати про, грами модернізації, відповідні їх функцій і стоїть перед ними цілей. У цих документах уточнюються завдання кожного відомства і плануються дії, необхідні для їх виконання.

Французька адміністративна реформа має солідне фінансове забезпечення. Створено спеціальний Фонд для державної реформи, який фінансує основні заходи, що проводяться центральним апаратом міністерств або регіональними службами та департаментами.

Французькі дослідники підкреслюють, що адміністративна реформа має продуману інформаційну стратегію. У 1997 р була прийнята і досить широко здійснюється Програма діяльності уряду щодо вступу Франції в інформаційне суспільство. Багато в чому завдяки сучасним інформаційним технологіям відомства можуть швидко здійснювати обмін інформацією між службами, що значно посилило міжвідомчу координацію, синхронність і оперативність виконання рішень. Через сайти кожного міністерства в Інтернеті поширюється інформація про послуги, що надаються споживачам – як приватним особам, так і підприємствам (каталог послуг, розпорядок роботи, контакти, видача бланків та ін.). Основні урядові закони, декрети і постанови, що публікуються в «Журналь офісьель», розташовуються на спеціальному сайті. Міжміністерському управління по державній реформі регулярно публікує оперативні відомості про проведення адміністративної реформи для інформування інших міністерств і населення на своєму сайті в Інтернеті.

Крім цього організована міжміністерському служба технічної підтримки розробки інформаційних і комунікаційних технологій в управлінському апараті. За допомогою цієї служби в 2000 року був створений офіційний портал французької адміністрації в Інтернеті, який надає доступ до 2600 французьким загальнонаціональним і місцевим сайтам і 2 000 європейських і національних державних сайтів. Володіючи пошуковою системою, він пропонує великі обсяги адміністративних послуг, в тому числі що стосуються прав і процедур, електронних бланків, списків вакансій і умов конкурсів на їх заміщення в державних установах.

Провідним напрямком адміністративних реформ у Франції з початку 1980-х рр. є децентралізація державного управління. Політика децентралізації була розпочата соціалістами з прийняття закону під вельми символічною назвою «Закон про права і свободи комун, департаментів і регіонів». Сучасна держава Франції проводить курс деконцентрації – делегування повноважень центральних органів управління місцевим адміністративним службам, які носять назву деконцентрірованний.

Нові методи роботи з використанням інформаційних технологій дозволяють з'єднати переваги деконцентрації з оперативністю інформаційних мереж. Сьогодні електронна пошта та Інтернет прискорюють передачу інформації і розподіл документів усередині державних установ. Територіальні системи інформації (SIT), створені спочатку в 25 департаментах і поширилися до кінця 2000 р повсюдно, об'єднують в єдину мережу деконцентрірованний державні служби.

Французькі реформатори переконані в тому, що процес децентралізації, точніше деконцентрації, значно наблизить державну адміністрацію до громадян, що має посилити їх інтерес до політики. Наприклад, відповідно до нового закону всі індивідуальні рішення щодо громадян ,, що входять в компетенцію держави, приймаються на місцевому рівні, найчастіше префектами. Багато експертів бачать в деконцентрації можливість підвищити 1 професійну кваліфікацію і ініціативність державних службовців на місцях, зробити місцеве самоврядування більш професійним і компетентним.

Крім цього деконцентрація сприяє використанню державних коштів відповідно до місцевих потреб. Міністерства повинні акумулювати і надавати в розпорядження префектів кредити, призначені для здійснення державних заходів на регіональному та місцевому рівні. Префекти отримали, велику свободу дій в сфері проведення організаційних заходів та розподілу кадрів. Таким чином, в центральному відомстві залишаються лише кошти, призначені для проведення заходів загальнонаціонального масштабу.

В рамках процесу деконцентрації міністри проводять реорганізацію своїх центральних установ. Основне завдання полягає в тому, щоб зробити акцент на стратегічних функціях - плануванні, прогнозуванні та контролі, а другорядні повноваження передати регіональним і департаментських установам.

Уряд проводить експерименти з впровадження системи контрактів між центральними установами та їх деконцентрірованний службами. Спеціальний Міжміністерський циркуляр (від 12 липня 1996 р.) визначив загальну форму Договору про надання послуг населенню. Типовий договір, укладений на трирічний термін, перераховує послуги, що надаються споживачам, а також кошти для їх досягнення і показники виконання цих зобов'язань. Багато експертів вважають, що договірні відносини дають більше самостійності деконцентрірованний установам, які тепер змушені нести відповідальність за своє внутрішнє управління, звітувати за доставляються бюджетні асигнування, включаючи кошти на виплату винагород персоналу і покриття поточних витрат.

Адміністративні реформи покликані також кілька зблизити менеджмент в державних організаціях з менеджментом в сфері бізнесу, орієнтуючись при цьому на підвищення якості послуг населенню і оперативність виконання. Відповідно до нового Закону про регулювання державної служби (від 12 квітня 2000) усі державні установи повинні виконувати певні зобов'язання щодо громадян як споживачів їх послуг. Так, державні службовці зобов'язані приймати будь-яка заява від громадян під розписку, при цьому вони повинні представлятися громадянам, вказуючи своє прізвище та посаду. Термін відповіді обчислюється з дня відправлення заяви, зазначеного на поштовому штемпелі або висланого електронною поштою.

Підвищення демократизму в роботі державних установ пов'язано також зі спрощенням процедур прийому населення держслужбовцями. Новий закон полегшує доступ громадян до адміністративних документів. У законі підкреслюється, що громадяни повинні бути прийняті на їх прохання для викладу своїх міркувань до того, сак з їхнього питання буде прийнято негативне рішення.

Спрощення адміністративних процедур – важливий напрямок сучасного етапу реформ. Експерти, що займаються цим питанням разом із зацікавленими державними установами, ретельно проаналізували майже 4 000 існуючих адміністративних процедур. В результаті було прийнято рішення про сотні попередніх дозволів або заміні складних процедур на вирішення, | видаються безпосередньо префектом. Процедури були значи-1тельно спрощені і завдяки скасуванню деяких довідок, в тому числі і «довідки про цивільний стан», яка була потрібна в багатьох побутових випадках – при клопотанні про сімейні посібниках, зарахування до навчальних закладів тощо. За попередніми розрахунками експертів, економія складе 60 млн. бланків, не рахуючи часу, яке було б витрачено держслужбовцями та відвідувачами при оформленні довідок.

Для полегшення адміністративних процедур в роботі з населенням введено також новий порядок платежів. Комунальні служби префектури і супрефектури були обладнані терміналами, що дозволяють здійснювати платежі за банківськими картками при стягненні податків і зборів, при оформленні технічних паспортів на автомобілі, водійських посвідчень, сплату штрафів, при видачі документів про цивільний стан, оформленні віз, сплаті митних зборів.

Одночасно було проведено спрощення адміністративних формальностей щодо реєстрації підприємств. Цим питанням займається Державний секретаріат у справах малих і середніх підприємств, який прийняв рішення про скорочення терміну реєстрації підприємств, про спрощення декларацій про сплату ПДВ, про введення єдиної декларації по внесках на соціальне страхування або на надання робочих місць.

Вельми цікавим адміністративним нововведенням є директивне рішення про складання щорічного плану спрощення адміністративних формальностей в кожному міністерстві по своїй галузі. Заснована спеціальна Комісія зі спрощення адміністративних процедур, яка узагальнює відомості, що передаються з міністерств, і передає їх потім в міжміністерському управління по державній реформі.

Разом, з тим велика увага приділяється підвищенню якості послуг, що надаються населенню. Експерти розробили спеціальні заходи щодо підвищення якості послуг держустанов, адресованих споживачам: видання довідників, дні відкритих дверей, рекламні матеріали у людних місцях, де сформульовані зобов'язання щодо забезпечення належної якості послуг, що надаються, різні заходи заохочення відзначилися співробітників і відділів – спеціальні повідомлення про варті уваги ініціативах у внутрішніх виданнях адміністрації і в Інтернеті на спеціальному сайті.

Ще одним новим напрямком реформи стало наближення послуг до споживачів. Були створені спеціальні Центри державних служб, в яких зосереджені в одному місці послуги, які стосуються компетенції різних установ: державних агентств, соціальних органів, органів місцевого самоврядування та приватних організацій, що працюють за державним замовленням. Спеціально підготовлені співробітники консультують населення, допомагають відвідувачам скласти і передати за призначенням свої запити. У 2000 р відкрилося оці близько 300 таких центрів, їм надано офіційний статус, визначені порядок їх формування та стоять перед ними завдання.

Серед інших адміністративних служб, які вирішено наблизити до населення, – центри юридичної та правової допомоги. Такі установи, як правило, відкриваються на околицях міст, в проблемних кварталах, де живуть безробітні та малозабезпечені верстви населення. У таких центрах розглядають скарги жителів у зв'язку з незначними правопорушеннями, дають юридичні консультації, в тому числі безкоштовні консультації адвокатів, забезпечується цілодобове чергування представників асоціацій допомоги постраждалим, служби Червоного Хреста.

У процесі адміністративної реформи відбувається також кадрове оновлення апарату державного управління. Французькі експерти надають величезного значення ефективному використанню людських ресурсів, економії матеріальних і фінансових коштів. Відповідно до адміністративної статистикою, до 2012 р на пенсію вийдуть 45% державних службовців. За цим складним процесом стежить спеціально організований в 2000 р Наглядовий комітет по зайнятості на державній службі, який здійснює статистичні дослідження, погоджує системи збору інформації, прогнозує управління зайнятістю і поширює відповідну інформацію. Передбачено, що кожне міністерство має скласти план прогнозованого управління кадрами, зайнятістю і потребами у фахівцях. Одночасно скасовано нормативні обмеження при переході службовців з однієї установи до іншої в "залежно від особистого бажання або професійної необхідності. Нові процедури оцінки адміністративної діяльності дозволять більшою мірою враховувати при просуванні по службі придбаний службовцями досвід і результати їх роботи.

Ще одна ідея реформи – введення безперервного професійного навчання держслужбовців через систему підвищення кваліфікації. Національний центр дистанційного навчання розробляє особливі форми професійної підготовки з використанням телебачення і комп'ютерів. На сайтах Інтернету державні службовці можуть познайомитися з новітніми навчальними розробками і матеріалами, які належать до сфери їх компетенціі1.

Нарешті, останнім напрямом адміністративної реформи є новий підхід до контролю і оцінки державної політики. У 1999 р був заснований особливий Міжміністерський комітет для оцінку державної політики - Національна рада з оцінкою. Рада складається з висококваліфікованих експертів, які розробляють план роботи на рік, представляють його на затвердження прем'єр-міністру, а потім публікують в пресі. Основні напрямки державної політики, які Рада обговорював останнім часом, – працевлаштування молоді, профілактика і лікування СНІДу, забезпечення належної якості питної води, допомога в працевлаштуванні в неринкових секторах економіки, житлове питання в заморських територіях, безпеку дорожнього руху, розвиток сільських районів і постійне підвищення кваліфікації службовців.

Таким чином, адміністративна реформа у Франції носить комплексний характер і покликана зробити сучасне інформаційне держава у Франції більш демократичним, відкритим і доступним французьким громадянам. У цій реформі можна угледіти чимало популізму, привнесеного соціал-демократами, але одночасно не можна не відзначити високий рівень експертної оцінки реформ, висококваліфіковане РR-супровід та адекватність найсучаснішим рекомендацій адміністративної науки.

1. Серед німецьких адміністративних реформ останніх років найбільший інтерес викликає реформування системи місцевого самоврядування. Особливість німецької системи місцевого самоврядування визначається тим, що в Німеччині муніципалітети мають широкою автономією, а місцеві голови адміністрацій мають значну адміністративну владу.

Реформа місцевого самоврядування в Німеччині на рубежі XX- XXI ст. розвивалася під впливом ідей об’єднання східних і західних земель. Східні землі змушені були істотно переглянути правові та адміністративно-територіальні підстави муніципального управління. В результаті протягом 1990-х рр. там були проведені адміністративно-територіальна і структурна реформи місцевого самоврядування, в ході яких замість колишніх 189 районів були утворені 87, значно скорочений штат муніципальних службовців, а також число підрозділів місцевих адміністрацій, встановлені нові норми представництва в радах. У Бранденбурзі, Саксонії, Тюрінгії, Верхньої Померанії були прийняті нові земельні закони про місцеве самоврядування – комунальні конституції. В результаті правові відмінності між західними і східними землями в сфері формальної організації і функціонування місцевого самоврядування практично нівелювалися.

Сьогодні міста і громади Німеччини шукають нові, небюрократічние і недорогі форми самоврядування. Замість того щоб безпосередньо пропонувати дорогі послуги, держава повинна обмежитися гарантуванням послуг, які пропонуються приватними підрядниками, які беруть участь в конкурентній борьбе1.

Великі міста з мільйонним населенням, такі, як Берлін Мюнхен, Кельн або Гамбург, мають у своєму розпорядженні сьогодні цивільними консультаціями, які полегшують доступ громадян до адміністрації. Співробітники цих консультацій допомагають відвідувачам знайти потрібне установа, постачають їх довідковими матеріалами. Головним елементом більшості цивільних консультацій служить прямий вхід в міську адміністрацію.

При здійсненні муніципальних реформ в об'єднаній Німеччині використовувалися дві основні стратегії: «новий менеджеризм», покликаний оптимізувати надання соціальних послуг на локальному рівні, і партиципаторная демократія, спрямована на розвиток громадянської активності населення.

Одночасно з практиками «нового менеджеризму» розвивалася друга лінія реформ, пов'язана з деякими інституційними перетвореннями, спрямованими на розвиток низової демократії в Німеччині. Важливу роль тут зіграло прийняття всіма землями Німеччини закону про прямі вибори мерів населенням, що значно зменшило вплив партій за підтримки кандидатів на виборах. Одночасно було запроваджено інститут місцевого референдуму, для проведення якого потрібні підписи 10-15% місцевих жителів. Поступово місцеві референдуми стали ефективним механізмом включення рядових городян в прийняття місцевих рішень. Як відзначають німецькі дослідники, обидві ці новації помітно поліпшили діяльність місцевої адміністрації, яка змушена тепер більше прислухатися до вимог і потреб населення.

В останні роки розвиваються численні руху цивільних ініціатив, які намагаються вирішити проблеми охорони навколишнього середовища, організації дитячих садів і майданчиків для ігор, транспорту, шкіл, міської інфраструктури. Нерідко громадянські ініціативи представляють специфічні інтереси людей, які безпосередньо постраждали в тому чи іншому випадку, і намагаються вплинути на вирішення комунальних інстанцій.

У багатьох федеральних землях передбачені методи прямої демократії. Проте впровадження громадських ініціатив і прийняття цивільних резолюцій пов'язані з проведенням таких складних процедур, що на практиці застосовуються рідко. Поряд з цим в пристрої таких громад, як Баварія, Рейнланд-Пфальц, Баден-Вюртемберг і Гессен, закріплені так звані цивільні накази допускають участь громадян в прийнятті рішень на місцевому рівні часто лише після складного узгодження.

На відміну від федерального і земельних парламентів громади мають Поради громади і Міські ради, але не мають законодавчої компетенції. Однак представництва громад - Міська рада та Збори міських депутатів - в якійсь мірі виконують завдання парламенту: вони визначають бюджет, видають міські постанови, приймають місцеві законодавчі акти, наприклад встановлюють порядок плати за вивезення сміття. Але основна робота Міської ради полягає не в прийнятті подібних основних законодавчих актів, що відноситься і до парламенту всієї держави.

Цікаво відзначити, що культура Німеччини багато в чому розвивається за рахунок ініціативи міст. Майже 60% всіх громадських культурних витрат, у вузькому сенсі цього слова, доводиться на частку громад. До таких традиційних культурних установ, як театри, музеї і бібліотеки, додалися нові. З’явилися будинки зустрічей, місцеві кінотеатри, дитячі та молодіжні театри, галереї, школи і т.п. Площі і пішохідні зони стали підмостками мистецтва, вуличні театри і музиканти оживили міське життя. Історичні будівлі дбайливо реставруються.

Провідне комунальне об'єднання Німеччини представлено Німецьким конгресом міст. Президент Німецького конгресу міст є представником великої німецької громади. Він вважає себе «провідником практичного досвіду». Його мета – «створити європейське місто, в якому представники різних націй і різних культурних кіл спільно живуть в дусі взаємної поваги ...».

В Німецький конгрес міст входять міста-держави Берлін, Бремен і Гамбург, всі міста районного значення та деякі інші районного підпорядкування.

На думку німецьких дослідників, основна ідея всіх устремлінь - втілити в життя «New Public Management»: місто не обов'язково повинен сам і своїми силами вирішувати поставлені перед ним завдання, спектр яких поширюється від прибирання вулиць та вивезення сміття до постановки опер, але покликаний «гарантувати »рішення цих задач приватними підприємствами. Це допоможе скоротити витратні статті небагатих державних бюджетів.

При всій демократичній риториці «New Public Management» свідчить головним чином про брак коштів у державних бюджетах. Тому приватні інвестори, які взаємодіють з органами міського планування, користувалися і користуються попитом. Приватизація стає важливою частиною комунальних реформ в Німеччині.

На думку фахівця в галузі управління з Ессена К. Вермкера, практично не існує жодної сфери управлінської діяльності в місті або в сфері комунальних послуг, яка не могла б бути приватизована. У німецькій конституції говориться лише, що місцевим громадам має бути гарантовано право вирішувати все свої питання в рамках законів і під власну відповідальність.

Більшість науковців вважає, що кінцева мета реформи – гарантований сервіс громадянам з боку адміністрації та менеджмент, закріплений договором, як у звичайному житті. Звертається увага на те, що в Німеччині стала ще більш помітна політична та економічна тенденція до «ослаблення втручання» держави в суспільне життя і посилення тенденцій самоорганізації громадянського суспільства в рамках місцевого самоврядування.

1. Довгий час Великобританія вважалася найбільш консервативною країною в області організації державного управління. Але в останні два десятиліття саме тут проходять найбільш радикальні адміністративні реформи.

Перша хвиля сучасних реформ була проведена неоконсерваторами на чолі з М. Тетчер на початку 1980-х рр. Саме неоконсерватори зважилися ввести принципи ринкової економіки в діяльність держустанов, надавши їм можливість конкурувати з приватними організаціями. Новий підхід до управління держслужбою був, з одного боку, спрямований на скорочення бюрократичного апарату, а з іншого – на перетворення бюрократії в ініціативну організацію, здатну контролювати суспільний розвиток.

Перш за все була здійснена приватизація державного сектора – передача державного майна приватним особам. Найбільш яскравим прикладом є продаж націоналізованих енергетичних компаній і скасування Міністерства енергетики (1992). Неоконсерватори, здійснюючи приватизацію, розраховували, що умови ринку будуть сприяти зростанню продуктивності в результаті населення отримає більше якісних послуг, а з платника податків знімуться певні зобов'язання. Однак, сьогодні все частіше можна почути критику на адресу політики приватизації. Стверджують, що на ділі в Великобританії державна монополія на послуги населенню перетворилася в приватновласницьку, а споживач передбачуваної вигоди не отримав. Але для уряду приватизація приваблива тим, що отримані в результаті продажу державних підприємств кошти йдуть на компенсацію зменшення податкових надходжень і дефіциту бюджету.

Тетчер ввела також конкурсний тендер і передачу на підряд дарчих послуг населенню. Центральні та місцеві органи влади стали використовувати торги-конкурси з виконання різноманітних послуг: прибирання службових приміщень, охорона, вивіз сміття та ін. В результаті значно змінився сам характер діяльності держустанов: в структурі багатьох департаментів з'явилися «фірми» з безпосереднього обслуговування населення, відносини між ними і департаментами стали будуватися на договірній основі.

Крім цього було здійснено також введення полуринков в системі держустанов, що дозволило їх службовцям самостійно використовувати бюджетні кошти та розподіляти ресурси. Завдяки цьому державні установи перетворилися на госпрозрахункові організації, що конкурують між собою.

Ще одним ринковим нововведенням в системі державного управління стали трансфери і ваучери. Найбільш відомим прикладом є введення ваучера на освіту, в результаті місцеві департаменти освіти були позбавлені можливості розпоряджатися, в якій школі повинен вчитися дитина. Сьогодні в Великобританії учні та їх батьки самі вирішують, в якому університеті вони можуть «витратити» свій ваучер. Для підвищення ефективності державного управління була здійснена програма «Перевірка ефективності». Сутність цієї реформи полягала в здійсненні нової системи перевірки департаментських витрат. Так звані опитування Райнера мали кілька цілей: усунути дублювання роботи підрозділів, скоротити витрати і підвищити ефективність; виявити втрати окремих підрозділів, вказати шляхи найбільш значних, довготривалих реформ держслужби.

Наступним кроком реформ стала програма MINIS ( «Management information system for ministers») – Інформаційна система менеджменту для міністрів. Ця програма була покликана уточнити багато управлінські питання: що сталося, хто за це відповідальний, які ставилися цілі і вівся чи по ним моніторинг. Однак відомо, що дана реформа викликала скептичну реакцію уряду і цивільних службовців.

Продовження реформ знайшло відображення в Фінансово-управлінської ініціативи (financial Management initiative – FMI), яка була спрямована на радикальні зміни в усі центральні відомства. Головна мета цієї реформи-створення в кожному міністерстві системи, за допомогою якої менеджери будь-якого рівня знали б поставлені перед ними завдання і розуміли, як будуть оцінюватися результати їх роботи, несли персональну відповідальність за ефективне використання ресурсів, отримували необхідну інформацію, навчання та консультації для ефективного виконання своїх обов'язків.

Програма передбачала децентралізацію державного управління - делегування вниз відповідальності за правильне використання бюджетних коштів і створення спеціальних центрів, в яких керівники звітують за зроблені витрати: Це дозволило значно відійти від традиційної форми централізованого бюрократичного апарату. Слід зазначити, що і ця програма викликала значну критику. Так, в доповіді Національного аудиторського управління говорилося, що управлінці середньої та нижчої ланки незадоволені новою системою, особливо в Міністерстві оборони.

Найбільш відомою програмою реформ Тетчер стала ініціатива «Наступні кроки» (1987). Свою назву реформа отримала завдяки звіту відділу з питань ефективності Міністерства фінансів – «Поліпшення управління в уряді: наступні кроки».

Найбільш важливі висновки цього звіту стали вирішальними для наступного етапу реформ:

• більшість держслужбовців зайнято перспективами власної кар'єри, а не наданням урядових послуг населенню;

• у вищому керівництві домінують люди, що володіють навичками і знаннями в основному в області формулювання політики, але не мають достатнього досвіду в справі надання послуг;

• держслужба відрізняється дуже великою різноманітністю, і тому нею важко ефективно управляти як єдиним цілим.

В результаті реформаторами було поставлено нове завдання - створити принципово новий спосіб управління держслужбою. Перш за все мова йшла про створення спеціальних виконавчих агентств для здійснення специфічних послуг населенню, що мають високий рівень автономії по відношенню до центральної адміністрації. Саме ці агентства повинні взяти на себе три чверті адміністративної роботи держслужби. При цьому проводилося розмежування політичної функції міністерських радників і повсякденному адміністративної роботи чиновників. Виконавче агентство діє на основі рамкового документа, де викладаються цілі, завдання та принципи його діяльності. Очолює агентство головний виконавчий директор, який безпосередньо підпорядкований міністру і отримує від нього планові завдання в області якості послуг населенню, але при цьому йому надана управлінська та фінансова свобода, яка дозволяє ефективніше виконати роботу.

Важливо відзначити також програму «Хартія для громадян» (1991), яка змінила відносини між державними агентствами і населенням. У цій реформі головне завдання полягало в підвищенні ефективності обслуговування населення шляхом надання комунальних та інших громадських послуг. Основні принципи Хартії:

1. Визначення стандартів – встановлення, моніторинг і публікація ясно певних стандартів щодо послуг, яких можуть очікувати користувачі.

2. Оприлюднення фактичних показників роботи в порівнянні зі стандартами.

3. Гласність – повна і точна інформація повинна надаватися клієнтам негайно і без перешкод. Така інформація дозволяє просто і доступно розповісти про роботу комунальних і громадських служб, вартості їх послуг, в ній також вказані керівники цих служб.

4. Консультації – слід регулярно і систематично вивчати потреби споживачів громадських послуг. Однак їх думки про службу необхідно враховувати в рішенні, яке приймається щодо стандартів.

5. Ввічливість – потрібно проявляти її до споживача. Послуги надаються одно всім, хто має право на їх отримання, вони повинні бути надані в зручній для клієнтів формі. Держслужбовці зобов'язані носити значки зі своїм прізвищем.

6. Скарги – якщо щось зроблено погано або неправильно, слід, принести вибачення клієнту, пояснити причини того, що сталося, швидко відшукати ефективний засіб для виправлення недоліків, Потрібно встановити простий порядок внесення скарг; там, де це можливо, він повинен супроводжуватися незалежним переглядом.

7. Віддача – ефективне і економне надання послуг громадськості в межах ресурсів, які країна може собі дозволити; об’єктивна перевірка і підтвердження показників в порівнянні зі стандартами.

Важливим етапом реформ стала програма «Тестування ринком» (1992). Уряд підготував документ під назвою «Конкуренція за якість», в якому викладалися основні напрямки реформи:

• розширення сфери послуг, яка охоплювалася підрядами, наданими на конкурсній основі;

• виявлення перспективних напрямків для підрядів: наприклад, виконання канцелярських робіт, послуги в галузі інформатики

та ін.;

• усунення чинників, що гальмують ініціативу підрядників щодо ПДВ та ін .;

• оплата праці, обгрунтована показниками якості послуг і віддачею вкладених коштів.

В цілому реформи неоконсерваторів значно змінили вигляд британської системи державного управління. Урядові установи були розділені на політичні, які приймають рішення, та виконавчі, реалізують їх.

Прихильники неконсервативних реформ стверджують, що державне управління Великобританії змінилося на краще, а саме стало не таким дорогим, більш продуктивним, а надані їм послуги – більш якісними і різноманітними. Скептики наголошують, що в неконсервативних реформах було більше форми, ніж змісту, і споживачі - населення країни - в результаті нічого не виграли і навіть у чомусь програли: зникла стабільність, втрачені традиції. Багато дослідників відзначають, що соціокультурні перешкоди змін занадто сильні, а культура держустанов занадто непіддатлива і здатна блокувати зміни.

Лейбористи на чолі з Т. Блером здійснюють новий етап реформ – в структурах законодавчої і судової влади. Блер почав реформу парламенту з ліквідації принципу спадковості. Британські лорди, які засідали у верхній палаті парламенту за правом народження, позбулися цього права. Це рішення було прийнято в результаті бурхливого і емоційного голосування в самій палаті лордів за пропозицією прем’єр-міністра. Таким чином, було скасовано одна з основ британського парламентаризму – право лордів на успадкування крісла в Вестмінстері, традиція якого налічує майже 800 років.

У новому державному устрої Великобританії замість одного лорд-канцлера з'явилися відразу чотири інститути. Верховний суд Великобританії був оголошений вищою судовою інстанцією, право призначати суддів передано спеціальної незалежної комісії з судовим призначень. Верхня палата парламенту отримала право обирати свого голову. В уряді з'явився новий пост міністра конституційних справ, який буде відповідати за судово-правові питання.

Безсумнівно, конституційна реформа стала самої радикальної в державному устрої Великобританії з 1911 р, коли кабінет скасував право вето палати лордів на прийняті парламентом закони.

1. Починаючи з 80-х років XX ст. в Італії системні недоліки конституційної моделі влади призводили до частих урядових криз, відсутності чітко визначених меж відповідальності парламенту і уряду за політичні рішення, відсутність координації дій центральних та місцевих органів влади. Державний апарат став працювати все менш ефективно, а в країні все гостріше відчувалася потреба в радикальних реформах державного механізму. Додатковим стимулом до реформи виступила проблема скорочення дефіциту бюджету і зменшення державного боргу. Було намічено кілька напрямів реформи: подолання неналежного регулювання адміністративної сфери, реорганізація урядових органів, зміна принципів функціонування державної служби, широке впровадження інформаційних технологій в сферу державного управління, зміна порядку фінансування державного сектора.

Початок реформам у галузі державного управління поклав Закон 1988 р., який регламентував діяльність уряду і організацію президії Ради Міністрів, надав уряду низку нових повноважень. У 1990 р. був прийнятий Закон, що упорядковує законодавство з питань місцевого (провінційного і комунального) управління. Цим актом було оптимізовано розміри місцевих самоврядних одиниць, переглядалася система міського управління, кожній самоврядній одиниці пропонувалося мати свій статут. Протягом 10 років законодавство про місцеве управління було модернізоване і розширене, а в 2000 р. зведене в єдиний кодекс.

У 1993 р. була проведена реформа виборчої системи: пропорційна система, яка погано себе зарекомендувала в італійських умовах, була замінена змішаною.

В 1988-1999 рр. неодноразово вносилися зміни до регламентів палат парламенту з метою більш ефективної роботи цього представницького органу а також сприяння участі Італії в процесах європейської інтеграції. У даний час проводиться серйозне реформування інституту державної служби. В рамках даного процесу вдосконалення управлінської діяльності був обраний шлях, який об'єднав у собі три аспекти адміністративної реформи державної служби: реформу державних посад, реформу державних структур і реформу процедур. Проведена реформа дозволила скоротити державні структури. Було зменшено кількість міністерств, при цьому реформа державного апарату проводилася у взаємодії з громадянами та приватними підприємцями. Найважливішим результатом адміністративної реформи в Італії стало значне спрощення різних адміністративних процедур. Так, до впровадження системи "єдиного вікна" потрібно було зібрати до 43 підписів на документах для того, щоб відкрити приватне підприємство. Для діючого зараз варіанту служби "єдиного вікна" характерно те, що в "єдине вікно" подається один запит і рішення приймається теж одне: "так" чи "ні". Не обмежуючись тим, що муніципалітет визначили в якості органу, що здійснює роботу "єдиного вікна", комунальній владі було дозволено скликати наради, на яких відбувається спільне обговорення питання за участю всіх зацікавлених служб. Представник адміністрації висловлює думку всіх служб, відповідає за них і дає розгорнуту відповідь з питання відкриття приватного підприємства. Раніше для винесення остаточного рішення потрібно від двох до п'яти років, тепер – близько трьох місяців, а в особливо складних випадках – 11 місяців. Уперше в нормативних правових актах Італійської Республіки визначено, що державна влада та її представники можуть бути відповідачами в суді в разі нанесення шкоди діями посадових осіб. Після відшкодування шкоди за позовом адміністрація може провести внутрішнє розслідування з виявлення конкретного винуватця – представника цієї адміністрації. Ця людина може бути покарана, в тому числі у грошовій формі, але розмір особистої відповідальності чиновника завжди менше, ніж відповідальність адміністрації. Одночасно зі значним посиленням відповідальності було істотно збільшено рівень заробітної плати. Наприклад, для вищих посадових осіб одна третина заробітної плати залишається незмінною, а дві третини залежать від досягнутих результатів.

Лекція № 1.12. Забезпечення законності в публічному адмініструванні

**План лекції**

1. Поняття та суть законності і дисципліни в сфері публічному адмініструванні. Основні засади законності та дисципліни в цій сфері. Система способів забезпечення законності та дисципліни в публічному адмініструванні.

2. Контроль як спосіб забезпечення законності та дисципліни в публічному адмініструванні. Види державного контролю: парламентський, президентський, урядовий, відомчий та надвідомчий види контролю. Контроль з боку органів місцевої влади. Судовий контроль та форми його прояву.

3. Нагляд як спосіб забезпечення законності і дисципліни в публічному адмініструванні.

Література: [31], [33], [34-46], [49].

1. Як зазначається в юридичній літературі, законність та дисципліна – основні умови існування будь-якої демократичної держави, її обов'язкові риси. Вони невід’ємні одна від одної і необхідні для забезпечення свободи і реалізації прав громадян, здійснення демократії, створення та функціонування громадянського суспільства, а також науково обґрунтованої побудови і раціональної діяльності публічної адміністрації. Загалом законність і дисципліна роблять можливим функціонування держави, здійснення публічного адміністрування, забезпечення комфортних умов проживання громадян, реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів.

Законність – фундаментальна юридична категорія, яка є критерієм правового життя суспільства і громадян. Це комплексне політико-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв’язок права і влади, права і держави. Законність є багатогранним поняттям і може розглядатися у кількох аспектах. Законність як принцип здійснення публічною адміністрацією владних повноважень означає: - вимогу законодавчого закріплення компетенції владних структур; - ухвалення рішень у межах компетенції та на підставі закону; - дотримання у діяльності суб'єктів владних повноважень конституційних прав і свобод людини.

Законність як принцип поведінки фізичних осіб у сфері права - реальна можливість здійснення суб'єктом права наданих йому прав за умови неухильного виконання покладених на нього обов'язків; - конституційне закріплення правового статусу особи; - можливість звернутися за судовим захистом власних прав та наявність ефективних засобів юридичної відповідальності. Законність як принцип побудови системи нормативних актів - ієрархічність цієї системи; - відповідність законів і підзаконних актів конституції держави. Законність як режим соціально-політичного життя: - вимога точного і неухильного виконання законів та заснованих на них підзаконних актів усіма суб'єктами права, що визначає реальність писаного права та ступінь його втілення. Отже, законність - це правовий режим у державі, за якого діяльність суб'єктів публічної адміністрації, юридичних і фізичних осіб здійснюється відповідно до вимог закону. Цьому сприяють: наявність розгалуженої системи законодавства, яке відображає волю та інтереси переважної більшості населення, спрямоване на забезпечення прав людини і передбачає як однаковість нормативно-правового регулювання на всій території країни, так і однакове застосування правових норм до всіх суб’єктів права; високий рівень правової культури населення, тобто поважання права суб’єктів правовідносин та їхня згода діяти у визначених ним межах, зіставляти власні вчинки з вимогами норм законодавства, наявність державних гарантій, за допомогою яких у суспільстві впроваджується, а в разі порушення – відновлюється законність. Важливе значення для визначення змісту законності мають її принципи, тобто вихідні засади: - верховенства права; - верховенства закону; - рівності всіх суб'єктів перед законом; - стабільності правопорядку; - нормативної обґрунтованості правових рішень; - охорони прав громадянина; - єдності розуміння і застосування права; - нагляду, контролю за виконанням закону та невідворотності відповідальності; - єдності; - реальності і доцільності законності. Дотримання законності гарантується передбаченою законодавством системою спеціальних засобів, тобто гарантій - обумовлених чинним законодавством і розвитком суспільного життя факторів, що забезпечують дотримання законності. За змістом ці гарантії поділяють на: - вимоги розвиненості правової системи; - ефективність системи нагляду за законністю; - наявність засобів примусу, спрямованих на відновлення порушеного права; - застосування до порушників закону державних засобів впливу. За статусом розрізняють гарантії: - превентивні (запобігають порушенню закону), - охоронні (є засобами примусового характеру) - каральні (реальне застосування до правопорушників передбачених нормою закону мір покарання). В Україні законність - конституційний принцип. Як проголошено вст. 8 Основного Закону, закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6); кожен громадянин зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68). Поряд із законністю ще одним фактором керованості суспільними процесами та основою правопорядку в суспільстві є дисципліна. Дисципліна - точне, своєчасне і неухильне додержання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки у державному і суспільному житті. Розрізняється державна, фінансова, трудова, військова та інші види дисципліни. Встановлюється законами і підзаконними актами, статутами, положеннями та правилами внутрішнього розпорядку, нормами моралі й суспільного співжиття. Необхідно зазначити, що дисципліна, на відміну від законності, більш наближена до людини. Остання може не знати чинного законодавства, не володіти інформацією щодо того, як норми права регулюють ті чи інші суспільні відносини, водночас про дисципліну людина знає. Для дисципліни є характерними такі основні риси: - наявність певної системи норм, правил поведінки людей; - вказана система сформована набагато раніше, ніж система законодавства; - існування певних різновидів дисципліни залежно від варіантів людських колективів; - нерідко норми дисципліни не закріплені в чинному законодавстві. Говорячи про проблеми законності та дисципліни у сфері публічного адміністрування треба вказати, що вони мають як спільні риси, що їх об'єднують, так і деякі відмінності. Спільними рисами законності та дисципліни є: - загальна мета; - законність не повинна суперечити правилам дисципліни і, навпаки, правила поведінки не повинні виходити за межі правового поля; - законність забезпечується дотриманням дисципліни; - законність є одним із способів захисту дисципліни (оскільки основні вимоги дисципліни містяться у правових нормах); - єдині способи забезпечення (контроль, нагляд, звернення громадян). Що стосується відмінностей, то основні з них такі: - дисципліна забезпечується за рахунок дотримання не тільки правових, а й моральних та інших норм; - законність є формально визначеною, тоді як дисципліна нерідко проявляється у суб'єктивних уявленнях тих чи інших людей (груп людей) про те, якою вона повинна бути; - публічна адміністрація має змогу впливати на стан законності (прийняття нових нормативно-правових актів, протидія правопорушенням тощо), тоді як на дисципліну вона впливає меншою мірою; - якщо законність тісно пов'язана з державою, то дисципліна - значною мірою з громадянським суспільством; - розрізняють спеціальні види дисципліни (військова, трудова, службова тощо), тоді як поняття законності досить однорідне. Дотримання законності і дисципліни в публічному адмініструванні забезпечується за рахунок дієвості правового механізму, що складається з організаційно-структурних формувань та організаційно-правових методів. Під організаційно-структурними формуваннями слід розуміти систему суб'єктів владних повноважень, які здійснюють їх на підставі законодавства або делегованих повноважень, а також інших фізичних та юридичних осіб, які наділені правами та обов'язками щодо підтримання режиму законності. Організаційно-правові методи - це види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, форми роботи, операції, які ними використовуються для забезпечення законності. Такі організаційно-правові методи в теорії правової науки прийнято називати способами забезпечення законності, серед яких вирізняють: - контроль; - нагляд; - звернення громадян.

Контроль – це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручатися в оперативно-господарську діяльність для усунення виявлених недоліків з можливістю притягнення порушників до відповідальності.

1. Контроль є одним з найбільш поширених і дієвих способів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб´єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об´єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції.

Аналіз існуючої практики свідчить, що контрольна діяльність містить такі елементи: визначення характеру і строків контрольних заходів; залучення до контролю спеціалістів, представників громадськості; аналіз підсумків контролю, формування висновків і прийняття рішень; розробка заходів по виконанню прийнятих рішень, вибір шляхів, форм, методів їх реалізації.

Що стосується рішень, то вони мають бути конкретними, їх важливо своєчасно довести до виконання, а також пояснити виконавцям. Контрольні органи повинні надавати виконавцям практичну допомогу в реалізації рішень; вони ж зобов´язані систематично аналізувати хід роботи по їх виконанню.

До контрольної діяльності висувається цілий ряд вимог, згідно з якими вона повинна бути: 1) підзаконною, тобто контроль має здійснюватися тільки в рамках конкретних нормативних приписів;

2) систематичною, тобто нести регулярний характер;

3) своєчасною, тобто проводитися своєчасно, що значно підвищує його ефективність;

4) всебічною, тобто охоплювати найбільш важливі питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів;

5) глибокою, тобто перевірці повинні підлягати не тільки ті підрозділи, які мають слабкі результати роботи, а й ті, що мають добрі результати. Ця вимога дозволяє виявляти і поширювати передовий досвід, попереджувати помилки та упущення;

6) об´єктивною, тобто виключати упередженість;

7) гласною, тобто її результати повинні бути відомі тим, хто підлягав контролю;

8) результативною (дієвою).

Ця діяльність не може обмежуватися виявленням фактичного стану справ. Вона повинна супроводжуватися конкретними заходами по усуненню недоліків.

У юридичній теорії та практиці прийнято класифікувати контрольну діяльність на види. Підхід до вирішення цього питання залежить від вибору критерію, на підставі якого здійснюється класифікація. Вибір же критерію багато в чому зумовлений потребами практики. Саме тому відомо досить багато класифікацій контрольної діяльності.

Найчастіше пропонуються такі класифікації:

а) залежно від місця суб´єкта (що здійснює контроль) в системі державного управління виділяють такі види контролю: 1) контроль з боку органів законодавчої влади (парламентський контроль); 2) контроль з боку Президента України та його апарату (президентський контроль); 3) контроль з боку Кабінету Міністрів України (урядовий контроль); 4) контроль з боку органів центральної виконавчої влади; 5) контроль з боку місцевих органів, органів державної виконавчої влади; 6) контроль з боку органів судової влади; 7) контроль з боку органів місцевого самоврядування; 8) контроль з боку громадськості (громадський контроль);

б) залежно від належності суб´єкта до державних або громадських структур виділяють: 1) державний контроль; 2) громадський контроль;

в) залежно від адміністративно-правової компетенції суб´єкта виділяють: 1) загальний контроль; 2) відомчий контроль; 3) надвідомчий контроль;

г) залежно від управлінської стадії, на якій здіснюється контроль, виділяють: 1) попереджувальний контроль; 2) поточний контроль; 5) наступний контроль;

д) залежно від спрямованості контролю виділяють 1) зовнішній контроль; 2) внутрішній контроль;

е) залежно від призначення контролю виділяють: 1) загальний, що охоплює всі сторони діяльності суб´єкта, що контролюється; 2) цільовий контроль окремого напряму роботи.

Крім перелічених, існують й інші класифікації контрольної діяльності.

Зупинимося на видах контролю, які детерміновані місцем суб´єкта в системі державних органів (перша класифікаційна група).

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

Згідно з Конституцією України Верховна Рада здійснює контроль за: виконанням державного бюджету (п. 4 ст. 85); діяльністю Кабінету Міністрів (п. 13 ст. 85, ст. 87, ст. 113); використанням наданих Україні від іноземних держав, банків, міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України (п. 14 ст. 85); додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (п. 17 ст. 85, ст. 101).

Для реалізації контрольних повноважень Верховна Рада використовує постійно діючі і тимчасово діючі структури. До постійно діючих належать Рахункова палата і Уповноважений Верховної Ради з прав людини.

Рахункова палата здійснює від імені Верховної Ради контроль за використанням засобів Державного бюджету (ст. 98 Конституції). Вона функціонує на підставі Закону України "Про рахункову палату" (в ред. від 14 січня 1998 p.) як постійно діючого, незалежного від будь-яких органів держави, органу контролю, який створюється Верховною Радою, підзвітний та підконтрольний їй.

Уповноважений Верховної Ради з прав людини (ст. 101 Конституції) здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Його діяльність регламентується Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 p.

Крім цього, згідно із ст. 89 Конституції, Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії.

Крім того, контрольні повноваження Верховної Ради України з конкретних питань можуть визначатися й іншими нормативними актами.

Зокрема, ст. 42 Закону України "Про надзвичайний стан" передбачає, що Верховна Рада України протягом усього часу дії надзвичайного стану здійснює контроль за дотриманням цього Закону і проводить періодичні депутатські інспекційні перевірки територій, де введено надзвичайний стан. Усі посадові особи зобов´язані сприяти представникам Верховної Ради України у здійсненні перевірок і надавати вичерпну інформацію з питань, що належали до їх діяльності в умовах надзвичайного стану. Права народного депутата України обмеженню не піддягають.

2. Контроль з боку Президента України та його апарату (президентський контроль). Будучи главою держави. Президент України наділений правом контролю за додержанням законності в усіх структурах і сферах функціонування виконавчо-розпорядчої системи держави. Він має право відмінити акти Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Президент є гарантом додержання Конституції України, забезпечення прав і свобод людини і громадянина (ст. 102 Конституції).

Для здійснення своїх функцій, зокрема й контрольних, Президент може створювати необхідні дорадчі, консультативні та інші допоміжні органи та служби (п. 28 ст. 106 Конституції). Таким органом, наприклад, є Адміністрація Президента України. В своїй структурі Адміністрація Президента України має контрольне управління і організує контроль за виконанням законів, указів, розпоряджень, а також доручень Президента органами виконавчої влади та їх посадовими особами.

З метою виконання законів і у межах своєї компетенції Президент України видає Укази й розпорядження, які мають підзаконний характер і є обов´язковими для виконання на всій території України.

Для прикладів реалізації Президентом контрольних повноважень можна звернутися до його Указів "Про невідкладні заходи щодо усунення порушень законності та правопорядку в Автономній Республіці Крим" від 26 липня 1995 p.; "Про посилення контролю за надходженням податків та інших обов´язкових платежів до Державного бюджету України і внесків до державних цільових фондів" від 17 листопада 1997 p.; "Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю" від 21 липня 1994 p., у якому міститься норма такого змісту: "Керівникам Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державного митного комітету України, Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Національної гвардії України не рідше як раз на місяць доповідати Президентові України про виконання цього Указу".

3. Контроль з боку Кабінету Міністрів. Кабінет Міністрів як вищий орган державної виконавчої влади (ст. 113 Конституції) реалізує свої контрольні повноваження в процесі: 1) реалізації програм економічного, соціального, культурного розвитку України в цілому та окремих її регіонів; 2) втілення в життя фінансової, цінової, грошової, кредитної, податкової політики; створення загальнодержавних та інших фондів; ліквідації наслідків стихійних лих і катастроф, проведення політики в галузі освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки, природокористування; 3) вжиття необхідних заходів щодо забезпечення безпеки й обороноздатності України; 4) забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України і митної справи; 5) керівництва роботою міністерств, комітетів та інших органів державної виконавчої влади.

Результати контрольної діяльності Кабінету Міністрів висвітлюються в постановах і розпорядженнях, які він видає. До таких документів належать, наприклад, постанови: "Про стан дотримання органами державної виконавчої влади вимог щодо забезпечення збереження державного і колективного майна" від 7 грудня 1995 p.; "Про стан реалізації антимонопольної політики" від 22 грудня 1995 p.; "Про недоліки в роботі довірчих товариств" від 26 червня 1995 p. тощо.

4. Контроль з боку центральних органів державної виконавчої влади. Це контроль, який здійснюється міністерствами, комітетами, відомствами. Так, відповідно до "Загального Положення про міністерство, інший орган державної виконавчої влади України", затвердженого Указом Президента України від 12 березня 1996 p., дані органи в межах своєї компетенції забезпечують реалізацію державної політики стосовно державної таємниці та здійснюють контроль за роботою щодо її охорони.

Контрольні повноваження конкретних центральних органів державної виконавчої влади закріплені у відповідних нормативних документах. Найчастіше це Положення про те чи інше міністерство, комітет. Здійснюваний ними контроль може мати як відомчий, так і надвідомчий характер.

Відомчий контроль — це контроль, здійснюваний центральними органами державної виконавчої влади, їх структурними підрозділами стосовно організаційно підпорядкованих їм ланок. Так, МВС України відповідно до п. З Положення про це міністерство забезпечує законність у діяльності працівників і військовослужбовців цієї системи МВС; відповідно до п. 2 Положення у межах своїх повноважень організує виконання актів законодавства України і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Надвідомчий контроль — контроль, здійснюваний стосовно об´єктів, які організаційно не підпорядковані органу державної виконавчої влади. Повноваження щодо здійснення такого контролю мають такі міністерства: Міністерство фінансів, Міністерство освіти. Міністерство охорони здоров´я. Міністерство охорони навколишнього природного середовища, Міністерство внутрішніх справ тощо.

Так, МВС (п. 4.15 Положення) контролює проведення іншими органами державної виконавчої влади роботи, спрямованої на попередження дорожньо-транспортних пригод.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України наділене правом контролю за діяльністю підприємств щодо дотримання лімітів використання природних ресурсів, екологічних нормативів і стандартів. У разі виявлення їх порушень це відомство має право прийняти рішення про обмеження, зупинення чи заборону діяльності підприємства-порушника незалежно від його відомчої підпорядкованості.

1. Контроль з боку місцевих органів державної виконавчої влади. До місцевих органів державної виконавчої влади в першу чергу належать державні адміністрації в областях, районах областей, містах Києві та Севастополі та районах цих міст (ст. 118 Конституції). Їх контрольні повноваження закріплені в Положеннях про державні адміністрації. Коло цих повноважень досить широке.

Так, глава обласної державної адміністрації відповідно до п. 8 Положення:

- зупиняє рішення міської (міста обласного значення) Ради, її голови та виконавчого комітету з питань місцевого самоврядування, а також рішення районної, районної у місті Ради з питань власних повноважень, якщо вони суперечать Конституції України, законам України, указам і розпорядженням Президента України, рішенням Кабінету Міністрів України, іншим актам законодавства та в місячний термін звертається до обласного (міського) суду щодо їх скасування; звертається з поданням до Кабінету Міністрів України щодо рішення відповідно обласної, Київської, Севастопольської міської Ради з питань власних постанов, якщо вони суперечать Конституції України, законам України, указам і розпорядженням Президента України, рішенням Кабінету Міністрів України, іншим актам законодавства;

- скасовує рішення голови та очолюваного ним виконавчого комітету сільської, селищної, районної у місті (там, де вона створена), міської Ради з питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади, а також рішення голови районної, районної у містах Києві, Севастополі державних адміністрацій, якщо вони суперечать Конституції України, законам України, указам і розпорядженням Президента України, рішенням Кабінету Міністрів України, іншим актам законодавства;

- вносить подання Президентові України щодо дострокового припинення в установленому порядку повноважень сільської, селищної, районної у місті (там, де вона створена), міської Ради, її голови та очолюваного ним виконавчого комітету, а також про увільнення з посади голови районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації у разі порушення ними Конституції України, законів України, указів і розпоряджень Президента України, рішень Кабінету Міністрів України, інших актів законодавства;

- зупиняє дію актів керівників підприємств, якщо вони суперечать законодавству, та в місячний термін звертається до обласного (міського) суду щодо їх скасування або повідомляє про це органи прокуратури для вжиття відповідних заходів.

6. Контроль з боку органів судової влади (судовий контроль). Контроль органів судової влади — це заснована на законі діяльність судів щодо перевірки правомірності актів і дій органів управління, їх посадових осіб із застосуванням, якщо виникає необхідність, правових санкцій.

Основний зміст судового контролю як способу забезпечення законності полягає у правовій оцінці, яку дав суд, дій і рішень органів державного управління та їх посадових осіб. Якщо при цьому встановлюються порушення законності, то судовий орган вживає відповідні заходи і притягує винних до відповідальності.

Систему судових органів, які мають контрольні повноваження у сфері державного управління, становлять: а) Конституційний Суд України; б) суди загальної юрисдикції. Конституційний Суд України створюється відповідно до Конституції України і здійснює свою діяльність на підставі Закону "Про Конституційний Суд України" від 16 жовтня 1996 p.

Контрольні функції у сфері державного управління реалізуються ним при розгляді справ про конституційність актів вищого органу виконавчої влади — Кабінету Міністрів (п. 1 ст. 13); розгляді конституційних подань (статті 40—41); розгляді конституційних звернень (статті 42—43).

Конституційний Суд України може покласти на відповідні державні органи обов´язки щодо забезпечення виконання рішення або дотримання висновку, а також вимагати від них письмового підтвердження виконання рішення, дотримання висновку.

Суди загальної юрисдикції здійснюють судочинство з цивільних справ, кримінальних справ, адміністративних справ. Розглядаючи конкретні справи, суди дають оцінку діям органів управління та їх посадових осіб з точки зору дотримання законності.

Результати контрольної діяльності, що виносяться судами, відбиваються в: 1) окремих ухвалах, які виносяться щодо конкретних справ; 2) поданнях, у яких, на відміну від окремих ухвал, узагальнюються типові порушення законності, умови і причини, які сприяють їх проявам.

Свої контрольні повноваження ці суди здійснюють у процесі вирішення господарських спорів між підприємствами, установами, організаціями.

Отже, зміст судового контролю як способу забезпечення законності полягає:

1) в оцінці судом правомірності дій органів управління; правомірності дій їх посадових осіб, правомірності прийнятих нормативних актів і рішень;

2) у викритті порушень законності, обмеження прав громадян і організацій, підприємств, установ; установленні причин порушень; 3) вжитті заходів відносно порушених прав і заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, які припустилися порушення законності.

7. Контроль з боку органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування та їх виконавчі апарати утворюються згідно з Конституцією України (ст. 140) і функціонують на підставі Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 p.

Контрольними повноваженнями у сфері державного управління наділені ради всіх рівнів і виконавчі органи (виконавчі комітети) сільських, селищних, міських, районних у містах рад. Виконавчі апарати обласних і районних рад таких повноважень не мають (ст. 58 Закону).

Обласні та районні ради здійснюють контроль у сфері державного управління шляхом розгляду запитів депутатів і прийняття рішень по них; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів, а також цільових програм з інших питань і заслуховування звітів про їх виконання; встановлення правил користування водозабірними спорудами і обмежень (заборон) використання питної води у промислових цілях; заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій (керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій) про виконання програм соціально-економічного розвитку, а також про виконання місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень тощо.

Для здійснення контролю з конкретних питань обласні та районні ради згідно зі ст. 48 Закону утворюють тимчасові контрольні комісії.

Сільські, селищні, міські, районні в містах ради здійснюють контроль при реалізації таких повноважень, як розгляд запитів документів, прийнятих рішень по запитах; встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах; вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об´єктів, сфера-екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію; заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною; встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність та інших.

Виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у містах рад наділені двома видами контрольних повноважень, які мають різну правову природу. По-перше, це повноваження власні (самоврядні); по-друге, повноваження, делеговані виконавчою владою.

До перших належать ті, що випливають з таких повноважень, як встановлення на відповідній території режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність; здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через Державний кордон України; надання відповідно до законодавства дозволу на спорудження об´єктів містобудування незалежно від форм власності; внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень; звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

До других належать такі, як: здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів; здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої Містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об´єктів, а також може заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу; здійснення контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі тощо.

3. Нагляд – це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується виявленням і попередженням правопорушень стосовно організаційно не підпорядкованих об'єктів.

Звернення громадян – це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, який характеризується правом громадяни України звернутися до органів публічної адміністрації об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами і пропозиціями, що стосуються їхньої діяльності.

Необхідно зазначити, що, незважаючи на те, що інститут контролю і нагляду в українській адміністративно-правовій науці є одним із найбільш досліджуваних, серед науковців не припиняються численні дискусії щодо змісту цих понять. Різниця в підходах прослідковуються в тому, що згідно з одними позиціями контроль і нагляд - різнопланові поняття; відповідно до інших - нагляд є варіантом контролю; іноді їх об'єднують у рамках контрольно-наглядової діяльності тощо. Не додає визначеності і законодавець. Так, наприклад, Закон України від 2 грудня 2010 р. «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» один і той самий вид діяльності іменує і «контролем» і «наглядом», розмежовуючи їх виключно за суб'єктами діяльності. А в Законі України від 5 квітня 2007 р. "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" відповідна діяльність ототожнюється.

Водночас є реальні підстави вважати, що нагляд - це окремий спосіб забезпечення законності й дисципліни в публічному адмініструванні. Між контролем і наглядом є певна кількість відмінностей, основні з яких: - відомча підлеглість при нагляді відсутня; - можливість втручатися в оперативно-господарську діяльність для усунення виявлених вад (за контролю є, за нагляду немає); - контроль здійснюється з погляду відповідності прийнятих актів чи вчинених дій законності й доцільності, нагляд - лише законності; - застосування заходів адміністративного примусу (під час контрольних заходів є досить ймовірним, у здійсненні нагляду практично немає). У науковій літературі останнім часом серед чинників, які впливають на забезпечення законності й дисципліни, вирізняють моніторинг і аудит. їх необхідно сприймати як допоміжні категорії в системі публічного адміністрування. Застосування моніторингу пов'язується з відстеженням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, аналізом впливу на суспільні відносини прийнятих управлінських рішень, правових актів. При цьому перевагу мають такі «безконтактні» способи перевірок, як спостереження та аналіз, за допомоги яких суб'єкт робить власні висновки, оцінки і прогнози стану чи динаміки розвитку. Аудит же являє собою перевірку фінансово-господарської діяльності підприємств, установ та організацій.

**Література**

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 Української РСР – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.

3. Кодекс Украины об административных правонарушениях: Научно-практический комментарий. – Харьков, 2002.

4. Про боротьбу з корупцією: Закон України № 356/95-вр від 05.10.1995 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №34. – Ст. 266.

5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

6. Про державну службу. Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-123.

7. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14&p=1255242517860118

8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.

9. Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/4035.html>

10. Питання управління державною службою в Україні : Указ Президента України від 18 лип. 2011 року № 769/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/13815.html

11. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 1085 від 9 груд. 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>

12. Про деякі питання щодо реалізації заходів, пов’язаних з оптимізацією системи центральних та місцевих органів виконавчої влади : розпорядження Президента України від 9 вересня 2011 р. № 277/2011-рп [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.president.gov.ua.

13. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації дер жавних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kmu.gov.ua>.

14. Про адміністративні послуги – Закон України від 06.09.2012 р. №5203 -VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua

15. Концепція державної регіональної політики від 02 липня 2008 р. // Офіційний web-сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua

16. Концепція реформи місцевого самоврядування в Україні // Офіційний web-сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua)

17. Про об’єднання територіальних громад: проект нової редакції Закону України // Офіційний web-сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua

18. Про засади державної регіональної політики: проект Закону України // Офіційний web-сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua

19. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17 16.](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17%2016.%2020)

[20](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17%2016.%2020). Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. №3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>

21. Про стратегію державної кадрової політики на 2012 - 2016 роки: Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>

22. Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» : Указ Президента України від 5 квітня 2012 р. № 246/2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246/2012

23. Питання реформування Національної академії державного управління при Президентові України: Указ Президента України від 9 грудня 2011 року №1110/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// www.president.gov.ua/ru/dokuments/14263.html?PrintVersion

24. Про засади запобігання і протидії корупції - Закон України від 07.04.2011 р. № 3206 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua

25. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – С. 222.

26. Про структуру місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2005 р. № 328 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 19. – Ст. 999.

27. Гончарук Н.Т. Еволюція адміністративної реформи в Україні // Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія /за заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Моноліт, 2009. – 384 с.

28. Державна служба в цифрах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/ uk/publishext/article?art\_id=363964&cat\_id=363852&base\_id=247084

29. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : ДВПП Міннауки України, 1998. – 62 с.

30. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2010. – 400 с.

31. Гончарук Н. Т. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан та перспективи / Н. Т. Гончарук // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 1. – С. 28-33.

32. Бандурка А.М. Тищенко Н.М. Административный процесс: Підручник для ВНЗ / А.М. Бандурка // К.: Література ЛТД, 2001. – 336 с.

33. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / Галунько В. В. [та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Галунька ; Херсон. юрид. ін-т Харків. нац. ун-ту внутр. справ. – Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. – 378 с.

34. Подлінєв С. Д. Адміністративна відповідальність в Україні : курс лекцій / С. Д. Подлінєв ; Одеська національна юридична академія. – О. : Юридична література, 2008. – 648 c.

35. Відповідальність у державному управлінні та адміністративне право: наукова доповідь / За загальною редакцією В.Б. Авер’янова. – К., 2001. – 69 с.

36. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: Навч. посібник. / С.Т. Гончарук. – К., Генеза. 1995. – 78 с.

37. Кравченко С.О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження: Монографія. / С.О. Кравченко – К. : НАДУ, 2008. – 296 с.

38. Загальне адміністративне право : підручник / [Гриценко I. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. I. С. Гриценка. — К. : Юрінком Iнтер, 2015. – 568 с.

39. Кузьменко О.В. Адміністративна реформа в Україні: Навчальний посібник / О.В. Кузьменко – К.: Атіка, 2007. – 156 с.

40. Прокопенко Л. Л. Процес європеїзації та його вплив на публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, Н. М. Рудік ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр., Упр. держ. служби Голов. упр. держ. служби в Дніпропетр. обл. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 123 с.

41. Ляхович У. І. Адміністративно-правовий статус державного службовця: організаційно-правові засади реалізації : монографія / Уляна Ляхович. – Івано-Франківськ : [Вид-во Прикарпат. нац. ун-ту ім. В. Стефаника], 2010. – 129 с.

42. Обрусна С. Ю. Адміністративно-правові засади судової реформи в Україні: теорія, історія, сучасність : монографія / С. Ю. Обрусна ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : [ХНУВС], 2010. – 304 с.

43. Лук’янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку / Д.М. Лук’янець– К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. 2001. – 218 с.

44. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія / О.І. Остапенко — Львів : Львів. ін.-т внутр. справ при УАВС, 1995. — 312 с.

45. Остапенко О.І. Кваліфікація адміністративних правопорушень: Навчально-практичний посібник / О.І. Остапенко. – Львів, 2000. –173 с.

46. Ониськів М. М. Організаційно-правові питання адміністративної реформи в Україні : монографія / М. М. Ониськів ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юридична думка, 2010. – 195 с.

47. Колпаков В.К. Формування правової держави засобами адміністративного права / В.К. Колпаков / Актуальні проблеми сучасної юридичної науки та правоохоронної діяльності: Матеріали науково-практичної конференції. Київ, 10-11 квітня 2009 року. – К.: КНУВС, 2009. – С. 21– 24.

48. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: Навчальний посібник / Демський Е.Ф. – К.: Юрінком Інтер, 2008. — 495 с.

49. Кузьменко О.В. Адміністративна реформа в Україні: Навчальний посібник / О.В. Кузьменко – К.: Атіка, 2007. – 156 с.

50. Колпаков В.К. Настільна книга професійного судді при розгляді адміністративних справ. Науково-практичний посібник для судді / В.К. Колпаков, В.В. Гордєєв — Х.: Харків юридичний, 2011. – 480 с.

51. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/844>.

52. Саликов Д. Х. Административные реформы в Великобритании на рубеже веков. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/administrativnye-reformy-v-velikobritanii-na-rubezhe-vekov>.

53. Бассанини Ф. Реформа государства: реформа органов государственной власти Италии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://www.bassanini.it/public/BassaniniRiformaStato_vers_russa.pdf>.

**54. Конышев В. А. Основные аспекты административной реформы Германии**. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:**http://sibac.info/studconf/social/xxi/38522.**

55. Гайдарева И. Н. Основные направления административной реформы на современном этапе (опыт зарубежных государств). [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[http://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-napravleniya-administrativnoy-reformy-na-sovremennom-etape-opyt-zarubezhnyh-gosudarstv.](http://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-napravleniya-administrativnoy-reformy-na-sovremennom-etape-opyt-zarubezhnyh-gosudarstv.%2056)

[56](http://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-napravleniya-administrativnoy-reformy-na-sovremennom-etape-opyt-zarubezhnyh-gosudarstv.%2056). Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: монографія / В.Б. Авер'янов (заг.ред.). – Д. : Ліра, 2008. – 585 c.