МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

БУДІВНИЦТВА І АРХІТЕКТУРИ

Мамонтов І.О.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Конспект лекцій

для студентів спеціальності 073 «Менеджмент»

Київ – 2018

Рецензент: Тернавська В.М., кандидат юридичних наук

Затверджено кафедрою політичних наук, протокол №5 від 11 грудня 2017 р.

ЗМІСТ

Загальні положення

Тема 1. Адміністративне право і державне управління.

Тема 2. Суб’єкти адміністративного права.

Тема 3. Адміністративно – правові форми і методи.

Тема 4. Адміністративно – процесуальне право.

Тема 5. Адміністративне провадження і його основні види.

Тема 6. Забезпечення законності й дисципліни у державному управлінні.

Тема 7. Адміністративно-правові основи управління в сфері економіки та господарської діяльності

Тема 8. Механізм адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі

Тема 9. Система суб’єктів забезпечення функціонування в будівельній галузі

Тема 10. Адміністративна відповідальність у будівельній галузі.

Тема 11. Міжнародний досвід адміністративно-правового регулювання будівельній галузі та можливості його адаптації до вітчизняної правової системи.

Список рекомендованої літератури

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Індивідуалізація навчального процесу в умовах переходу до Болонської системи освіти значно підвищує роль такого ресурсу, як навчально-методичної літератури, зокрема лекційного матеріалу. Підготовлений навчальний посібник містить теми лекцій, які дають ґрунтовні уявлення про засади адміністративного права, визначають його наукову спрямованість і можуть слугувати основою для підготовки студентів до практичних занять та самостійної роботи. Посібник включає також питання для самоперевірки і список рекомендованої літератури, які допоможуть студентам краще засвоїти лекційний матеріал.

**ТЕМА 1. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**

План

1. Поняття адміністративного права
2. Виконавча влада і адміністративне управління

**Поняття адміністративного права**

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову гілки. Цей загальновизнаний у світовій державотворчій практиці принцип став своєрідною альтернативою пануванню в нашій країні в недалекому минулому тоталітаризму партійно-державної влади. Водночас розуміння принципу поділу влади має враховувати очевидну умовність досить поширеного уявлення про самостійне (а тим більше - цілком автономне) існування виконавчої влади серед гілок державної влади. Подібні уявлення слід вважати явним перебільшенням.

Термін «державне управління» широко використовується як у вітчизняній так і у зарубіжній літературі а також у законодавстві багатьох країн.

Державне управління у широкому розумінні - це сфера організуючої і розпорядчої діяльності державних органів. Державне управління у вузькому розумінні - діяльність органів виконавчої влади, апарата управління.

Державне управління - складова соціального управління.

Державне управління визначають: у вузькому розумінні як нормотворчу і розпорядчу діяльність органів виконав­чої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в різноманітних сферах, а також внутрішньоорганізаційну діяльність апарату органів виконавчої влади; у широкому розумінні як самостійний вид державної діяльності, притаманний тою чи іншою мірою усім органам державної влади що має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер.

Державному управлінню притаманні такі ознаки як: підзаконний характер; безпосередня відповідальність уповноважених суб'єктів за виконання законів; тісний взаємозв'язок із розробкою і практичною реалізацією державної політики; виконавчо-розпорядчий характер; цільова та функціональна специфіка; використання суб'єктами державного управління наявних у них правових та фактичних можливостей для застосування позасудового, тобто адміністративного примусу; наявність грошових та інших матеріальних ресурсів, наданих державою для реалізації державного управління; використання визначених форм і методів роботи.

Функції державного управління за змістом, характером і обсягом впливу поділяють на:

- загальні функції, що характеризують управління усередині державного управлінського апа­рату (організація, планування, прогнозування, моделювання, регулювання, координація, контроль);

- спеціальні функції, що характеризують особливості конкретного суб'­єкту (наприклад, функції Президента України) або об'єкту управління (економічна, соціально-культурна, адміністративно-політична сфери);

- допоміжні функції, що сприяють процесам реалізації загальних та спе­ціальних функцій. До них можна віднести: стратегічне та поточне планування; фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення, ке­рування, діагностування та ін.

**Виконавча влада і адміністративне управління**

Співвідношення термінів «державне управління» та «виконавча влада».

Сфера державного управління - це фактична діяльність по реалізації виконавчої влади, яка здійснюється органами виконавчої влади.

Ознаки виконавчої влади.

1)виконавча влада вторинна по відношенню до законодавчої;

2)виконавча влада - це влада підзаконна;

3)виконавча влада ототожнюється з діяльністю суб'єктів, наділених спеціальною компетенцією;

4)виконавча влада має владно-розпорядчий характер.

Таким чином, державне управління - синонім державно-управлінської діяльності і форма практичної реалізації виконавчої влади. Державно-управлінська діяльність - це функціонування суб'єктів виконавчої влади. Органи державного управління - суб'єкти виконавчої влади, що здійснюють у тому чи іншому обсязі державно-управлінську діяльність.

Іншими словами, державне управління на практиці здійснюється і реалізується в рамках системи державної влади, що базується на принципі поділу влад, а виконавча влада набуває реального характеру у діяльності окремих елементів державного апарату, що називаються органами виконавчої влади, а по суті є органами державного управління.

«Виконавча влада» - це політико-правова категорія, а «державне управління» - організаційно-правова.

Питання про співвідношення державного управління і державного регулювання є спірним. Згідно з однією з найбільш розповсюджених позицій державне регулювання - ширша категорія і включає у себе державне управління. Останнє включає лише імперативно-наказові методи впливу, в той час як регулювання полягає у створенні передумов для того, щоб підвладні суб'єкти самостійно свідомо обрали вигідний державі і суспільству варіант поведінки (наприклад, встановлення вільних економічних зон, податкових пільг і т.і.).

***Питання для самоконтролю***

1. Поняття і основні риси державного управління.
2. Сутність виконавчої влади, її співвідношення з державним управлінням та адміністративним правом.
3. Адміністративне право як галузь права, його предмет.
4. Метод і система адміністративного права.
5. Зв’язок адміністративного права з іншими галузями українського права.

***Література***

Адміністративне право : підручник / НУ "ЮАУ ім. Ярослава Мудрого" ; за заг. ред.: Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – 656 с.

Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія / О. В. Стукаленко. – К.: Центр учбової літератури, 2016. – 376 с.

Адміністративне процесуальне право : навч. посіб. / Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. Т. П. Мінки. – Х. : Право, 2013. – 352 с.

Адміністративне судочинство : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Вид. 2-е, переробл. і допов. – К. : Істина, 2011. – 304 с.

**ТЕМА 2. СУБ’ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

1. Поняття суб’єктів адміністративного права
2. Структура суб’єктів адміністративного права

1. Поняття суб’єктів адміністративного права

Традиційно адміністративне право як навчальна дисципліна мі­стить певні положення, що стосуються суб'єктів вказаної галузі права. Це природно, оскільки треба чітко усвідомлювати, на кого поширюють свій регулюючий вплив норми адміністративного права. Практично кожний підручник чи навчальний посібник міс­тить спеціальний розділ (главу, параграф), присвячений суб'єктам адміністративного права, де розміщуються дані, присвячені особливостям адміністративно-правового статусу тих чи інших суб'єктів.

Водночас необхідно вказати, що значною мірою ускладнює процес розуміння зазначеної теми велика кількість і різні масштаби компетенції (прояви адміністративно-правових статусів) різних суб'єктів адміністративного права. Це суттєво впливає на пошук оптимальних та об'єктивних критеріїв для класифікації та відтво­рення вказаної теми у цілому. Доцільно визначити лише основні аспекти, які свідчать про наявність певних труднощів стосовно методологічного супроводження питання суб'єктів адміністративного права в сучасній адміністративно-правовій навчальній літературі.

Суб'єкт адміністративного права - це особа, яка має певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністратив­ного права, і може вступати в адміністративно-правові відно­сини. Слід нагадати про обставину, що вже відзначалася в харак­теристиці механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин: суб'єкт адміністративного права являє со­бою загальну категорію, яка характеризує осіб, що відповідають вимогам гіпотези норми адміністративного права, тоді як суб'єкт адміністративно-правових відносин завжди конкретно визначе­ний, він уже фактично вступив у певні адміністративно-правові відносини.

2. Структура суб’єктів адміністративного права

Для того щоб бути суб'єктом адміністративного права, особа (в широкому розумінні вказаного терміна, себто і фізична, і юридична) повинна мати адміністративну правосуб'єктність, яка, своєю чергою, складається з адміністративної правоздатності та адмініст­ративної дієздатності. Дамо визначення вказаним явищам. Адміні­стративна правосуб'єктність — це здатність суб'єкта мати й реалізовувати права та виконувати обов'язки, що містяться в нормах адміністративного права. Як уже було сказано, адмініст­ративна правосуб'єктність складається з двох частин.

Адміністративна правоздатність - здатність суб'єкта адміністративного права мати права та обов'язки. Говорячи про громадян, зазначмо, що вона виникає з народженням громадянина та припиняється з його смертю. Своєю чергою, в основної маси юридичних осіб адміністративна правоздатність виникає від мо­менту державної реєстрації, а припиняється від моменту ліквідації.

Адміністративна дієздатність - здатність суб'єкта адмі­ністративного права своїми діями реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки. Важливо зазначити, що на відміну від правоздатності (яка виникає зразу і в повному обся­зі), набуття та обсяг адміністративної дієздатності у громадян за­лежать від ряду об'єктивних та суб'єктивних факторів. На її про­яви впливають такі чинники:

а) вік; громадяни, які досягли 7-річного віку, мають право на вступ до загальноосвітньої школи, з досягненням 16-річного віку -на притягнення до адміністративної відповідальності, і т. ін.;

б) стать, громадяни чоловічої статі повинні відбути військову службу,

в) стан здоров'я, документально підтверджений незадовільний стан здоров'я є приводом для звільнення з військової служби,

г) належність до певних соціальних груп - права учасників лік­відації аварії на ЧАЕС, права працівників міліції, пенсіонерів тощо.

Своєю чергою, адміністративна дієздатність юридичних осіб виникає одночасно з правоздатністю, себто в момент офіційної державної реєстрації як суб'єкта права.

Складовою частиною адміністративної дієздатності визнається адміністративна деліктоздатність, під якою необхідно розуміти здатність суб'єкта нести юридичну відповідальність за порушення норм адміністративного права Слід зазначити, що як фізичні, так і юридичні особи можуть нести відповідальність за порушення норм адміністративного права Остання особливість відрізняє ад­міністративне від кримінального права, де відповідальність торка­ється конкретно визначеної фізичної особи.

Важливою позицією, на яку доцільно звернути увагу, є співвід­ношення таких понять, як «адміністративна правосуб'єктність» і «адміністративно-правовий статус» Нерідко вони сприймаються як синоніми, складові частини одне одного, як загальне і часткове Такі підходи не є правильними, тому що вони не базуються на позиціях загальної теорії права Сьогоднішній стан розвитку пра­вової науки дозволяє зазначити таке якщо адміністративна право­суб'єктність - це здатність суб'єкта мати і реалізовувати права та виконувати обов'язки (можна сказати, що це - «право на право»), то адміністративно-правовий статус - це вже реально існуючі пра­ва та обов'язки Виходячи з такого бачення дамо визначення.

Адміністративно-правовий статус - це сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації) закріплених у нормах адміністративного права. В основі адміністративно-правового статусу лежить адміністративна правосуб'єктність Слід наголо­сити, що кожний суб'єкт адміністративного права має свій варі­ант притаманного йому адміністративно-правового статусу Чин­ники, що впливають на прояви адміністративної дієздатності (вік, стать, стан здоров'я, належність до певних соціальних груп), та­кож видозмінюють характеристики адміністративно-правового статусу.

Важлива обставина, на яку слід звернути увагу,- модифікація з часом проявів адміністративної правосуб'єктності та адмініст­ративно-правового статусу. Це свідчить про змінюваність указа­них категорій і має стосунок як до фізичних, так і до юридичних осіб. Скажімо, такі події в житті однієї людини, як народження, досягнення віку: а) з якого можливо подавати документи до зага­льноосвітньої середньої школи; б) отримується паспорт; в) для осіб чоловічої статі виникає конституційний обов'язок щодо слу­жби в армії; г) з якого можна балотуватися на посаду Президента України; д) з якого можливий вихід на пенсію і т. д. приводять до зміни як адміністративної правосуб'єктності, так і адміністратив­но-правового статусу. Своєю чергою, юридична особа (візьмімо для прикладу вищий навчальний заклад) також протягом часу мо­дифікує свої адміністративну правосуб'єктність і адміністративно-правовий статус. Такі події, як: а) отримання ліцензії; б) відкриття навчального закладу; в) проведення його акредитації; г) отримання ліцензії на нові види діяльності; д) відкриття філій та представ­ництв в інших містах тощо приводять до зміни як адміністративної правосуб'єктності, так і адміністративно-правового статусу.

*Питання для самоконтролю:*

1. Особливості адміністративно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні.
2. Поняття, ознаки та правове становище органів виконавчої влади.
3. Види органів виконавчої влади.
4. Система органів виконавчої влади та принципи її побудови.

*Література:*

Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.

Захист в адміністративному процесі : практ. посіб. / упоряд. Ю. І. Руснак. – К. : Центр учб. л-ри, 2013. – 352 с.

Кириленко Є. В. Доктринальні та законодавчі передумови докорінного реформування адміністративного права і судочинства та регулятивних наук : навч. посіб. : у 2 т. / Є. В. Кириленко, Т. О. Коросташова, О. С. Тунтула. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2011. – Т. 1–2.

Кодекс адміністративного судочинства України. Аналіз судової практики / Вищ. адм. суд України ; за ред. О. М. Пасенюка. – Вид. 2-ге, змін. і допов. – К. : Істина, 2011. – 520 с.

**ТЕМА 3. АДМІНІСТРАТИВНО – ПРАВОВІ ФОРМИ І МЕТОДИ**

1. Форми адміністративно-правового управління
2. Структура форм і методів адміністративно-правового управління

1. Форми адміністративно-правового управління

Правові форми управління – форми управлінської діяльності, які безпосередньо викликають правові наслідки, пов'язані із встановленням або застосуванням норм права. Серед них виділяють:

1) видання правових актів управління;

2) укладення договорів (угод);

3) здійснення інших юридично значущих дій.

До правових форм належать такі специфічні прояви реалізації функцій управління, як участь суб'єктів виконавчої влади в судах як позивачів або відповідачів, діяльність по забезпеченню громадського порядку й громадської безпеки, застосування різних санкцій, заходів адміністративного примусу до правопорушників.

Основною правовою формою управлінської діяльності є застосування норм права, за допомогою яких юридичні акти індивідуального характеру сприяють застосуванню законів до конкретних обставин управлінського життя. Такі акти є персоніфікованими, юридично владними приписами, юридичними фактами, з якими пов'язують виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин.

Ознаки актів застосування адміністративно-правових норм

Ознаки актів застосування адміністративно-правових норм:

а) індивідуальний характер;

б) юридична природа;

в) односторонній порядок видання;

г) с юридичним фактом.

Поняття адміністративного договору

Адміністративний договір – визначена актами адміністративного права угода сторін, одна з яких є носієм державно- владних повноважень стосовно інших.

Ознаки адміністративного договору

Ознаки адміністративного договору:

1) виникає в сфері державного управління;

2) конкретизує норму адміністративного права;

3) підстава його виникнення – владний, вольовий припис;

4) організуючий характер.

Неправові форми управлінської діяльності

Неправові форми управлінської діяльності – форми діяльності безпосередньо не пов'язані із правовими наслідками, у результаті їх застосування не виникають адміністративно-правові відносини.

До неправових форм управління належать:

1) організаційні дії (проведення нарад, зборів, обговорень, перевірок, розробка прогнозів, програм, здійснення бухгалтерського, статистичного, податкового обліку, проведення прес- конференцій тощо);

2) матеріально-технічні операції (діловодство, складання довідок, звітів, видання юридичних актів тощо).

2.Структура форм і методів адміністративно-правового управління

Структурна форма передбачає здійснення дій, спрямованих на створення, вдосконалення організаційної структури органів державного управління, оскільки категорія "структура" відображає побудову та внутрішню форму системи.

Наступною формою управління слід вважати процесуальну. Наявність зазначеної форми управління обумовлюється тим, що в управлінні чільне місце займає відповідний процес, який складається з певних стадій, що має циклічний характер, та кінцевим результатом якого є прийняття управлінського рішення. Процесуальна форма також повинна відноситися до форм управління, оскільки процес управління супроводжує діяльність кожного органу, підрозділу, служби тощо. Проте формою управління слід вважати не управлінське рішення, а діяльність, що сприяє процесу прийняття рішення.

*Питання для самоконтролю:*

1. Визначіть основні форми адміністративно-правового управління
2. Зазначте структуру і складові форм і методів адміністративно-правового управління

*Література*:

Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / В. Б. Авер'янов, О . Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний [та ін.); відповід. ред. В. Б. Авер'янов. - К.: Юридична думка, 2004. - Т. 1. - 584 с.

Бандурка О. М. Адміністративний процесе : підручник для ВНЗ / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. - К.: Літера ЛТД, 2002. - 286 с.

Бевзенко В. М. Адміністративні суди України: навч. посіб. / В. М. Бев-зенко. - К.: Алерта; КНТ, 2006. - 271 с.

Голосніченко І. П. Адміністративний процес: навч. посіб. /1. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. - К.: ГАН, 2003. - 256 с.

ТЕМА 4. АДМІНІСТРАТИВНО – ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

План

1. Юрисдикційна концепція адміністративного процесу
2. Судова концепція адміністративного процесу

1. Юрисдикційна концепція адміністративного процесу

Перед дослідником будь-якої проблематики адміністративно-процесуального права завжди стоїть необхідність з’ясування ряду концептуальних питань: що саме слід розуміти під згаданим явищем; яку сферу соціального життя воно охоплює; яким є його реальний обсяг і т.д. І вже на даному етапі він зіштовхується з об’єктивними труднощами. Не зважаючи на загальне визнання адміністративно-процесуального права структурним елементом вітчизняної правової системи, попри постійне підкреслення його ролі регулятора державно-владних відносин, у науковому світі й досі не вироблено єдиного погляду на цей непересічний феномен.

Вже понад півстоліття більшість наукових дискусій ведуться з приводу того, які ж саме аспекти правозастосовчої діяльності органів державної влади слід відносити до розряду адміністративно-процесуальних. На цьому тлі представники різних теоретичних шкіл демонструють майже протилежні підходи до детермінації адміністративного процесу. Іноді під ним розуміють лише судовий розгляд справ про адміністративні проступки, а інколи - усю багатогранність виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади.

Подібна розбіжність поглядів не могла не накласти суттєвого відбитку на сучасне уявлення про адміністративно-процесуальне право як систему юридичних норм, науку та навчальну дисципліну. Одні вчені максимально звужують його рамки, інші – навпаки, максимально їх розширюють. Як наслідок, певна частина висловлених у літературі ідей (з якими цілком вірогідно зустрінеться і наш читач) вступає в суперечність із положенням представленого підручника.

Очевидно, що розкриття витоків та суті таких суперечностей значно полегшить сприйняття навчального матеріалу. Воно не лише сприятиме критичному аналізу різних концепцій адміністративного процесу (адміністративно-процесуального права), а й дозволить уникнути плутанини, що виникає при «змішуванні» їх вихідних положень. Отже, розглянемо їх більш детально.

Починаючи з середини 40-х років ХХ століття у вітчизняній правовій парадигмі окреслились три основні концепції адміністративного процесу: юрисдикційна, судова та управлінська:

І. Юрисдикційна концепція адміністративного процесу. В рамках юрисдикційної (або, так званої, «вузької») концепції адміністративний процес розглядається, як: регламентована законом діяльність з вирішення суперечок між сторонами адміністративних правовідносин, що не знаходяться між собою у відносинах службового підпорядкування, а також діяльність по застосуванню заходів адміністративного примус.

Прибічники даної ідеї вбачають у адміністративному процесі своєрідний аналог кримінального та цивільного процесів. На їх думку, функції адміністративно-процесуальних норм зводяться до забезпечення лише тих матеріальних правовідносин, в основі яких лежить суперечка про право.

Іншими словами, під адміністративним процесом пропонується розуміти законодавчо упорядковану діяльність по вирішенню справ про адміністративні проступки, а також по розгляду скарг на неправомірні дії (рішення) органів державної влади, не пов’язані із службовим підпорядкуванням.

Діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування по вирішенню справ управлінського (неконфліктного) характеру виноситься за межі адміністративного процесу. Її іменують «провадженням». Норми, які регулюють порядок такого провадження є «матеріальними». Таким чином, адміністративний процес та адміністративне провадження це два самостійні види діяльності органів державної влади. Перший з них спрямований на розв’язання конфліктів між учасниками адміністративних правовідносин; другий – на вирішення суто управлінських питань.

Подібне уявлення про зміст адміністративного-процесу має ряд «вразливих» місць, з яких можемо виділити наступні:

1) з точки зору послідовників юрисдикційної концепції, нормативно-регламентована діяльність по вирішенню конфлікту між суб’єктами адміністративних правовідносин – це завжди адміністративний процес. В свою чергу, адміністративний процес неодмінно «увінчується» застосуванням заходів адміністративного примусу.

Насправді ж, досить часто конфліктні ситуації складаються в ході управлінських справ. Приміром, відповідно до статті 12 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»: член Комісії, присутній на її засіданні, який не погоджується з рішенням, прийнятим Комісією, має право викласти окрему думку, що в письмовій формі додається до протоколу засідання Комісії. Неважко помітити, що у даному випадку особисте переконання представника колегіального органу вступає у протиріччя (конфлікт) із думкою більшості. Очевидним є і інше - вирішення подібних ситуацій жодним чином не пов’язане ні з застосуванням примусових заходів, ані з реалізацією санкцій адміністративно-правових норм.

2) навіть, якщо припустити, що адміністративний процес – це діяльність по вирішенню лише конфліктних справ, то й тоді важко збагнути, чому ним охоплюється виключно неслужбова сфера адміністративних правовідносин. Адже це означає, що конфлікти між сторонами, які знаходяться у відношенні службового підпорядкування, вирішуються не на підставі адміністративно-процесуальних норм, а на якійсь іншій основі.

В дійсності ж цього не відбувається, оскільки службові й позаслужбові конфлікти (а так само порядок їх вирішення) можуть бути однаковими як за своїм характером, так і за змістом. Нерідко порядок розгляду скарги державного службовця, так само, як і порядок розгляду скарги громадянина, регламентується єдиними адміністративно-процесуальними нормами.

Наприклад, Кодекс адміністративного судочинства України встановлює однаковий порядок розгляду: а) конфліктів фізичних та юридичних осіб із суб’єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності та б) спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з неї (див.: ст. 17 та Розділ ІІІ КАСУ).

3) Наріжним каменем юрисдикційної концепції є загальне положення, відповідно до якого юридичний процес існує лише там, де має місце конфлікт з приводу права. Стверджується, що перед будь-якою процесуально-правовою нормою (а відтак, і перед будь-якою процесуальною галуззю або інститутом) завжди стоїть завдання по упорядкуванню діяльності з вирішення спорів між суб’єктами правовідносин. Натомість, поза конфліктною сферою немає ні юридичного процесу, ні процесуального права.

З цього приводу варто відмітити, що у загальній теорії права окреслений підхід до розуміння сутності юридичного процесу не отримав широкого визнання. Хоча й він має своїх прибічників, та все ж переважна більшість відомих процесуалістів (В.О. Лучин, С.С. Студенікіна, В.М. Горшеньов, С.С. Алексєєв та ін.) схиляється до іншої думки.

Названі вчені послідовно аргументують точку зору, згідно з якою процесуальна форма притаманна будь-якій (а не тільки правоохоронній) діяльності органів державної влади по застосуванню юридичних норм. Вони переконливо доводять, що до переліку задач юридичного процесу входить не лише розв’язання спорів між учасниками правовідносин, а й вирішення широкого спектру справ неконфліктного («позитивного») характеру. Більш того, у загальному масиві юридичних справ, які підлягають процесуальній регламентації, більшу частину складають саме управлінські справи. Адже перелік організаційних правовідносин, котрі виникають в сфері управлінської діяльності, є надзвичайно багатогранним та різноманітним.

Справедливість наведеної позиції підтверджується ходом розвитку української юриспруденції. У ній все більших обертів набирає тенденція до виділення таких видів юридичного процесу, як: законодавчий, бюджетний, господарський та ін. Названі види процесу володіють переліком ознак, котрі недвозначно свідчать про їх управлінську природу: - здебільшого вони орієнтовані на виконання задач позитивного (неконфліктного) характеру; - вони не співпадають із судово-процесуальною діяльністю; - вони переважно регламентують порядок реалізації тих матеріальних норм, які не мають санкцій; - спосіб реалізації цих норм не передбачає можливості застосування заходів примусу і т.д.

Отже, доводиться констатувати, що вихідні принципи юрисдикційної концепції майже повністю спростовуються сучасною практикою і не відображають об’єктивного розвитку юридичного процесу у вітчизняній правовій парадигмі.

2.Судова концепція адміністративного процесу

Її прибічники виходять з того, що будь-яка процесуальна діяльність є винятковою прерогативою органів судової влади. Так само, як і послідовники юрисдикційної концепції, своє уявлення про адміністративний процес вони будують на основі аналогії з двома «традиційними» видами юридичного процесу: кримінальним та цивільним. Проте, якщо перші таку аналогію вбачають у «конфліктному» характері юридичних справ, що підлягають процесуальному вирішенню, то другі виходять з ідеї їх обов’язкової судової підвідомчості.

Слід вказати, що і у рамках судової концепції в різні роки висловлювались два майже протилежні погляди на юридичну природу, зміст, структуру та функції адміністративного процесу. Згідно з першим підходом, адміністративний процес розглядається як: діяльність органів правосуддя по вирішенню справ про адміністративні проступки. Відповідно до другого, ним є: діяльність адміністративних судів щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, в основі яких лежить спір про суб’єктивне публічне право.

Обидва зазначені підходи, а відтак – і сама судова концепція адміністративного процесу, характеризуються наявністю ряду дискусійних моментів.

Деякі російські та українські правники пропонують окреслити сферу адміністративно-процесуальних правовідносин рамками адміністративного судочинства. В цілому адміністративний процес розглядається ними у якості самостійної юридичної галузі судово-процесуального спрямування.

З приводу слушності подібного погляду на адміністративний процес можна висловити наступні зауваження:

виділення в системі права самостійної адміністративної судово-процесуальної галузі, яке здійснюється на підставі формування в Україні гілки спеціалізованих судів, суперечить майже віковій парадигмі формування галузевих концепцій. Навіть такі традиційні «судові» галузі права, як кримінально-процесуальне та цивільно-процесуальне право, базуються на інших принципах. Адже у державній системі правосуддя не існує спеціалізованих кримінальних або цивільних судів - відповідні категорії справ розглядаються судами загальними;

обмеження адміністративного процесу сферою функціонування адміністративної юстиції автоматично виключає з цього поняття діяльність загальних судів по розгляду справ про адміністративні проступки. Такий підхід певною мірою суперечить вітчизняній правовій доктрині, у якій провадження в справах про адміністративні проступки традиційно вважається «ядром» адміністративного процесу;

не на користь подібного розуміння адміністративного процесу свідчать і деякі кроки законодавця. Затверджена у 1998 році Концепція адміністративної реформи в Україні з метою регламентації діяльності адміністративних судів передбачала прийняття єдиного кодифікованого акту під назвою «Адміністративно-процесуальний кодекс». Майже тотожну назву («Адміністративний процесуальний кодекс») мав і відповідний законопроект, схвалений Верховною Радою України у першому (20 червня 2003 року) та другому (1 липня 2004 року) читаннях. Проте, перед остаточним прийняттям законопроекту, за поданням Комітету Верховної Ради з питань правової політики назву кодексу було змінено на ту, під якою він зрештою й увійшов у повсякденну юридичну практику – «Кодекс адміністративного судочинства України». Гадаємо, що не останню роль у прийнятті такого рішення відіграло визнання недоцільності ототожнення широкого поняття «адміністративний процес» із діяльністю органів адміністративного судочинства.

Викладене свідчить про наявність об’єктивних перепон на шляху віднесення адміністративного процесу до виключної компетенції органів судочинства. З огляду на надзвичайну широту та різноплановість адміністративно-процесуальних відносин, окреслювати сферу їх функціонування рамками правосуддя видається справою не досить перспективною.

ІІІ. Управлінська концепція адміністративного процесу отримала найбільше визнання у вітчизняній правовій теорії. Її прибічники наполягають на тому, що адміністративний процес не повинен і не може обмежуватись роллю організаційно-правового «регулятора» юридичних конфліктів. На їх думку, подібне розуміння адміністративного процесу не відображає всієї повноти цього явища. Стверджується, що особлива, процесуальна форма є притаманною усій правозастосовчій діяльності органів публічної влади, а не лише її окремим аспектам, які безпосередньо пов’язані із застосуванням заходів примусу. Таким чином, межі функціонування адміністративного процесу, окрім власне юрисдикційної сфери, поширюються на все розмаїття управлінських (неконфліктних) справ. З огляду на свою специфіку, в юридичній літературі окреслений підхід отримав назву «широкого».

Представники даної наукової течії формулюють багато різних визначень поняття адміністративного процесу. Їх загальний сенс цілком можна звести до наступного положення: адміністративний процес - це діяльність суб’єктів державно-владних повноважень з приводу реалізації ними законодавчо встановленого порядку застосування кореспондуючих матеріальних норм права.

Серед усіх викладених підходів до розуміння адміністративного процесу, саме управлінська концепція є найбільш аргументованою.

Очевидно, що правозастосовча діяльність має практично однакові риси в ході розв’язання як управлінських, так і конфліктних питань. Подібними є форма, зміст і принципи здійснення такої діяльності. Однорідними є відносини, що виникають у її ході. Мало чим різниться зміст юридичних норм, котрими вказані відносини регламентуються і т.д. Словом, у обох випадках вона втілює не що інше, як упорядкований процес застосування кореспондуючих матеріальних норм.

Так, справді, між зазначеними видами правозастосовчої діяльності існують певні відмінності. Насамперед, це стосується їх мети. Вирішення справ конфліктного характеру спрямоване в основному на реалізацію правоохоронних функцій держави. Натомість, встановлений порядок розгляду управлінських справ переважно направлений на забезпечення ефективного функціонування державного механізму та оптимальне задоволення інтересів суб’єктів права.

Проте, наявність різних цілей не може бути підставою для штучного розподілу процесуальних за своєю природою й змістом відносин на дві ізольовані групи, лише одна з яких отримує право вважатись істинно «процесуальною» (дане зауваження у більшій мірі стосується юрисдикційної концепції адміністративного процесу).

*Питання для самоконтролю:*

1. Охарактеризуйте основні положення юрисдикційної концепції адміністративного процесу

2. Зазначте сутність судової концепції адміністративного процесу

*Література:*

Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Е. Ф. Демський. - К.: Юрінком Інтер, 2008. - 496 с.

Картузова І. О. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. / I. О. Картузова, А. Ю. Осадчий. - О. : Юрид. літ., 2008. - 288 с.

Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. /А. Т. Ком-зюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. - К. : Прецедент, 2007. - 531 с.

ТЕМА 5. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОВАДЖЕННЯ І ЙОГО ОСНОВНІ ВИДИ

План

1. Класифікація адміністративних проваджень
2. Стадії адміністративного провадження

1. Класифікація адміністративних проваджень

Однією зі складних форм суперечки (спору) є конфлікт. Вирішення конфлікту у сфері реалізації публічних інтересів потребує уповноваженого органу та спеціальної форми (провадження). Основу її функціонування становить реалізація публічних інтересів, яка виражається у вигляді вирішення індивідуальних справ безконфліктного характеру.

Відповідно до цього, адміністративні провадження можна об'єднати за наявністю або відсутністю в них конфлікту у дві групи.

Неконфліктні: предметом цієї групи є окремі адміністративні провадження неконфліктного характеру. В її рамках правова оцінка поведінки тієї чи іншої особи є необов'язковою. Вона має місце як одна з умов задоволення тих чи інших клопотань, причому предметом правового оцінювання є відповідні документи. Дана група не має на меті застосування примусових заходів, її результат — задоволення законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, а також забезпечення ефективної роботи публічної адміністрації. У рамках цієї групи процесу можливо здійснення правоохоронної діяльності, але характер її інший, а саме: факт видачі дозволу чи проведення реєстрації свідчить про те, що дозвіл або зареєстрована діяльність відповідає вимогам законності.

Конфліктні: в основі змісту даної групи адміністративного процесу лежить вирішення адміністративно-правового конфлікту. Розглядаючи окремі провадження, в основі яких лежить вирішення адміністративно- правового конфлікту (наприклад, провадження щодо розгляду скарги громадянина), необхідно дати правову оцінку поведінки сторін, які сперечаються, оскільки немає реальної можливості для пошуку правильного, тобто основаного на вимогах чинного законодавства чи підзаконних актах рішення, яке підводить підсумок у розгляді конфлікту. В цьому і є зміст вирішення конфлікту публічною адміністрацією. Крім того, треба зазначити, що у суперечці, яка виникла, важливу роль відіграє правова оцінка поведінки сторін.

Якщо процес - це поняття широке, яке охоплює юридично значущу діяльність публічної адміністрації, то провадження - це вже діяльність, пов'язана з вирішенням певної, порівняно вузької групи однорідних справ. У Кодексі про адміністративні правопорушення, поряд з провадженням у справах про адміністративні правопорушення (розділ 4 купап), у розділі 5 «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень» міститься дев'ять параграфів, які регламентують порядок виконання постанов з кожного виду стягнень. Кожен з цих параграфів має найменування «провадження у виконанні постанови про...». Однак, по суті, в них йдеться про стадії адміністративного провадження.

У практиці застосування адміністративно- процесуального законодавства методологічно необхідно послідовно та чітко розмежовувати поняття «процес», «провадження», «окреме провадження», «стадія». При цьому вживання цих термінів слід розрізняти і у нормативно- правових актах. Ми вже розглянули вище основні тлумачення поняття адміністративного процесу у вітчизняній спеціальній літературі. Як бачимо, більшість авторів (В. Д. Сорокін, Ю. М. Козлов, І. П. Голосніченко, В. К. Колпаков) як його вид виділяють адміністративне провадження .

Ю. М. Козлов детермінує провадження як «нормативно врегульований порядок здійснення процесуальних дій, який забезпечує законний та обов'язковий розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета» .

Теоретики права стверджують, що провадження - це якісне однорідна група процесуально-процедурних дій по владній реалізації будь-яких відособлених матеріально-правових норм. Такі дії об'єднуються єдністю кінцевої мети, потребами професійної спеціалізації праці щодо правозастосування, міркуваннями щодо підвищення ефективності правового регулювання.

Дослідивши наведені дефініції адміністративного провадження, ми дійшли таких висновків:

Провадження - це вид адміністративного процесу. Провадження по розгляду конкретної індивідуальної справи є первинним елементом структури адміністративного процесу. Кожне таке провадження є своєрідною «цеглиною» у фундаменті адміністративного процесу.

Зазначимо, що представники теорії адміністративного та процесуального права у переважній більшості випадків проводять і подальший класифікаційний поділ проваджень. Так, провадження розгляду конкретної справи поділяються ними на певні стадії, які, в свою чергу, поділяються на етапи, дії тощо. Означені логічні операції, на думку ряду вчених, є продовженням класифікації адміністративного процесу.

Погодитись з такою позицією неможливо. Адже виокремлення «всередині» провадження по розгляду конкретної справи певних стадій, етапів чи елементарних дій не має нічого спільного із здійсненням класифікації адміністративного процесу.

При класифікації адміністративного процесу відбувається послідовний логічний поділ загального поняття на види або групи. Так, наприклад, адміністративний процес поділяється на конфліктні та неконфліктні групи, які об'єднують відповідні провадження. Тобто, йдеться про родове поняття та його різновиди на різних рівнях конкретизації.

Таким чином, ієрархічно систему адміністративного процесу у загальному вигляді можна відобразити так: «адміністративний процес» - «адміністративне провадження» - «провадження по розгляду конкретної адміністративної справи».

Таким чином, адміністративне провадження це вид адміністративного процесу, який регламентує адміністративно- процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації по реалізації матеріальних норм, яка відбувається в ході розгляду ними індивідуальних справ.

Класифікація адміністративних проваджень безпосередньо залежить від підходів до змісту та особливостей структури адміністративного процесу.

За класифікацією В. Д. Сорокіна, виділяються такі види адмініст­ративних проваджень:

З прийняття нормативних актів державного управління;

З пропозицій та заяв громадян і звернень організацій про реалізацію наданих їм прав у сфері державного управління;

Щодо організаційних справ у апараті державного управління;

У справах про застосування примусових заходів у сфері державного управління

Однопорядкові провадження утворюють групи: неконфліктні та конфліктні.

Отже, до неконфліктних проваджень, в яких відсутня суперечка про право, ми відносимо:

1) Нормотворче провадження;

2) Дозвільне провадження;

3) Реєстраційне провадження;

4) Контрольне провадження;

5) Атестаційне провадження. До конфліктних проваджень, якими розглядається суперечка про право, віднесено такі:

1) Провадження у справах про адміністративні проступки;

2) Дисциплінарне провадження;

3) Провадження у справах про адміністративні делікти. Будь-яке провадження в адміністративних справах складається

З ряду окремих операцій.

Вивчення таких операцій у різних видах адміністративних проваджень свідчить, принаймні, про чотири ознаки, що їх вони мають.

По-перше, вони здійснюються послідовно, тобто одна операція змінює другу, утворюючи своєрідний ланцюг дій.

По-друге, розташування операцій у цьому ланцюгу має невипад-ковий характер, їх послідовність логічно визначена. Так, винесення постанови у справі не може передувати такій операції, як складання протоколу про адміністративні правопорушення.

По-третє, різним видам адміністративних проваджень притаманні різні за характером і призначенням операції. Відрізняються вони і за ступенем урегульованості адміністративно-процесуальними нормами.

По-четверте, здійснення тієї або іншої операції у тому або іншому провадженні визначається адміністративно-процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права.

2.Стадії адміністративного провадження

Стадії існують у будь-якому адміністративному провадженні. Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої стадії, які не повторюються в інших видах. Саме тому через стадії, через їх аналіз характеризуються адміністративні провадження.

Таким чином, під процесуальною стадією слід розуміти відносно відокремлену частину адміністративного провадження, що має власні особливості та завдання.

Існує дуже багато точок зору правників щодо кількості стадій в окремих провадженнях, але це не має принципового характеру. Стадії можна подовжувати, можна дробити на окремі дії, називати основними або допоміжними, давати їм різні назви тощо. Принципово важливим тут є те, що у підсумку стадії повинні повно і точно відображати цілісну картину провадження, як сукупність окремих дій або операцій, що здійснюються у процесі реалізації адміністративно-правових норм.

На думку Д. М. Бахраха, спільними для адміністративного процесу, а значить, і для кожного з адміністративних проваджень є такі стадії:

• Аналіз ситуації, в ході якого збирається, досліджується інформація про фактичне становище справи, про реальні факти, про існуючі проблеми. Ця інформація фіксується на матеріальних носіях у вигляді протоколів, довідок, схем, звітів тощо та лягає в основу рішень публічної адміністрації;

• Прийняття рішення (наказу, постанови, інструкції) у справі, в якій фіксується воля суб'єкта публічної адміністрації;

• Виконання рішення.

У певних випадках визнається доцільним ускладнення процедури вирішення справ публічною адміністрацією у адміністративних справах. Так, ряд проваджень має додаткові стадії: порушення справи та перегляд постанови.

Кожна стадія має свої етапи, які наповнені діями.

Етапи - це сукупність дій, які реалізують внутрішньостадійну проміжну мету.

Дія - це найменший структурний елемент адміністративного процесу.

2. Строки в адміністративному процесі

Юридичні строки поділяються на такі види: давнішні та процесуальні. Процесуальний строк - це визначений норма І їж ним актом відрізок часу, що обчисляється за встановленими правилами, протягом якого уповноважені особи вправі вчинити процесуальні дії, виконати обов'язок, або момент часу, в який належить учинити процесуальну дію. При сплині строків давності провадження закривається, прийняті акти втрачають юридичну значимість (стають недійсними).

Із закінченням процесуального строку втрачається право на вчинення процесуальних дій. Лідируючий суб'єкт (провід) втрачає право виносити процедурні та остаточні рішення по суті справи, окрім як про закриття провадження по справі. Документи, надані після закінчення процесуальних строків, залишаються без розгляду. Але із закінченням строку не зникає обов'язок особи по виконанню конкретних процесуальних дій. Якщо строк пропустить лідируючий суб'єкт (провід), не прийме вчасно рішення, то вважається, що він прийняв позитивне для сторони рішення.

*Питання для самоконтролю:*

1. Визначте критерії класифікації адміністративних проваджень

2. Охарактеризуйте стадії адміністративного провадження

*Література:*

Административно-процессуальное право: курс лекций / под ред. проф. И. Ш. Кисляханова. - М.: ЮНИТА-ДАНА, 2004. - 399 с.

Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство: навч. посіб. / Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулєвська, Р. В. Сінєльнік, І. О. Сквірський; за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулєвської. - К.: Істина, 2007. - 152 с.

Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / В. Б. Авер'янов, О . Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний [та ін.); відповід. ред. В. Б. Авер'янов. - К.: Юридична думка, 2004. - Т. 1. - 584 с.

**ТЕМА 6. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ Й ДИСЦИПЛІНИ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

План

1. Концептуальні основи забезпечення законності і дисципліни у державному управлінні
2. Контроль і нагляд у забезпеченні законності і дисципліни у державному управлінні

1. Концептуальні основи забезпечення законності і дисципліни у державному управлінні

Законність — це режим системи відносин громадян, громадських та інших недержавних утворень, органів місцевого самоврядування з органами, що представляють різні гілки державної влади. Такий режим має сприяти забезпеченню прав і законних інтересів особи, її всебічному розвитку, формуванню й розвитку громадянського суспільства, ефективній діяльності державного механізму.

Законність і дисципліна — це обов´язкові риси правової держави, сукупність форм і методів державного управління, які знаходять своє відображення в чинному законодавстві й за допомогою яких держава регулює взаємовідносини в суспільстві, досягається стан законослухняної поведінки об´єктів управління.

Законність і дисципліну в державному управлінні забезпечують трьома основними способами — проведенням контролю, здійсненням нагляду й за допомогою звернень громадян.

Організаційно-структурні формування — це ті державні органи і недержавні структури, на які покладено обов´язок з підтримання і зміцнення режиму законності.

Організаційно-правові методи — це види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються для забезпечення законності.

2.Контроль і нагляд у забезпеченні законності і дисципліни у державному управлінні

Контроль є одним з найпоширеніших 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.

1. Контроль з боку органів законодавчої влади (парламентський контроль). Цей вид контролю здійснюється Верховною Радою України згідно з Конституцією України і прийнятими відповідно до неї нормативними актами з цього питання. Відповідно до Конституції України Верховна Рада здійснює контроль за: виконанням державного бюджету (п. 4 ст. 85); діяльністю Кабінету Міністрів (п. 13 ст. 85, статті 87 і 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).

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 відміняти 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).

3. Контроль з боку Кабінету Міністрів. Кабінет Міністрів як вищий орган державної виконавчої влади (ст. 113 Конституції) реалізує свої контрольні повноваження у 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.

4. Контроль з боку центральних органів виконавчої влади. Цей контроль здійснюється центральними органами виконавчої влади — міністерствами, державними комітетами, центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом. Контрольні повноваження конкретних центральних органів державної виконавчої влади закріплені у відповідних нормативних документах. Найчастіше це Положення про те чи інше міністерство, державний комітет, центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Відомчий контроль — це контроль, здійснюваний центральними органами виконавчої влади, їх структурними підрозділами стосовно організаційно підпорядкованих їм ланок. Так, МВС України забезпечує законність у діяльності працівників і військовослужбовців всієї системи МВС; у межах своїх повноважень організує виконання актів законодавства України і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Надвідомчий контроль — це контроль, здійснюваний стосовно об´єктів, які організаційно не підпорядковані органові виконавчої влади. Так, МВС контролює у непідпорякованих йому організаційно проведення роботи, спрямованої на запобігання дорожньо-транспортним пригодам.

5. Контроль з боку місцевих органів 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.

6. Контроль з боку органів судової влади (судовий контроль). Контроль органів судової влади — це основана на законі діяльність судів щодо перевірки правомірності актів і дій органів управління, їх посадових осіб із застосування, за необхідності, правових санкцій. Основний зміст судового контролю як способу забезпечення законності полягає у правовій оцінці, яку дає суд діям і рішенням органів державного управління та їх посадових осіб. Якщо при цьому встановлюються порушення законності, то судовий орган вживає відповідних заходів і притягує винних до відповідальності.

7. Контроль з боку органів місцевого самоврядування. Обласні та районні ради здійснюють контроль у сфері державного управління шляхом розгляду запитів депутатів і прийняття рішень щодо них; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів, а також цільових програм з інших питань і заслуховування звітів щодо 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) щодо виконання програм соціально-економічного розвитку, а також щодо виконання місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень тощо.

8. Контроль з боку громадськості (громадський контроль). Його суб´єктами є громадські організації, трудові колективи, органи самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, громадяни. Громадський контроль як засіб забезпечення законності в діяльності виконавчо-розпорядчих органів істотно відрізняється від усіх інших видів контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що громадський контроль не має державно-владного змісту. Тому рішення громадських організацій за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер.

Нагляд – це здійснення спеціально уповноваженими органами цільового спостереження за станом законності, фіксації його порушень і вжиття заходів щодо притягнення порушників до відповідальності. Суб´єктами здійснення нагляду є державні органи. Належність тієї чи іншої структури до суб´єктів нагляду визначається відповідними нормативними актами.

Повноваження суб´єктів нагляду умовно можна поділити на три види:

1) з розробки норм і правил, виконання яких контролює суб´єкт. Повноваження цього виду, як правило, полягають у наявності прав готувати проекти правил і вносити їх на розгляд компетентного органу;

2) з організації та здійснення нагляду. Як правило, це такі права: одержувати та витребувати матеріали (документи); проводити обстеження на місці; давати обов´язкові приписи і вказівки; дозвільні повноваження (пуск, введення в експлуатацію, встановлення номерних знаків тощо); давати експертні висновки (пожежний нагляд); мати свого представника в комісії з приймання, розслідування аварій тощо;

3) застосування заходів державного примусу. Зазначена група повноважень, як правило, закріплюється у відповідних статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Адміністративний нагляд міліції – це систематичне спостереження за точним

неухильним додержанням посадовими особами та громадянами правил та застосування норм, що охороняють життя, здоров´я, права та свободи громадян, регулюють громадський порядок і безпеку з метою попередження, припинення порушень цих правил, виявлення порушників та притягнення їх до адміністративної відповідальності, застосування до них заходів громадського впливу.

Адміністративний нагляд міліції поділяється на загальний і спеціальний.

Загальний адміністративний нагляд — це нагляд за додержанням загальнообов´язкових та інших правил. До них належать: правила перебування іноземців, правила дозвільної системи; правила паспортної системи тощо.

Спеціальний адміністративний нагляд міліції — це нагляд за поведінкою певної категорії громадян. Цей вид нагляду є примусовим заходом і встановлюється за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

*Питання для самоконтролю:*

1. Визначте основні концептуальні підходи до забезпечення законності і дисципліни у державному управлінні

2. Охарактеризуйте систему контролю і нагляду у забезпеченні законності і дисципліни у державному управлінні

*Література:*

Козубаев А.К. Некоторые вопросы противодействия коррупции в зарубежных странах / А.К. Козубаев // Право и политика. – № 3. – 2014. – С. 83-88.

Новиков О. В. Противодействие коррупции в условиях децентрализации управления региональным развитием Украины / О.В. Новиков // Право и политика. – № 3. – 2014. – С. 48-55

ТЕМА 7. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ЕКОНОМІКИ ТА ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

1. Суб′єкти управління у сфері економіки і господарювання
2. Спеціальні (вільні) економічні зони

1. Суб′єкти управління у сфері економіки і господарювання

Основними суб´єктами адміністративно-правового регулювання у сфері економіки є: Президент України; Кабінет Міністрів України; профільні міністерства, комітети, спеціально створені центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

Демонополізація економіки. Демонополізація — це здійснювана державою та її органами політика, спрямована на стримування монополізму (переважання на ринку одноосібного виробника, постачальника, продавця) й водночас на розвиток конкуренції, шляхом сприяння створенню та існуванню конкуруючих підприємств, фірм, компаній тощо.

Товар — це продукт діяльності (включаючи роботи, послуги, а також цінні папери), призначений для реалізації.

Ринок товару (товарний ринок) — сфера обороту товару однієї споживчої вартості, в межах якої визначається монопольне становище.

Конкуренція — змагальність підприємців, коли їх самостійні дії обмежують можливості кожного з них впливати на загальні умови реалізації товарів на ринку і стимулюють виробництво тих товарів, яких потребує споживач.

Монопольне становище — домінуюче становище підприємця, яке дає йому можливість самостійно або разом з іншими підприємцями обмежувати конкуренцію певного товару на ринку. Монопольним визнається становище підприємця, частка якого на ринку певного товару перевищує 35 відсотків.

Монопольна ціна — ціна, яка встановлюється підприємцем, що займає монопольне становище на ринку, і призводить до обмеження конкуренції і порушення прав споживача.

Монопольна діяльність — дії (бездіяльність) підприємця (підприємців) за умови монопольного становища на ринку одного підприємця (групи підприємців) у виробництві та реалізації товарів, а також дії (бездіяльність) органів влади і управління, спрямовані на недопущення, істотне обмеження чи усунення конкуренції.

Монопольне утворення — підприємство, об´єднання чи господарське товариство та інше утворення, що займає монопольне становище на ринку.

Господарюючий суб´єкт (підприємець) — юридична особа незалежно від форми власності, що займається діяльністю з виробництва, реалізації, придбання товарів (робіт, послуг), громадянин, який здійснює самостійну підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, група зазначених юридичних та (або) фізичних осіб, якщо одна або кілька з них здійснює контроль над іншими, тобто має вирішальний вплив на їх господарську діяльність, у тому числі на прийняття управлінських рішень на підставі: володіння їх акціями (паями, частками); володіння або права використання їх активів; прав, зафіксованих в установчих документах або угодах (контрактах).

Неправомірними угодами між підприємцями визнаються угоди (погоджені дії), спрямовані на: встановлення (підтримання) монопольних цін (тарифів), знижок, надбавок (доплат), націнок; розподіл ринків за територіальним принципом, асортиментом товарів, обсягом їх реалізації чи закупівель або за колом споживачів чи за іншими ознаками з метою їх монополізації; усунення з ринку або обмеження доступу на нього продавців, покупців, інших підприємців.

Дискримінацією підприємців визнається також укладення між органами влади і управління угод, створення структур державного управління або наділення існуючих міністерств, державних комітетів, інших структур державного управління повноваженнями для провадження перелічених вище дій. Законодавчими актами України можуть бути встановлені винятки з цих положень з метою забезпечення національної безпеки, оборони, суспільних інтересів.

Природна монополія — це стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв´язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари(послуги), що виробляються суб´єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв´язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари(послуги).

Споживач товарів, що виробляються суб´єктами природних монополій — фізична або юридична особа, яка придбає товар, що виробляється (реалізується) суб´єктами природних монополій.

Суб´єкт природної монополії — суб´єкт господарювання (юридична особа) будь-якої форми власності (монопольне утворення), який виробляє (реалізує) товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії.

Суміжний ринок — товарний ринок, що не перебуває у стані природної монополії, для суб´єктів якого реалізація вироблених товарів або використання товарів інших суб´єктів господарювання неможлива без безпосереднього використання товарів, що виробляються (реалізуються) суб´єктами природних монополій.

2.Спеціальні (вільні) економічні зони.

Спеціальна (вільна) економічна зона являє собою частину території України, на якій встановлюються та діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України. На території спеціальної (вільної) економічної зони запроваджуються пільгові митні, валютно-фінансові, податкові та інші умови економічної діяльності національних та іноземних юридичних і фізичних осіб.

Зовнішньоторговельні зони — частина території держави, де товари іноземного походження можуть зберігатися, купуватися та продаватися без сплати мита та митних зборів або з її відстроченням. Створюються ці зони з метою активізації зовнішньої торгівлі (імпорт, експорт, транзит) за рахунок надання митних пільг, послуг щодо зберігання і перевалки вантажів, надання в оренду складів, приміщень для виставкової діяльності, а також послуг щодо доробки, сортування, пакетування товарів тощо. Форми їх організації — це вільні порти (порто-франко), вільні митні зони (зони франко), митні склади.

Комплексні виробничі зони — частина території держави, на якій запроваджується спеціальний (пільговий податковий, валютно-фінансовий, митний тощо) режим економічної діяльності з метою стимулювання підприємництва, залучення інвестицій у пріоритетні галузі господарства, розширення зовнішньоекономічних зв´язків, запозичення нових технологій, забезпечення зайнятості населення. Вони можуть мати форму експортних виробничих зон, де розвивається насамперед експортне виробництво, орієнтоване на переробку власної сировини та переважно складальні операції, та імпортоорієнтованих зон, головна функція яких — розвиток імпортозамінних виробництв.

Науково-технічні зони — ВЕЗ, спеціальний правовий режим яких орієнтований на розвиток наукового і виробничого потенціалу, досягнення нової якості економіки через стимулювання фундаментальних і прикладних досліджень з подальшим впровадженням результатів наукових розробок у виробництво. Вони можуть існувати у формі регіональних інноваційних центрів-технополісів, районів інтенсивного наукового розвитку, високотехнологічних промислових комплексів, науково-виробничих парків (технологічних, дослідних, промислових, агропарків), а також локальних інноваційних центрів та опорних інноваційних пунктів.

Туристсько-рекреаційні зони — вільні економічні зони, які створюються в регіонах, що мають багатий природний, рекреаційний та історико-культурний потенціал, з метою ефективного його використання і збереження, а також активізації підприємницької діяльності (в тому числі із залученням іноземних інвесторів) у сфері рекреаційно-туристичного бізнесу.

Банківсько-страхові (офшорні) зони — це зони, в яких запроваджується особливо сприятливий режим здійснення банківських та страхових операцій в іноземній валюті для обслуговування нерезидентів. Офшорний статус надається банківським та страховим установам, які були створені за участю лише нерезидентів і обслуговують лише ту їхню підприємницьку діяльність, що здійснюється за межами України.

Зони прикордонної торгівлі — частина території держави на кордонах із сусідніми країнами, де діє спрощений порядок перетинання кордону та торгівлі.

Промислово-фінансові групи (ПФГ). Під промислово-фінансовою групою слід розуміти об´єднання, до якого можуть входити промислові підприємства, сільськогосподарські підприємства, банки, наукові та проектні установи, інші установи та організації всіх форм власності, що мають на меті отримання прибутку. ПФГ не має статусу юридичної особи.

Головне підприємство ПФГ — підприємство, створене відповідно до законодавства України, яке виробляє кінцеву продукцію ПФГ, тобто продукцію, включаючи науково-технічну документацію та інші об´єкти права інтелектуальної власності, з метою виробництва якої створюється ПФГ, здійснює її збут, сплачує податки в Україні та офіційно представляє інтереси ПФГ в Україні та за її межами. Головне підприємство ПФГ втрачає право на будь-які пільги з питань оподаткування, яке воно мало або може мати згідно з чинним законодавством України. У складі ПФГ може бути тільки одне головне підприємство, яке має право діяти від імені ПФГ. Керівник головного підприємства є президентом ПФГ.

Учасник ПФГ — підприємство, банк або інша наукова чи проектна установа, організація, створена згідно з законодавством України, або іноземна юридична особа, що входить до складу ПФГ, виробляє проміжну продукцію ПФГ або надає банківські та інші послуги учасникам і головному підприємству ПФГ і має на меті отримання прибутку.

*Питання для самоконтролю:*

1. Визначте основні суб′єкти управління у сфері економіки і господарювання

2. Охарактеризуйте адміністративно-правові основи функціонування спеціальних (вільних) економічних зон

*Література:*

Васенко В.К. Вільні економічні зони: стратегія розвитку: Монографія. – Суми: Видавництво “Довкілля”, 2004. – 348 с.

Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1 / Відп. ред. С.В. Мочерний. – К.: Видавничий центр “Академія”, 2000. – 864 с.

3. Майорова Т.В. Інвестиційна діяльність: Навчальний посібник. – Київ: ЦУЛ, 2003. – 376 с.

4. Маркопольський В. Становлення ТПР “Сиваш” та досягнення ПЕЕЗ “Сиваш” // Економіст. – 2003. – № 3. – С. 66-67.

ТЕМА 8. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ

План

1. Стан законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі
2. Концептуальні основи удосконалення адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі

1. Стан законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі

За оцінкою базових організацій з науково-технічної діяльності, першочерговому перегляду підлягають 679 нормативних документів.

За останні 14 років в Україні розроблено та надано чинності 367 нормативним документам державного рівня (державні будівельні норми, національні стандарти) – в середньому 26 документам у рік, що обумовлено обсягами фінансування із Державного бюджету України.

При збереженні таких темпів та обсягів розроблення державних норм та стандартів, Україні знадобиться біля 35 років, щоб привести нормативну базу до рівня європейської. Крім того, діюче законодавство в Україні передбачає, що стандарти та норми підлягають перегляду не рідше одного разу на п’ять років.

Невизначеність та неврегульованість на законодавчому рівні базових питань нормативно-правового забезпечення не сприяють розвитку будівельної галузі та створюють певні ускладнення як для державних органів, так і для учасників будівельного ринку, у тому числі для інвесторів.

Розвиток багатоукладної економіки України, необхідність використання будівництва як інвестиційно-привабливої, у тому числі й інноваційно придатної галузі, потужний взаємообмін технологіями та матеріалами будівельних ринків різних країн, орієнтація України на євроінтеграцію вимагають встановлення нових підходів до формування нормативного забезпечення будівництва в нашій країні.

2. Концептуальні основи удосконалення адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі

Необхідність подальшого розвитку економіки, удосконалення системи державного управління, а також усталена тенденція пріоритету недержавних інвестицій у будівництво обумовлюють необхідність встановлення нових підходів до формування системи нормативно-правового забезпечення будівництва в Україні (далі – Система) на засадах:

- пріоритетності механізмів технічного регулювання при реалізації єдиної державної політики у сфері будівництва;

- прозорості та розуміння діяльності Системи для інвесторів і будівельників;

- використання накопиченого міжнародного досвіду з урахуванням особливостей та специфіки будівельної галузі України;

- забезпечення плановості та поступовості;

- забезпечення джерел самовдосконалення.

Ця концепція не стосується проблем правових відносин між учасниками будівельного циклу, питань власності на будівлі та споруди, а також дозвільних процедур.

Системою нормативно-правового забезпечення будівництва в Україні передбачається наявність нормативно-правових актів та нормативних документів у такій кількості, якої достатньо для нормальної діяльності зі створення об’єктів і споруд від початку проектування до демонтажу та виведення із експлуатації.

Метою концепції є створення ефективної державної політики у сфері нормативно-правового забезпечення будівництва як складової технічного регулювання будівельним ринком України.

Основними завданнями концепції є:

- вдосконалення законодавчого врегулювання діяльності суб’єктів господарювання у будівництві;

- реструктуризація Системи нормативно-правового забезпечення будівництва;

- забезпечення виконання функцій держави зі створення умов безпеки для життя і здоров’я людини, збереження тварин, рослин, майна та охорони довкілля;

- нормативне забезпечення створення умов для формування нормального середовища, безпечного для життєдіяльності людини;

- забезпечення відповідності будівельних об’єктів їх призначенню;

- раціональне використання національних ресурсів;

- усунення бар’єрів у торгівлі.

Система передбачає чітку ієрархію (пріоритет вимог одних документів перед іншими), утворення нового класу документів, вимоги яких були б обов'язкові до виконання.

Концепція ураховує принципи перехідного періоду, орієнтованого на поступовий перехід на концептуальні засади ЄС щодо формування нормативно-правового забезпечення будівництва, дотримання принципів СОТ з дотримання Кодексу доброчинної практики щодо підготовки, прийняття та впровадження стандартів.

Прийнятними для України у якості аналогів є також нормативні документи Російської Федерації об'єктового рівня (будівлі та споруди) як такі, що ретельно опрацьовані з урахуванням досвіду наукових шкіл колишнього СРСР та сучасних будівельних технологій.

Система нормативно-правового забезпечення будівництва в Україні повинна складатися з:

- нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України;

- державних будівельних норм;

- відомчих будівельних норм;

- територіальних будівельних норм;

- національних стандартів;

- кодексів усталеної практики (ДСТУ-Н);

- стандартів організацій;

- технічних умов;

- технічних свідоцтв.

*Питання для самоконтролю:*

1. Охарактеризуйте стан законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі

2. Визначте концептуальні основи удосконалення адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі

*Література:*

Будівельне право [Електронний ресурс] // Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Режим доступу : http://leksika.com.ua/16050107/legal/budivelne\_pravo.

Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія / О. В. Стукаленко. – К.: Центр учбової літератури, 2017. – 376 с.

Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. З рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.

ТЕМА 9. СИСТЕМА СУБ’ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ В БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ

1. Законодавство у сфері забезпечення функціонування в будівельній галузі
2. Суб′єкти функціонування в будівельній галузі

1. Законодавство у сфері забезпечення функціонування в будівельній галузі

Аналіз політичних процесів, які започатковані і відбуваються в сучасних умовах в нашій державі щодо децентралізації влади, потребує осмислення останньої як невід’ємної складової перетворень у різних сферах суспільних відносин, в тому числі і в сфері містобудування.

В науковій доктрині підкреслюється, що централізація та децентралізація завжди співвіднесені, органічно взаємопов’язані, перебувають у діалектичній суперечній єдності. У контексті державного управління у сфері містобудування реалізація концепції централізація і децентралізація з урахуванням їх змісту передбачає існування єдності і чіткого розмежування органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Водночас тут виникає проблема забезпечення балансу інтересів держави та окремих територій чи населених пунктів.

Законодавче забезпечення реалізації сучасної реформи, пов’язаної з децентралізацією державної влади в різних сферах суспільних відносин, торкнулися і відносин в галузі містобудування.

Відомо, що підґрунтям містобудівної діяльності виступають норми земельного, містобудівного та цивільного законодавства. Ці норми створюють передумови для забезпечення облаштування територій конкретного населеного пункту з тим, щоб створити сприятливе середовище проживання населення, запобігти негативному впливу як на навколишнє природне середовище в цілому, так і на життя та здоров’я кожної людини.

Основу раціонального та ефективного використання земель в межах населених пунктів складає низка законів та інших нормативно-правових актів. Йдеться передовсім про належне правове регулювання планування використання під забудову та охорону даних земель, яке неможливе без узгодженого механізму реалізації норм земельного та містобудівного законодавства. Цей механізм до останнього часу був достатньо централізованим.

Землі, будучи основою життєзабезпечення будь-якого населеного пункту (села, селища, міста), матеріальною базою задоволення потреб територіальних громад та розташування соціально-економічної інфраструктури в межах населених пунктів, потребують належної охорони у процесі містобудівної діяльності.

Із набранням чинності з 10 червня 2017 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17 січня 2017 р. містобудівне та земельне законодавство суттєво змінено в напрямі децентралізації. Так, у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» (ст. 7) встановлено вичерпний перелік документів для надання містобудівних умов та обмежень. До цього переліку включено: 1) копію документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, або копію договору суперфіцію; 2) копію документа, що посвідчує право власності на об’єкт нерухомого майна, розташований на земельній ділянці,або згода його власника, засвідчена в установленому законодавством порядку (у разі здійснення реконструкції або реставрації); 3) викопіювання з топограф-геодезичного плану М 1:2000; 4) витяг із Державного земельного кадастру.

Згідно з новою редакцією Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» на органи виконавчої влади з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних та міських рад покладено функції держархбудконтролю щодо об’єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об’єктів з незначними наслідками (СС1), розташованих у межах відповідних населених пунктів. Виняток складають міські ради населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, та міські ради населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тис. чоловік.

Одним із інструментів, спрямованих на посилення контролю за дотриманням будівельних норм і правил в умовах децентралізації влади стало скасування категорій складності об’єктів будівництва. Сьогодні класифікація об’єктів будівництва здійснюється лише за класами наслідків − СС1; СС2 та СС3. Фактично йдеться про елементи спрощення дозвільної системи. Законодавець перейшов від триступеневої дозвільної системи − повідомлення, декларація, дозвіл до двоступеневої − повідомлення, дозвіл. Це означає, що відбувається перехід відповідальності за законність будівництва від замовника до органу державного архітектурно-будівельного контролю.

2. Суб′єкти функціонування в будівельній галузі

Будівельна організація – це відособлена виробничо-господарська одиниця, основою якої є професійно організований трудовий колектив, здатний за допомогою наявних у його розпорядженні засобів виробництва виготовляти будівельну продукцію у вигляді: будівельних споруд, будівельних робіт і послуг відповідного призначення, профілю та типу. Основні риси сучасної будівельної організації(підприємства):

Організаційна єдність: будівельна організація – це певним чином організований постійний колектив зі своєю внутрішньою виробничою структурою та порядком управління і базується на ієрархічному принципі організації економічної діяльності.

Майнова відповідальність: будівельна організація несе повну відповідальність усім своїм майном за різних обставин. Будівельна організація передбачає єдиноначальність і ґрунтується на прямих і адміністративних формах управління. Вступає у господарські відносини від власного імені, має самостійний баланс, розрахунок та інші розрахунки в банках і круглу печатку, дозвіл на виробництво будівельно-монтажних робіт і реалізацію своєї продукції, тобто кожна будівельна організація має бути ліцензованою.

Оперативно-господарська і економічна самостійність полягає в тому, що будівельна організація самостійно укладає різного роду угоди і здійснює операції, забезпечує прибуток або зазнає збитків, за рахунок прибутку забезпечує стабільне фінансове становище і подальший розвиток виробництва та власної інфраструктури.

Внутрішня діяльність будівельної організації полягає у безперебійному і безпосередньому виробництві будівельної продукції та послуг. Її учасниками є: трудовий колектив в особі працівників і управлінського персоналу, власника (одноосібного і колективного). Зовнішня сторона будівельної організації обумовлена відносинами з постачальниками, споживачами продукції (замовниками), партнерами (субпідрядниками), кредиторами, державними органами.

*Питання для самоконтролю:*

1. Законодавство у сфері забезпечення функціонування в будівельній галузі

2. Суб′єкти функціонування в будівельній галузі

*Література:*

Ціленко В. А. Правове регулювання будівельної діяльності: склад будівельних правовідносин / В. А. Ціленко // Вісник Національного університету «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – №2 (17). − 2014. − С. 225−234.

Комар Є. Г. Будівельне право як нова навчальна дисципліна у непрофільних вищих навчальних закладах України / Є. Г. Комар // Правове регулювання економіки. – 2013. – Вип. 13. – С. 284-287.

Передумови реформування житлового права. Сучасні тенденції розвитку житлового законодавства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://textbooks.net.ua/content/view/3065/13/.

**ТЕМА 10. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ**

План

1. Правові основи адміністративної відповідальності у будівельній галузі
2. Підстави та порядок відповідальності за порушення норм у будівельній діяльності

1. Правові основи адміністративної відповідальності у будівельній галузі

Будівельна діяльність займає одне з ключових місць в економіці незалежної України та за своєю суттю є діяльністю організаційно-майнового характеру. В Україні відбувається значний розвиток будівельної галузі, як щодо промислового, так і житлового будівництва, зокрема індивідуального, чому сприяло надання учасникам АТО земельних ділянок для будівництва індивідуальних житлових будинків.

В останні роки в Україні відбувається процес децентралізації, який також проходить і в будівельній галузі.

Розвиток будівельної галузі у великій мірі залежить від внутрішніх та зовнішніх чинників, управлінням будівельною діяльністю, зокрема, діяльності органів державної влади та управління, місцевих органів влади, а також органів Держархбудконтролю.

Ми погоджуємося з думкою більшості вчених та практиків, що провадження в Україні будівельної діяльності проходить з певними труднощами, які в першу чергу, пов'язані з економічними, фінансовими та юридичними проблемами, зокрема, недостатнім рівнем володіння цивільним, земельним, господарським, адміністративним, кримінальним, та зокрема, містобудівним законодавством.

Правове регулювання будівельної діяльності, здійснюється нормами різних галузей права, зокрема, господарського, цивільного, адміністративного, фінансового, кримінального, а також технічними нормами. Наприклад, законами України: «Про архітектурну діяльність», «Про основи містобудування», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності», постанова Кабінету Міністрів України «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури», «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» та ін.

Підтримуємо думку науковців та практиків щодо об’єднання норм, що стосуються провадження будівельної діяльності, в одному законодавчому акті - Містобудівному кодексі України.

У зв’язку із проведенням в Україні реформи децентралізації влади та євроінтеграційних процесів численних зміни зазнало законодавство, зокрема в частині, що стосується правового регулювання містобудівної діяльності.

Зокрема, суттєві зміни було запроваджено протягом 2015-2017 років. Прикладом таких нормативних актів, є прийняті Верховною Радою Закони України: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 9 квітня 2015 року та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17 січня 2017 року.

Як свідчить практика, здійснення будівельної діяльності в значній мірі здійснюється з порушення норм чинного законодавства.

Тому вирішення проблем удосконалення законодавства щодо правового регулювання децентралізації в сфері архітектурно-будівельного контролю, так і вдосконалення містобудівного законодавства залишається надалі актуальним.

2. Підстави та порядок відповідальності за порушення норм у будівельній діяльності

Підстави та порядок відповідальності за порушення норм у будівельній діяльності регулюються КУпАП, Кримінальним кодексом України, Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», а також іншими нормативно-правовими актами.

Варто зауважити, що відповідальність у сфері містобудування застосовується тільки у разі правопорушення, тобто на таких юридичних підставах як протиправні дії так і бездіяльність правопорушника.

Законодавець у статті 1 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14 жовтня 1994 року, встановлює поняття правопорушень у сфері містобудівної діяльності як протиправних діянь (дій чи бездіяльності) суб'єктів містобудування - юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами.

На думку А. В. Сітнікова, правопорушення в сфері містобудівної діяльності умовно можна розділити на чотири категорії:

1. злочин передбачений ст.197-1 Кримінального Кодексу України;

2. адміністративні правопорушення відповідно ст.ст. 96, 96-1, 188-42 Кодексу України про Адміністративні правопорушення;

3. правопорушення відповідно до Закону «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»;

4. знесення самочинного будівництва відповідно до ст.376 ЦК України.

Поважаючи думку автора, ми стверджуємо, що все таки є три види відповідальності за порушення норм законодавства у сфері містобудівної діяльності, а саме:

1. цивільна відповідальність;

2. адміністративна відповідальність, яка регулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також містобудівним законодавством, зокрема Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності;

3. кримінальна відповідальність.

На нашу думку, основним видом відповідальності за порушення норм у сфері містобудівної діяльності є адміністративна відповідальність.

Г. М. Тропіна слушно зазначає, що з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності», а також нової редакції Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» розміри штрафів були значно збільшені порівняно з попередніми редакціями. На погляд автора, санкції зазначених статей є надто суворими (від 50 до 50000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян – для фізичних осіб; від 5 до 900 мінімальних заробітних плат – для юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців) і неадекватними відповідним адміністративним порушенням сфері.

На думку науковця, подібні розміри штрафів не передбачені навіть за вчинення злочинів. У ст. 53 Кримінального кодексу України розмір штрафів за вчинення злочинів визначається в межах від тридцяти до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Розміри ж штрафів за адміністративне правопорушення у будівельній діяльності наразі перевищують мінімальний розмір штрафів за вчинення злочинів щонайменше на 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а в деяких випадках перевищують його максимальний розмір у 50 разів. Для порівняння зазначимо, що розмір штрафу в ст. 275 КК України за скоєння порушення під час проектування чи будівництва правил, що стосуються безпечної експлуатації будівель і споруд, особою, яка зобов'язана дотримуватися таких правил, якщо це створило загрозу загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків або заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого, не може перевищувати п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Таким чином, запроваджується хибна практика встановлення більш суворого покарання за скоєння адміністративного проступку, ніж за скоєння злочину.

Слушною є думка Г. М. Тропіної щодо внесення змін до КУпАП та Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» у частині розмірів штрафів за правопорушення у будівельній діяльності та привести їх у відповідність до розмірів штрафів за скоєння злочину в цій же сфері.

Також вважаємо за доцільне наголосити на тому, що статтею 96 Кодексу України про адміністративні правопорушення у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17 січня 2017 року суттєво, у декілька разів збільшена відповідальність за порушення у містобудівній сфері, порівняно з попередньою редакцією статті 96 ККпАП та статтею Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності».

При цьому зауважуємо, що притягнення суб'єктів містобудівної діяльності до адміністративної чи кримінальної відповідальності не звільняє їх від відшкодування заподіяної внаслідок правопорушення майнової шкоди.

З метою попередження порушення законодавства у сфері містобудівної та архітектурної діяльності, а також правильністю прийняття відповідних рішень судами України щодо розгляду вказаних питань, Вищим Адміністративним Судом України 18 вересня 2015 року було прийнято Постанову Пленуму № 21 «Про огляд практики розгляду справ, які виникають зі спорів у сфері містобудування та архітектурної діяльності».

Заслуговує на увагу думка А. В. Сітнікова про те, що органи Державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, відповідно до чинного законодавства, мають суттєві повноваження та механізми впливу для запобігання правопорушень у сфері містобудівної діяльності. Однак, аналіз судової практики свідчить про значну кількість справ, розгляд яких довів правову необізнаність, а інколи і недостатню компетентність суб’єктів містобудівної діяльності, як з боку державних органів так і з боку приватних осіб.

На нашу думку, норми Постанови Пленуму Вищого Адміністративного суду України «Про огляд практики розгляду справ, які виникають зі спорів у сфері містобудування та архітектурної діяльності» від 18 вересня 2015 року за № 21 є актуальними не лише для працівників суддів, але й для суб’єктів будівельної діяльності.

Порядок притягнення за порушення норм у сфері містобудування та державного архітектурно-будівельного контролю регулюється численними нормативними актами, зокрема КУпАП, Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», Кодексом адміністративного судочинства України, постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності».

Здійснивши аналіз норм, які регулюють відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної та архітектурної діяльності, пропонуємо вести зміни до :

1.КУпАП та Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» у частині розмірів штрафів за правопорушення у будівельній діяльності та привести їх у відповідність до розмірів штрафів за скоєння злочину в цій же сфері ( ст. 197-1 Кримінального кодексу України);

2. статті 96 Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині встановлення зменшених розмірів штрафів, за передбачені правопорушення, для категорій суб’єктів: учасників АТО та переселенців із зони АТО, а також інвалідів.

З метою підготовки кваліфікованих юристів для провадження практики у будівельній сфері вважаємо за доцільне проводити науково-практичні заходи (конференції, круглі столи та інше), видавати науково-методичну літературу із залученням кращих науковців та практиків.

*Питання для самоконтролю:*

1. Визначте правові основи адміністративної відповідальності у будівельній галузі

2. Охарактеризуйте підстави та порядок відповідальності за порушення норм у будівельній діяльності

*Література:*

1. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 411. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80

2. Сітніков А. В. Правопорушення у сфері містобудівної діяльності в Україні. Аналіз судової практики [Електронний ресурс] / А. В. Сітніков. – Режим доступу: http://protokol.com.ua/ua/pravoporushennya\_u\_sferi\_ mistobudivnoi\_diyalnosti\_v\_ukraini\_analiz\_sudovoi\_praktiki/

3. Тропіна Г. М. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності за порушення законодавства у будівельній діяльності / Г. М. Тропіна // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 4. – 302–309.

4. Постанова Пленуму Вищого Адміністративного суду України «Про огляд практики розгляду справ, які виникають зі спорів у сфері містобудування та архітектурної діяльності» від 18.09.2015 № 21. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post\_plenum/postanova\_plenumu\_21\_2015/.

**ТЕМА 11. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО АДАПТАЦІЇ ДО ВІТЧИЗНЯНОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ**

План

1. Закордонний і міжнародний досвід регулювання будівельної діяльності
2. Шляхи імплементації ефективного закордонного досвіду регулювання будівельної діяльності

1. Закордонний і міжнародний досвід регулювання будівельної діяльності

Українське будівельне законодавство реформується достатній період часу. Остання масштабна реформа у цій сфері розпочалась з прийняттям у 2011 році Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”. Однак уже у 2017 році цей Закон зазнав суттєвих змін; інші законодавчі акти у галузі містобудування також переживають трансформацію. Під час законодавчого конструювання відносин між забудовниками і державними органами, між громадянами і державними органами, для Української держави важливо не повторювати помилок інших країн. Тому вкрай актуальним і необхідним вважаємо аналіз практики розгляду Європейським судом з прав людини справ у сфері містобудування. Нашим завданням є започаткування такого аналізу. Плануємо зосередитись на дослідженні кількох знакових рішень Європейського суду з прав людини (далі - Суду), які приймались у різний час в окресленій сфері правовідносин.

Так, важливою для практики Суду стала справа “Спорронґ и Лоннрот проти Швеції” (23 вересня 1982 р.). Суть обставин справи наступна.

Діючи згідно зі статтею 44 Закону Швеції про будівництво (1947 року), 31 липня 1956 р. Уряд Швеції надав муніципалітетові м. Стокгольма зональний дозвіл на експропріацію, який стосувався 164 приватних маєтків, серед них і маєтку п. Спорронґа. (Над однією з головних торговельних вулиць у центрі столиці муніципалітет планував прокласти шляхопровід, одна з опорних платформ шляхопроводу мала стояти на ділянці "Ріддарен", решта ділянки мала бути перетворена в автостоянку). Керуючись Законом 1917 р. про експропріацію, Уряд встановив п'ятирічний строк, упродовж якого можна було здійснити експропріацію; до закінчення цього строку муніципалітет мав викликати власників ділянок до суду у справах про нерухоме майно для визначення розміру компенсації. У липні 1961 року Уряд подовжив строк чинності цього дозволу до 31 липня 1964 року, а потім кілька разів (у квітні 1964 року, липні 1969 року, травні 1971 року) продовжував дозвіл на експропріацію. З травня 1979 року Уряд скасував дозвіл на експропріацію на прохання муніципалітету. Паралельно з цим, 11 червня 1954 року Стокгольмська окружна адміністративна рада встановила заборону на будівельні роботи на ділянці "Ріддарен № 8" (ділянка позивачів) на тій підставі, що використання цієї власності залежатиме від запропонованого шляхопроводу та об'їзної дороги. Згодом рада продовжила чинність заборони до 1 липня 1979 року.

Отже, дозвіл на експропріацію та заборона на будівельні роботи, які торкалися ділянки "Ріддарен № 8", були чинними упродовж двадцяти трьох та двадцяти п'яти років відповідно. Водночас шведське законодавство не передбачало можливості домогтись скорочення строку дії цих дозволів чи вимагати компенсації збитків, завданих тривалістю їх дії чи їх невикористання. Заявники стверджували, що тривалість періоду, протягом якого діяли дозволи на відчуження, що супроводжувались заборонами на будівництво, завдавало шкоду їх нерухомості. Вони розцінювали це як незаконне посягання на право безперешкодного користування майном, як воно гарантується статтею 1 Протоколу № 1. При цьому вони не оспорювали законності дозволів як таких, вони стверджували, що втратили можливість продати свої земельні ділянки за нормальною ринковою ціною.

За результатами розгляду справи Суд визнав, що дозволи на відчуження суттєво обмежили можливість реалізації права власності. Вони стосувались самої суті власності, оскільки визнавали право муніципалітету Стокгольму відчужувати земельні ділянки в будь-який час. Тому право власності заявників стало умовним і таким, що може бути відмінено. Заборони на будівництво також обмежили право заявників на використання своєї власності. Тому мало місце втручання у право власності заявників.

Суд окремо відмітив жорсткість Закону, який, за виключенням повної відміни дозволів, не передбачав жодних заходів, що могли би полегшити положення власників у період дії дозволу. Протягом тривалого часу заявники знаходились у стані повної невизначеності відносно долі своїх володінь. Суду незрозуміло, чому шведське законодавство виключало можливість переоцінки інтересів міста та інтересів власників через розумні інтервали часу.

Вказана справа стала важливою для тлумачення змісту права власності, а висновки Суду мають враховуватись у відносинах між державними органами та громадянами і підприємствами, що виникають з приводу примусового відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності.

2.Шляхи імплементації ефективного закордонного досвіду регулювання будівельної діяльності

У будівельних відносинах порушниками доволі часто виступають недобросовісні забудовники, від чого потерпає як Україна, так і інші держави. Право держави боротись із незаконними забудовами Суд підтвердив в останні роки, наприклад, у справі “Ivanova, Cherkezov v. Bulgaria” (21 квітня 2016 р.). Обставини справи наступні.

Заявники по справі збудували будинок без планувального дозволу. Місцеві органи влади оформили ордер на знесення цієї забудови. Заявниця захищала в суді Болгарії своє право власності на забудову, однак національні суди прийняли рішення не на її користь, визначаючи, що будівля була збудована незаконно, і її зведення не може бути легалізовано згідно перехідних положень урядового законодавства про амністію.

Суд визначив, що обставини справи не свідчать про порушення статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції. Найпершою турботою для Суду було встановити, чи не порушить реалізація ордеру на знос справедливий баланс між інтересом заявника в утриманні своєї власності недоторканною і загальним інтересом щодо ефективної імплементації заборони будівництва без дозволу. Суд дійшов висновку, що ордер на знос мав на меті “повернути речі назад у позицію, яка би мала місце в разі, якби перша заявниця не порушила вимоги закону”. Власницький інтерес заявниці щодо будинку не міг переважити рішення влади про знесення забудови. Важливий також висновок Суду, що ордер і його приведення в дію мали би слугувати меті відлякування інших потенційних порушників закону, що дозволило би допомогти вирішити поширену в Болгарії проблему з незаконними забудовами.

Захист прав громадян та організацій у будівельних відносинах здійснюється Судом доволі часто на підставі статті 1 Протоколу № 1 до Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод. Однак відповідні відносини аналізуються Судом і на предмет їх відповідності іншим нормам Конвенції (наприклад, статті 8 Конвенції). Так, однією з відомих справ у сфері захисту права на повагу до сімейного й приватного життя стала справа Кіртатос проти Греції (Kyrtatos v. Greece) (рішення від 22 травня 2003 р.).

Заявники у справі оспорювали законність судових рішень грецьких судів про відмову визнати недійсними дозволи на будівництво споруд поряд з будинком заявників. Заявники, які володіли нерухомістю, включаючи заболочену місцевість біля узбережжя, скаржились на те, що містобудування вплинуло на тваринний світ у цій місцевості, загалом призвело до знищення навколишнього середовища у відповідній території і негативно вплинуло на їх особисте життя. Однак Суд визнав, що правопорушення не має «безпосереднього впливу» на сім'ю Кіртатос, незважаючи на безпосередню близькість даного населеного пункту до місця проживання позивачів і доведеність факту несприятливого впливу на навколишнє середовище. “Навіть якщо допустити, що навколишнє середовище було пошкоджено містобудівним розвитком території, заявники не навели належних аргументів, які засвідчують, що уявна шкода для птахів та інших охоронюваних видів, що живуть на болоті, була такого характеру, що прямо вплинули на їх власні права за статтею 8 § 1 Конвенції. Якби погіршення середовища стосувалось знищення лісових територій в околицях будинку заявників, ситуація могла би вплинути більш прямо на добробут заявників. Як висновок, Суд не може погодитись, що втручання в умови життя тварин у болотах означає атаку на приватне чи сімейне життя заявників”.

Цікавою є справа за заявою Жеффре проти Франції (рішення від 23 січня 2003 р.), що стосується публічності в діяльності держави і муніципалітетів у сфері містобудування. У ній вирішувалось питання щодо можливого порушення органами влади статті 6 Конвенції.

За матеріалами справи, у 1974 році заявник придбав кілька земельних ділянок в Іль де Ре (Ile de Re), які не призначались для будівництва. Ці ділянки заявник використовував як місця для стоянки фургонів і пересувних будинків на колісах. Згідно з наказом міністерства Франції від 23 жовтня 1979 р. Іль де Ре було внесено до переліку об'єктів і пам'ятників, що підлягають охороні й захисту в інтересах всього суспільства. У грудні 1979 року і січні 1980 року наказ було двічі опубліковано у двох різних газетах, які були поширені у відповідних комунах. Крім того, влада Франції, у зв'язку з винесенням Постанови Суду від 16 грудня 1992 р. у справі "Де Жуффре де ла Прадель проти Франції", ввела новий порядок опублікування збірників наказів. Суд вказав, що шляхом публікації збірника було дотримано баланс інтересів органів влади і зацікавленої особи; збірник надав заявнику чітку, ефективну можливість оспорити прийнятий державним органом захід. Таким чином, право заявника на доступ до правосуддя не було диспропорційним чином обмежено.

Як бачимо, практика Суду має непоодинокі прецеденти у вирішенні спорів у галузі відносин містобудування. Важливим є подальше їх опрацювання і використання в українській законодавчій і правозастосовній практиці.

*Питання для самоконтролю:*

1. Охарактеризуйте закордонний і міжнародний досвід регулювання будівельної діяльності

2. Визначте шляхи імплементації ефективного закордонного досвіду регулювання будівельної діяльності

*Література*

1. Overview of the Court’s case-law from 1 January to 15 June 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: /http://www.echr.coe.int/Documents/Short\_Survey\_January\_June\_2016\_ENG.pdf

2. CASE OF KYRTATOS v. GREECE [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bellona.ru/assets/sites/4/2015/06/fil\_CASE\_OF\_KYRTATOS\_v.\_GREECE1.pdf.

3. Информация о Решении ЕСПЧ от 23.01.2003 по делу "Жеффрэ (Geffre) против Франции" (жалоба N 51307/99) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=377308#0