**Курс Лекцій з дисципліни Адміністративне право**

# **Тема 1**. **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І ВИКОНАВЧА ВЛАДА -2 год**

**План**

**1.Ознаки, види, система та функції соціального управління.**

**2. Елементи, характерні риси та принципи державного управління.**

**3.Сутність виконавчої влади**

**1.Ознаки, види, система та функції соціального управління**

Соціальне управління — це управління, здійснюване у людському суспільстві, людьми стосовно людей. І суб'єкт, і об'єкт управління представлені тут людиною. Отже, в управлінських системах, які функціонують у соціальному середовищі, головним і провідним є людський фактор.

Основними категоріями соціального управління є ті самі суб'єкт, об'єкт, управлінський вплив, зворотні зв'язки, управлінська система. Проте їх зміст, форми і методи впливу, цілі взаємодії, принципи, на яких вони базуються, зовсім інші, кардинально відмінні від технократичних і біологічних систем. Усі відомі категорії набувають у соціальному управлінні конкретного вираження у діях людей, їх колективів та взаємозв'язках.

Управління має місце у будь-якому суспільстві і практично у будь-якому людському колективі. Залежно від історичних, екологічних, політичних та інших обставин можуть змінюватися його цілі, форми, методи. Незмінною залишається необхідність в управлінні.

Основою потреби в управлінні є проста на перший погляд обставина, властива будь-якому людському колективові. Це — співробітництво людей всередині колективу. Саме співробітництво, спільна діяльність заради досягнення конкретних цілей перетворює окремо взятих людей на колектив.

Уявімо, що зібралася група людей, де кожен прагне до адекватної для всіх мети (наприклад, до створення фірми, підприємства, громадського формування). У який спосіб найкраще розв'язати спільну для всіх і кожного окремо проблему? Певна річ, найефективніший спосіб — співробітництво, спільна діяльність, спільне подолання труднощів і розв'язання завдань, що постають на шляху досягнення мети. Іншими словами, треба створити колектив і, використовуючи знання, психічні, фізичні та інші можливості його членів, розпочати спільну діяльність. Зробити це можна тільки шляхом впливу на кожну людину, щоб кожний усвідомив необхідність спільної праці. В результаті матимемо соціальну управлінську систему, де є суб'єкт, об'єкт і управлінський вплив.

Потреба людей у співробітництві, спільній діяльності, спільній праці об'єктивно породжує потребу управління. Водночас ця потреба завжди виникає там, де спостерігаються будь-які варіанти спільної діяльності людей. Управління в цій ситуації являє собою засіб забезпечення спільної діяльності — умову її нормального функціонування.

Суспільство в цілому є результатом спільної діяльності людей, їх співробітництва. Більше того, у такому розумінні суспільство — найвища форма спільної праці людей, а управління — атрибут суспільного життя.

Виходячи з викладеного, визначимо істотні, на наш погляд, ознаки соціального управління:

1)   соціальне управління завжди наявне там, де виникає спільна діяльність людей;

2) головне призначення управління — регулюючий вплив на поведінку учасників спільної діяльності;

3) функції соціального управління (координація, узгодження, планування, контроль, нагляд, примус) реалізуються у рамках суспільних відносин;

4)  внаслідок соціально-управлінських впливів виникають управлінські відносини, які є різновидом, по-перше, суспільних, а по-друге, вольових відносин;

5) соціальне управління — різновид людської діяльності.

На підставі цих ознак можна сформулювати визначення соціального управління.

Соціальне управління — вид вольової діяльності, вираженої у цілеспрямованому й організуючому впливі, здійснюваному з метою забезпечення узгодженості й впорядкованості спільних дій людей та їх колективів в інтересах ефективного розв'язання завдань, що стоять перед ними.

Як і будь-який інший вид управління, соціальне управління має системний характер і здійснюється в рамках соціальних управлінських систем. До факторів, які детермінують ці системи, належать такі:

1)  єдність системи стосовно середовища та багатоманітність її зв'язків з ним;

2)  наявність у системи відносно самостійних компонентів, з яких утворено її керуючу та керовану підсистеми;

3)  інтегрування компонентів системи, внаслідок чого ціле (система) набуває властивостей і характеристик, яких немає в окремих складових системи, тобто наявність у системи інтегративних якостей;

4) наявність всередині системи суперечностей, які є рушійною силою її саморозвитку, породжують необхідність самоуправління, цілеспрямованого впливу однієї підсистеми (керуючої) на іншу (керовану);

5) історичність системи, тобто розвиток її у часі.

Соціальне управління, як і весь комплекс відносин, що складаються у суспільстві, — багатопланове й багатогранне явище. Управління може здійснюватися як однією людиною, так і колективом людей. Управляти можна економікою, соціально-політичною, духовною сферами тощо. Саме тому вивченням соціального управління займаються представники різних галузей знань: економісти, соціологи, філософи, психологи, юристи. При цьому пропонуються різні варіанти його структури.

З позицій юридичної науки, в основі первісного підходу до структу-ризації соціального управління доцільно використовувати критерій «пріоритету інтересів», оскільки останній використовується як один із критеріїв при виділенні публічного і приватного права.

На цій підставі соціальне управління поділяється на:

а) управління, здійснюване з метою реалізаціїї публічних (загальних) інтересів, чи публічне управління;

б)  управління, здійснюване з метою реалізаціїї корпоративних інтересів, чи корпоративне управління;

в)  управління, здійснюване з метою реалізаціїї приватних інтересів, чи приватне управління.

Найбільш рельєфними юридичними супутниками зазначених видів соціального управління є: адміністративне право - - для публічного управління; корпоративне право — для корпоративного управління; цивільне право — для приватного управління.

Публічне управління складається з:

1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур;

2)  громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення.

Слід зазначити, що в суспільстві, організованому на державній основі, переважне значення має державний канал соціально-управлінського впливу. Нині у суспільному житті важко відшукати хоч би одну сферу, якої так чи інакше не торкався б управлінський вплив держави.

Поряд з цим в умовах адміністративної реформи і ринкових перетворень в економіці зростає активність недержавних формувань і структур, які беруть дедалі більшу участь в управлінні не тільки громадськими, а й державними справами, у розв'язанні політичних, господарських і соціально-культурних проблем.

Державне і громадське управління у своїй діяльності не протистоять одне одному. Як різновиди публічного управління вони мають багато спільного. Це зумовлено єдністю публічних інтересів, цілей і завдань, у досягненні і вирішенні яких обидві системи беруть активну участь, а також самою природою управлінської діяльності.

Кожному з названих видів управлінської діяльності притаманні специфічні ознаки, що виключає можливість їх ототожнення. Відмінності між ними зумовлені особливостями їх організації, характером використовуваних форм і методів впливу.

Так, суб'єкти державного управління виступають від імені держави. Рішення, що приймаються у рамках цієї системи, обов'язкові для всіх учасників суспільних відносин, у тому числі й для недержавних органі зацій та формувань, їх діяльність має юридично-владний характер і забезпечується примусовою силою держави.

Суб'єктами громадського управління виступають недержавні утворення. До них належать різні самоврядні структури та їхні органи. Вони виступають як суб'єкти публічного управління виключно від свого імені тільки для вирішення питань, що визначені їх статутними документами.

Зокрема, ст.16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. передбачає, що громадське управління у даній сфері здійснюється громадськими об'єднаннями й організаціями, якщо така діяльність передбачена їхніми статутами. Його метою є реалізація природоохоронного законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у цій галузі. Стаття 21 цього Закону визначає конкретні повноваження громадських об'єднань у цій сфері. Відповідно до неї вони мають право:

•  розробляти і пропагувати свої природоохоронні програми;

•  утворювати громадські фонди охорони природи;

•  виконувати роботи з охорони та відтворення природних ресурсів, збереження та поліпшення стану навколишнього природного середовища — за погодженням з місцевими радами за рахунок власних коштів і добровільної трудової участі членів громадських об'єднань;

•  брати участь у проведенні перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів;

•  проводити громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення;

•  одержувати у встановленому порядку інформацію про стан навколишнього   природного   середовища,   джерела   його   забруднення, програми і заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

•  виступати з ініціативою проведення республіканського і місцевих референдумів з питань охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки;

•  вносити до відповідних органів пропозиції щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

•  подавати до суду позови щодо відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в тому числі здоров'ю громадян і майну громадських об'єднань;

•  брати участь у заходах міжнародних неурядових організацій з питань охорони навколишнього природного середовища.

Суб'єктами громадського управління у сфері охорони громадського порядку є громадські формування з охорони громадського порядку. Вони створюються згідно із Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. як громадські об'єднання на добровільних засадах за місцем роботи, навчання чи проживання громадян. Рішення про створення громадських формувань з охорони громадського порядку приймається на зборах (конференціях) громадян, їх чисельність не може бути менше ніж 10 осіб. На збори можуть бути запрошені представники трудових колективів, навчальних закладів, правоохоронних органів та громадськості. Місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та правоохоронні органи повинні надавати всіляку допомогу та підтримку у створенні громадських формувань з охорони громадського порядку. Відповідно до Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 р.) вони мають право брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку разом з працівниками органів внутрішніх справ (а в сільській місцевості — самостійно) шляхом виконання конкретних доручень керівника відповідного органу внутрішніх справ; вживати разом з працівниками органів внутрішніх справ заходів щодо припинення адміністративних правопорушень і злочинів; представляти і захищати інтереси своїх членів у державних органах та на підприємствах, в установах, організаціях, навчальних закладах; вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності пропозиції щодо запобігання адміністративним правопорушенням і злочинам, виникненню причин та умов, що сприяють їх вчиненню, і т. ін.

Громадське управління у публічній сфері здійснюють також органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні). Вони утворюються і функціонують відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. і є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.

Органу самоорганізації населення у межах території його діяльності під час його утворення можуть надаватися повноваження представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади; вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів; організовувати на добровільних засадах, включаючи створення тимчасових або постійних бригад, участь населення у вжитті заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництва і ремонту шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загаль ного користування, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо з додержанням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт.

Діяльність суб'єктів громадського управління, як правило, не підкріплюється примусовою силою в характерному для державного управління обсязі, а її рисою є морально-організаційний характер.

**2.Елементи, характерні риси та принципи державного управління**

**Управління** - це цілеспрямована сукупність дій, які забезпечують узгодженість та координацію спільних робіт з метою досягнення суспільноважливих цілей та вирішення завдань. Виділяють соціальне, біологічне та технічне (технократичне) управління.

Теорія адміністративного права виробила 2 підходи до визна­чення державного управління.

**Державне управління в широкому розумінні** - це сукупність усіх видів діяльності усіх органів держави, тобто означає фактично всі форми реалізації державної влади в цілому. Стат­тя 6 Конституції встановлює, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Консти­туцією межах і відповідно до законів України. Іншою мовою, державне управління в широкому розумінні характеризує всю діяльність держави за організуючим впливом зі сторони спе­ціальних суб'єктів права на суспільні відносини.

**Державне управління у вузькому розумінні** - це сукупність видів діяльності державних органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності держави. Відтак категорія дер­жавного управління у вузькому значенні відображає відносно самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів.

Саме вузьке розуміння державного управління має бути основним в адміністративному праві, оскільки реальної потреби у використанні тут ще одного широкого розуміння державного управління просто немає.

Державне управління - це вид соціального управління, вид специфічної діяльності держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які впливають на суспільні відносини з метою її урегулювання відповідно до державних інтересів.

**Специфічні риси державного управління:**

* загальнодержавний характер;
* підзаконний характер;
* юридично-владний, розпорядчий характер;
* організаційний зміст;
* цілеспрямованість, активний характер;
* постійна основа, безперервність.

Державне управління здійснюють на підставі принципів:

*соціально-політичні:*демократизм; участь населення в уп­равлінській діяльності; рівноправність осіб; рівність усіх перед законом; законність; гласність; врахування громадської думки; об'єктивність;

*організаційні принципи побудови апарату державного управ­ління:*галузевий, функціональний, територіальний;

*організаційні принципи функціонування апарату державного управління:*нормативність діяльності; єдиноначальність та колегіальність; поділ управлінської праці; відповідальність за свої рішення; оперативна самостійність.

Зміст державного управління реалізується через комплекс **функцій** - функцій управління, які виконують завдання держави й суспільства шляхом владно організаційної діяльності у різних процесуальних формах.

**3.Сутність виконавчої влади**

Відповідно до ст. 6 Конституції державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Однак це не свідчить про відмову від терміна «державне управління» чи «управління державними справами» (наприклад, ч. 1 ст. 38 Конституції). Термін «державне управління» широко використовують як у вітчизняній, так і в зарубіжній літературі та законодавстві. Використання терміна «виконавча влада» пов’язано передусім з переходом до розподілу єдиної державної влади (певною мірою умовного) на три гілки влади — законодавчу, виконавчу та судову згідно з функціонально-компетенційною спеціалізацією. Три гілки єдиної державної влади характеризуються відповідною самостійністю, кожну уособлюють (персоніфікують) конкретні, відповідні суб’єкти, які її здійснюють, але зміст їх діяльності спрямовано на розв’язання, як єдиним механізмом з внутрішнім розподілом функцій, загальносуспільних завдань.

Сутність виконавчої влади зводиться до такого.

Виконавча влада є відносно самостійною гілкою (формою, видом) єдиної державної влади в Україні — атрибутом державно-владного механізму, побудованого на засадах поділу влади, й здійснюється поряд із законодавчою та судовою в тісній взаємодії.

Виконавча влада є самостійною лише у зв’язку з практичною реалізацією Конституції, законів України в загальнодержавному та функціонально-компетенційному масштабі. На неї покладено найбільшу частину загальнодержавних функцій.

Виконавча влада має державно-правову природу, наділена владними повноваженнями, що виявляється в її можливостях впливати на поведінку і діяльність людей, їх об’єднань, праві й можливостях підкоряти своїй волі інших.

Виконавчу владу здійснюють на засадах поділу державної влади на гілки не на всіх рівнях, а лише на вищому, оскільки на місцевому рівні відсутні законодавчі органи. На рівні району в місті є судові органи, в той же час відсутні органи виконавчої влади (державного характеру), крім Києва та Севастополя. Немає їх і на рівні села, селища, міста. Управління на цьому рівні здійснюють органи місцевого самоврядування.

Виконавча влада не може ототожнюватися з виконавчою діяльністю, оскільки така діяльність є формою реалізації виконавчої влади, видом державної діяльності відповідної компетенційної та функціональної спрямованості.

Виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб’єктів — органами виконавчої влади різних рівнів, які наділено виконавчою компетенцією, що не властиво органам законодавчої та судової влади. Через систему цих органів — виконавчої влади — здійснюють державне управління, виконавчу й розпорядчу діяльність.

**Тема 2.ПРЕДМЕТ, МЕТОД І СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

# **План**

**1.Предмет та метод адміністративного права.**

**2. Принципи адміністративного права.**

**3. Система адміністративного права.**

**4.Адміністративне право та інші галузі права.**.

**1.Предмет та метод адміністративного права**

Адміністративне право, подібно до інших складових національної системи права, слід розглядати як: а) галузь права; б) галузь законодавства; в) юридичну науку; д) навчальну дисципліну.

1 Про Положення про Головне управління державної служби України: Указ Президента України від 2 жовтня 1999 р. -1999. - № 1272/99.

Як галузь українського права (законодавства) адміністративне право України являє собою систему адміністративних правових норм, інститутів та нормативно-правових актів, що регулюють і охороняють особливе коло суспільних відносин у сфері державного управління. Як галузь права воно може бути розглянуто в об'єктивному й суб'єктивному розумінні. В об'єктивному розумінні адміністративне право України характеризується сукупністю адміністративних правових норм, інститутів і нормативно-правових актів, що утворюють його внутрішню та зовнішню форми. Внутрішня форма адміністративного права включає внутрішню побудову - систему адміністративного права. Зовнішня форма характеризується джерелами, що являють собою спосіб зовнішнього виразу змісту адміністративно-правових норм та інститутів.

За суб'єктивним розумінням адміністративне право України -це сукупність закріплених нормами об'єктивного права можливостей людини і громадянина, що реалізуються у сфері державного управління.

Адміністративне право України має свій предмет і метод правового регулювання.

Предметом адміністративного правового регулювання є суспільні відносини, що виникають, змінюються і припиняються у сфері державного управління. Особливостями відносин, що складають предмет адміністративного права є такі:

- вони виникають у результаті державної владно-управлінської діяльності;

- суб'єктом таких відносин є виконавчо-розпорядчий орган;

- їх виникнення, зміна чи припинення є результатом свідомої, вольової, цілеспрямованої діяльності.

Методи адміністративного права - це засоби, способи та прийоми, за допомогою яких здійснюється правовий вплив на предмет адміністративного права. Аналізуючи засоби, за допомогою яких законодавець здійснює правовий вплив на предмет адміністративного права, слід сказати, що переважно це зобов'язання, заборони та адміністративно-правовий примус. У ряді випадків застосовуються і певні дозволи. Наприклад, дозвіл одержувати певну інформацію для здійснення покладених на орган чи посадову особу завдань.

Серед способів як складового елемента адміністративно-правового методу, слід виділити авторитарний (наказовий, щоб не сказати владний чи диктаторський) та субординаційний. Авторитарний спосіб виправданий "нерівністю" сторін адміністративних правовідносин, а саме: наявністю владного суб'єкта управління та підвладністю об'єкта управління. Наприклад, відносини податкової адміністрації з будь-яким платником податків. Субординаційний спосіб передбачає одержання обов'язкової згоди на дії об'єкта управління від суб'єкта управління.

Отже, наявність власного предмета й методу правового регулювання дає змогу відокремлювати адміністративне право від інших галузей українського права.

Як юридична наука адміністративне право являє собою систему знань, теорій, гіпотез, висновків і рекомендацій стосовно історії виникнення та розвитку, поняття, предмета й методу правового регулювання, системи та джерел галузі адміністративного права (законодавства), науки та навчальної дисципліни. Наука має свій предмет і методи дослідження, свою систему і джерела.

Як навчальна дисципліна адміністративне право вивчається в юридичних навчальних закладах. її предметом є вивчення адміністративного права як галузі права і законодавства, а також як юридичної науки.

Отже, адміністративне право України - одна із профілюючих галузей права, норми, інститути та відносини якої, історія розвитку і функціонування є предметом дослідження юридичної науки і викладається як навчальна дисципліна в юридичних навчальних закладах.

**2.Принципи адміністративного права**

Принципи є провідною категорією в адміністративному праві всіх континентальних європейських країн[[1]](http://sipl.com.ua/?page_id=1517" \l "_ftn1). У принципах зміст права розкри­вається поглиблено, у них безпосередньо виявляється сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції та потреби.

Принципи адміністративного права: 1) формуються з метою забезпе­чення прав і свобод людини та громадянина і нормального функціонування громадянського суспільства та держави; 2) установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб’єктів адміністративного права; 3) характе­ризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб’єктів адміністративного права, які є реально досяжними.

**Отже, під принципами адміністративного права слід розуміти основні вихідні, об’єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб’єктів адміністративного права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави.**

Серед принципів сучасного адміністративного права можна виділити загальні та спеціальні галузеві. **Загальні принципи** мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Вони виявляються і деталізуються в галузевих принципах адміністративного права, які в свою чергу поділяються на основні принципи та принципи формування й функціонування його окремих інститутів (наприклад, принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративної процедури тощо).

Загальні принципи українського адміністративного права закріплені в Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. До них належать: 1) принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина; 2) принцип верховенства права та правового закону; 3) принцип рівності однорідних суб’єктів адміністра­ивного права перед законом; 4) принцип демократизму; 5) принцип взаємної відповідальності суб’єктів публічної адміністрації і об’єктів публічного управління; 6) принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між суб’єктами публічної адміністрації та об’єктами публічного управління.

Першим принципом адміністративного права є **принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина**[[2]](http://sipl.com.ua/?page_id=1517" \l "_ftn2). Це обґрунтовуються такими чинниками:

1) з погляду теорії природного права право – справедливе та гуманне. Основним його завданням однозначно визнається забезпечення природних прав і свобод людини та громадянина – життя і здоров’я, честі, гідності, безпеки, права на опір насиллю тощо;

2) виходячи з цього, будь-який адміністративно-правовий акт лише тоді може буде вважатися правовим, якщо він відповідає природному праву та узгоджується з ним;

3) основними глобальними напрямками діяльності суб’єктів публічної адміністрації, з погляду філософії природного праворозуміння, є пріоритет забезпечення охорони прав і свобод людини. Позитивістське праворозуміння недоцільно використовувати для формування принципів адміністративного права, адже ця теорія за адміністративно-правовою нормою не бачить Людину як вищу цінність.

Отже, на основі філософії природного права доречно формувати принципи адміністративного права, а позитивістське праворозуміння є незамінним для вироблення методів та форм забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

**Принцип верховенства права** є конституційним за ст. 8, але в ній не розкрито його розуміння. На слушну думку вчених, у силу домінування в країнах континентального права позитивізму принцип верховенства права мав здебільшого вираз верховенства закону[[3]](http://sipl.com.ua/?page_id=1517" \l "_ftn3). Це було довгий час притаманно вітчизняному адміністративному праву. Проте прийняття Конституції України та КАС України змінило такий стан речей. В останньому проголошується, що суд у вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини[[4]](http://sipl.com.ua/?page_id=1517" \l "_ftn4).

**Таким чином, принцип верховенства права характеризується такими рисами:**

1) найвищою цінністю визнається Людина, її права і свободи, усі інші цінності, зокрема держава і закон, є вторинними;

2) законодавство і право не тотожні, нормативно-правовий акт, який порушує права і свободи людини, є неправовим і не підлягає виконанню, його виконання є карним;

3) законодавство, яке відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню, його невиконання є карним;

4) принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема суддів та суб’єктів публічної адміністрації.

**Отже, принцип верховенства права означає, що органи публічної виконавчої влади визначають право як найвищу цінність, що забезпечує права і свободи людини та громадянина**.

**Принцип законності** в сучасному праві є похідним від принципу верховенства права і не має йому суперечити. Ідея верховенства закону – фундаментальна складова принципу законності, підґрунтя існування правової держави, діяльності її органів. Це означає таке:

1) суб’єкти публічної адміністрації зобов’язані при здійсненні будь-яких дій суворо дотримуватися законодавства України, діяти виключно відповідно до другої формули правового регулювання «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом», що знайшло своє відбиття у ст. 6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та ст. 19: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»;

2) забезпечення дотримання законодавства всіма невладними фізични­ми та юридичними особами, при цьому фізичні особи, які не мають спеціального публічного статусу, мають право діяти відповідно до першої формули правового регулювання «дозволене все, крім того, що прямо заборонено в законі», що є закріпленим зокрема у ст. 23 Конституції України: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов’язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості»;

3) суворе дотримання суб’єктами публічної адміністрації адміністра­тивних процедур і правил юридичної техніки;

4) прийняття органами виконавчої влади та місцевого самоврядування всіх дозволених законодавством засобів щодо забезпечення попередження та припинення протиправних посягань на права, свободи та законні публічні інтереси фізичних і юридичних осіб, невідворотності притягнення винних у скоєнні правопорушення до юридичної відповідальності та відновлення порушених прав і свобод.

Здійснюючи порівняльний аналіз принципів «верховенства права» і «законності», можна дійти таких висновків:

1) фізичні особи, які не мають владного чи спеціального статусу, можуть користуватись в адміністративно-правових відносинах принципом верховенства права, відповідно до якого мають право виходити за межі дозволів чинного законодавства. Головне, щоб при цьому не порушувалися заборонні норми права та права й свободи інших фізичних та юридичних осіб;

2) суб’єкти публічної адміністрації мають чітко діяти в межах законодавства України – іншими словами, суворо дотримуватись принципу «законності» без права виходу за межі формально встановленої компетенції, за винятком безпосереднього та невідкладного захисту життя й здоров’я людини.

**Принцип рівності однорідних суб’єктів адміністративного права** ***перед законом*** виявляється в тому, що не може бути жодних привілеїв чи обмежень за ознаками раси, політичних, релігійних переконань, соціального походження та іншими ознаками. Усі громадяни мають рівні права й обов’язки у сфері адміністративно-правових відносин: право на державну службу, на освіту, обов’язок відповідати за адміністративні правопорушення.

Цей принцип має забезпечувати однакові «стартові» умови кожному громадянину для самореалізації в суспільстві.

Але при цьому слід пам’ятати, що право передусім установлює формальну рівність серед однорідних суб’єктів. Наприклад, не існує формальної правової рівності між народним депутатом України і пересічним громадянином у сфері правотворчості, між викладачем і студентом у сфері начального процесу тощо. Відповідно, щоб з погляду адміністративного права говорити про рівність осіб перед законом, треба визначитися з їх адміністративно-правовим статусом. Тим самим адміністративне право встановлює формальну рівність однорідних суб’єктів адміністративного права (наприклад, усіх студентів).

**Принцип демократизму** виявляється в можливості громадян як безпосередньо, так і через своїх представників, різні організації брати участь у формуванні правової політики, в управлінні справами держави.

Демократизм виявляється в розширенні повноважень органів місцевого самоврядування. Його можна вважати формою забезпечення прав і свобод громадян і одночасно методом управління й пошуку компромісу, поєднання свободи та порядку в дотриманні прав і свобод громадян.

**Принцип взаємної відповідальності суб’єктів публічної адміністра­ції та об’єктів публічного управління** означає, що держава й невладні особи пов’язані взаємокореспондувальними правами й обов’язками. Порушення однією зі сторін своїх адміністративно-правових обов’язків тягне за собою юридичну відповідальність. Так, держава зобов’язана відшкодувати людині завдану матеріальну та моральну шкоду (ст. 56 Конституції України).

**Принцип гуманізму і справедливості** у взаємовідносинах між суб’єктами публічної адміністрації та об’єктами публічного управління – це «дух» законів і всієї системи адміністративного законодавства, яким мають бути пройняті норми адміністративного права, що закріплюють відносини між суспільством, суб’єктами публічної адміністрації та невладними особами. Він виявляється передусім у вимозі шанобливого ставлення представників держави до людської гідності. Цей світоглядний принцип можна вважати своєрідним «двигуном» всієї складної системи взаємозв’язків органів виконавчої влади й особи, який «рухає» суспільство до досягнення найвищого рівня розвитку.

В адміністративному праві він наповнюється цілком конкретним змістом, коли справа стосується певної особи. Йдеться, наприклад, про ситуації, пов’язані з розподілом благ або обов’язків, коли уповноважений орган чи посадова особа керується критеріями, визнаними законодавцем справедливими. Для особи цей принцип визначатиметься тим, чи поводяться з нею правильно, тобто відповідно до авторитетних стандартів, оскільки саме таке поводження задовольняє почуття справедливості[[5]](http://sipl.com.ua/?page_id=1517" \l "_ftn5).

**Спеціальні галузеві принципи** взаємопов’язані з принципами виконавчої діяльності публічної адміністрації. Принципи виконавчої діяльності – це потенційна основа формування галузевих принципів адміністративного права. Разом із тим варто відзначити, що в нормах адміністративного права принципи виконавчої діяльності постають у зміненому вигляді, набуваючи форми конкретних загальнообов’язкових вимог.

Спираючись на досягнення юридичної науки, аналіз чинного адміністративного законодавства України й практики його застосування, можна зробити висновок, що основні принципи формуються у площині взаємовідносин між суспільством і органами виконавчої влади. Вони є безпосереднім засобом реалізації загальних принципів і повніше розкривають природу формування та функціонування адміністративного права України, підкреслюють його місце і роль у правовій системі.

До основних принципів регулювання взаємовідносин суспільства й публічної адміністрації можна віднести:

1) служіння публічної адміністрації суспільству й людині;

2) обмеженість втручання публічної адміністрації в громадянське й особисте життя людини;

3) повноту прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері;

4) зв’язаність публічної адміністрації законом і підконтрольність їх суду;

5) оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повно­важень органів виконавчої влади з повноваженнями органів місцевого самоврядування;

6) принципи гласності, відповідальності, самостійності діяльності публічної адміністрації.

Ці принципи мають пріоритетне галузеве значення та характе­ризуються певним змістом.

**Служіння публічної адміністрації людині й суспільству**. Цей принцип відбиває головне, найсуттєвіше в адміністративному праві України, відзначає його основне соціальне призначення, систему визначальних цілей.

Усі норми адміністративного права мають виходити з того, що суспільні інтереси реалізуються через права й законні потреби окремих фізичних і юридичних осіб та соціальних груп. Служити людині – означає служити суспільству. Якщо законні інтереси окремих осіб не повною мірою співпадають із цілями розвитку держави, то адміністративне право України при забезпеченні публічних інтересів не може ігнорувати особисті потреби окремо взятої людини, а має максимально враховувати і задовольняти їх без порушення чинних законів. Справедливе, соціально спрямоване адміністра­тивне право не сумісне з будь-яким відхиленням від закону, принципів гуманізму й демократії з боку публічної адміністрації.

**Повнота прав і свобод громадян у адміністративно-правовій сфері**. Цей принцип означає надання громадянам максимально широкого кола відповідних прав і свобод. У сучасних умовах повнота прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері має викликати до життя справді новий рівень і захищеність їх інтересів. Законотворчій адміністративно-правовій практиці належить йти шляхом подальшої деталізації конституційних прав і свобод громадян, створення спеціальних законів, що регулюють відносини громадян і відповідних державних органів, механізм забезпечення наданих прав і свобод. Інший аспект реалізації цього принципу полягає в тому, що громадянин на свій розсуд вправі звертатися до будь-якого органу виконавчої влади, а останній зобов’язаний дати вичерпну відповідь. Отже, норми адміністративного права України мають закріплю­вати відповідні обов’язки публічної адміністрації.

**Принцип зв’язаності публічної адміністрації законом і підкон­трольності її суду** є одним із кращих засобів, «мистецьким винаходом» адміністративного права[[6]](http://sipl.com.ua/?page_id=1517" \l "_ftn6).

В умовах сьогодення він добре формально визначений у вітчизняному адміністративному праві та означає, що:

1) при забезпеченні прав, свобод та законних публічних інтересів фізичних і юридичних осіб посадові особи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування можуть діяти виключно відповідно до ст. 6 Конституції України, здійснюючи свої повноваження у встановлених Конституцією межах відповідно до законів України, та ст. 19, в якій зазначається, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів владних повноважень. Сутність принципу обмеженості втручання публічної адміністрації в громадянське й особисте життя людини полягає в закономірному встановленні тієї межі, до якої втручання публічної адміністрації у відповідну діяльність продиктовано в чинних історичних умовах інтересами народу України, після чого це втручання не є необхідним, оскільки воно сковує дію механізмів соціальної регуляції, порушує нормальні процеси, що відбуваються в громадському суспільстві, і знижує ефективність виконавчої влади.

**Оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів місцевого самоврядування**. Сутність цього принципу полягає в наданні органам місцевого самоврядування максимально можливої свободи, в закріпленні за ними, наприклад, права оспорювати рішення, ухвалені органами державної виконавчої влади, зокрема в суді, брати безпосередню участь у здійсненні державної політики (ініціатива в правотворчості, пропозиції, подання тощо).

**Принцип гласності** означає, що публічна адміністрація при здійсненні своїх повноважень має діяти якомога більш відкрито. Дотримання цього принципу є актуальним, бо він, з одного боку, забезпечує можливість широкої участі громадськості в адміністративно-правовому регулюванні, з іншого – є бар’єром проти корупційних діянь. В умовах сьогодення цей принцип отримав ґрунтовну деталізацію у законах України від 13 січня 2011 р. № 2938-VІ «Про інформацію», від 23 січня 2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації».

**Принцип відповідальності** полягає в тому, що суб’єкти публічної адміністрації, по-перше, зобов’язані забезпечити фізичним і юридичним особам непорушність їх публічних прав і свобод; по-друге, не дозволяти при цьому, щоб ті самі порушували права і свободи третіх осіб; по-третє, забезпечити притягнення винних у скоєнні правопорушень до адміністра­тивної відповідальності, а коли потрібно – і до іншого виду юридичної відповідальності; по-четверте, створити умови для відновлення порушеного права.

**Принцип самостійності** означає, що суб’єкти публічної адміністрації при забезпеченні прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб мають формально визначені межі самостійних повноважень.

Втручання в діяльність суб’єкта публічної адміністрації, який діє у встановлених законом межах, вищестоящого відомчого органу чи посадової особи має бути мінімальним, а інших суб’єктів, як правило, – тільки через суд. Дотримання цього принципу дозволить зменшити кількість випадків прийняття рішень на основі «телефонного права» та «замовлених справ».

**Отже, принципи адміністративного права поділяються на: 1) загальні принципи адміністративного права; 2) спеціальні галузеві принципи адміністративного права: а) основні галузеві принципи адміністративного права; б) спеціальні принципи окремих інститутів адміністративного права.**

**3.Система адміністративного права**

Система адміністративного права - це його внутрішня форма, як вже було зазначено, що характеризує його внутрішню побудову. Структура системи адміністративного права включає в себе: а) адміністративні правові норми; б) адміністративні правові інститути.

Адміністративно-правові норми можна охарактеризувати як загальнообов'язкові, формально-визначені правила поведінки людини в суспільстві, що встановлюються (санкціонуються) і забезпечуються державою з метою закріплення, регулювання й охорони суспільних відносин у сфері державного управління.

Адміністративно-правовим нормам притаманні як загальні ознаки, що характеризують будь-яку правову норму, так і певні особливості, характерні тільки для цього виду правових норм. До особливих ознак адміністративно-правових норм можна віднести такі:

- закріплюють владні (керівні) та внутрішньо-організаційні відносини:

- метод впливу на суспільні відносини є державно-владним (імперативним);

- гарантування державного переконання та примусу при їх реалізації;

- органічне об'єднання їх у межах галузі адміністративного права (законодавства) і неможливість існування окремо.

Адміністративно-правові норми мають логічну структуру (гіпотеза, диспозиція, санкція) і можуть за різними критеріями групуватися за певними видами. Вони можуть об'єднуватися за різними критеріями і створювати адміністративно-правові інститути (наприклад, загальні, особливі та спеціальні).

Адміністративно-правовий інститут - це об'єднання двох і більше адміністративно-правових норм в єдину початкову, видову чи родову групу для регулювання відповідних суспільних відносин.

Об'єднуючись, норми й інститути утворюють загальну, особливу та спеціальну частини адміністративного права України, Загальна частина об'єднує адміністративно-правові норми, інститути та нормативно-правові акти, що закріплюють і регулюють основні принципи управління, правовий статус суб'єктів управління, форми та методи їхньої діяльності, функціонування адміністративного процесу та гарантії І способи забезпечення законності в державному управлінні.

Особлива частина включає в себе адміністративно-правові норми, інститути та нормативно-правові акти, що закріплюють і регулюють управління в різних сферах суспільного життя, а саме: в економічній, адміністративно-політичній, соціально-культурній, державно-правовій та ін.

Спеціальна частина обіймає адміністративно-правові норми, інститути та нормативно-правові акти, що регулюють адміністративно-правову діяльність конкретних органів (наприклад, внутрішніх справ, митної служби, податкової адміністрації тощо).

Названі три види інститутів слід розглядати як загальні. Своєю чергою, вони поділяються на головні та початкові.

Зовнішню форму адміністративного права складають його джерела. **Джерелами адміністративного права** називають правові звичаї, нормативні договори та нормативно-правові акти, правові акти державного управління, що вміщують адміністративно-правові норми.

Основним видом джерел адміністративного права є **нормативно-правові акти** - письмові документи державних органів та інших компетентних суб'єктів, що приймаються ними в установленому порядку і вміщують адміністративно-правові норми. Існують різні критерії для класифікації нормативно-правових актів, що являють собою джерела адміністративного права. За юридичною силою їх можна поділити на конституційні, законні та підзаконні. Наприклад, Конституція України закріплює, Що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38).

Серед законів, що є джерелами адміністративного права, можна виділити кодифіковані й інкорпоровані. До кодифікованих законів відносять, наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення. Земельний кодекс України, Митний кодекс України та деякі інші. Інкорпоровані закони, у свою чергу, можуть бути органічними та звичайними. До органічних законів як джерел адміністративного права можна віднести Закони України "Про міліцію", "Про прокуратуру", "Про Збройні Сили України", "Про Службу безпеки України", "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні", "Про Антимонопольний комітет України", "Про органи та служби у справах неповнолітніх і спеціальні установи для неповнолітніх", "Про державну податкову службу", "Про державну службу" та ін. До звичайних законів як джерел адміністративного права відносять Закони України "Про підприємництво", "Про зайнятість населення", "Про державний кордон України", "Про митну справу в Україні, "Про надзвичайний стан", "Про охорону праці", "Про пожежну безпеку", "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі", "Про звернення громадян" та ін.

Названі джерела адміністративного права - це джерела вищої юридичної сили. Норми Конституції України, що закріплюють права людини й громадянина, мають пряму дію.

Певна частина адміністративно-правових норм може бути закріплена у Постановах Верховної Ради України. Наприклад, Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, затверджене Постановою Верховної Ради України від 23 червня 1995 р., або Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р.

Джерелами адміністративного права є ряд підзаконних нормативних актів Президента України та Кабінету Міністрів України, зокрема: Національна програма боротьби з корупцією, затверджена Указом Президента України, Указ Президента України "Про врегулювання деяких питань, пов'язаних з процесом управління об'єктами державної власності"; Порядок обслуговування громадян залізничним транспортом, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України та ін. Джерелами адміністративного права можуть бути і спільні постанови Кабінету Міністрів України і профспілок України з питань охорони праці та соціального захисту працівників незалежно від форми власності.

Окрему групу нормативних актів, що визнаються джерелами адміністративного права, становлять акти центральних і місцевих органів державної виконавчої влади. Сюди відносять накази міністерств, державних комітетів і служб, інших органів центральної виконавчої влади зі спеціальним статусом, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій.

Джерелами адміністративного права можуть бути також нормативні акти керівників підприємств, установ і організацій, акти територіальних громад, представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування та органів місцевої самоорганізації населення, якщо в них вміщено адміністративно-правові норми.

Підзаконні нормативно-правові акти, що деталізують окремі норми чи інститути законів, розглядаються деякими авторами як правові акти державного управління. На думку В. К. Колпакова, акти управління характеризуються за двома особливостями.4 а) як правові джерела і б) як управлінські. Вони мають між собою діалектичний зв'язок. їх визначають із трьох найбільш поширених позицій: а) як форми управлінської діяльності держави; б) як документи, що походять від компетентних органів; в) як владні дії державних виконавчо-розпорядчих органів. В. К. Колпаков визначає правові акти державного управління як владні, підзаконні, втілені в установлену форму волевиявлення суб'єктів державного управління, що безпосередньо впливають на правові норми й відносини з метою їх удосконалення відповідно до державних інтересів.

Одним із кодифікованих джерел адміністративного права є Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП), який було прийнято 7 грудня 1984 р. (почав діяти з 1 червня 1985 р.). У ньому вміщуються норми, що регулюють і охороняють матеріальні і процесуальні суспільні відносини у сфері адміністративних правопорушень і адміністративної відповідальності. У загальних положеннях закріплюються завдання та система законодавства про адміністративні правопорушення, компетенція і повноваження державних органів і органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань про адміністративні правопорушення, їх запобігання, виявлення та усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню, чинність законодавства та забезпечення режиму законності при провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

Матеріальне право про адміністративні правопорушення і адміністративну відповідальність складається із загальної та особливої частин. У загальній частині закріплюються поняття адміністративного правопорушення, окремі елементи об'єктивних і суб'єктивних ознак складу адміністративного проступку, поняття і види адміністративних стягнень і загальні правила їх накладання.,

В особливій частині закріплюються види адміністративних проступків у різних галузях, а саме: а) охорони праці та здоров'я населення; б) ті, що посягають на власність; в) охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури; г) у промисловості, будівництві та в галузі використання електричної і теплової енергії; у сільському господарстві; д) при порушенні ветеренарно-санітарних правил; е) на транспорті, у галузі шляхового господарства і зв'язку; є) житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою; ж) торгівлі, фінансів і кустарно-ремісничих промислів; з) стандартизації, якості продукції та метрології; и) ті, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку; і) ті, що посягають на встановлений порядок управління.

У процесуальному праві закріплюється система органів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, справи, що підвідомчі їм, а також їхня компетенція щодо розгляду цих справ.

Окремий розділ присвячений регулюванню порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення, У ньому закріплені завдання і принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення, порядок складання протоколів, затримання правопорушників, їх особистий огляд, огляд речей і вилучення речей і документів. Визначається коло осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, порядок винесення на розгляд справ, оскарження і опротестування постанов відносно справи про адміністративне правопорушення.

Окремим розділом регулюється порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. У ньому закріплюються основні положення та порядок провадження з виконання постанови про: а) винесення попередження; б) накладення штрафу; в) оплатне вилучення предмета; г) конфіскацію предмета, грошей; г) позбавлення спеціального права; д) застосування виправних робіт; е) застосування адміністративного арешту; є) відшкодування майнової шкоди.

Отже, чинний кодекс України про адміністративні правопорушення врегульовує матеріально-правові та процесуальні адміністративні делікатні правовідносини.

**4. Адміністративне право та інші галузі права**

Для глибшого розуміння предмету адміністративного права і суті адміністративно-правового методу регулювання необхідно освітити зв'язок даної галузі права з іншими, суміжними галузями права. Це важливо і для характеристики соціальної ролі і особливостей адміністративного права, шляхів його вдосконалення.

Найбільш тісний зв'язок спостерігається між адміністративним правом і конституційним правом, яке складає основу всіх галузей права, включаючи і адміністративне. Предметом конституційного права є перш за все суспільні відносини, які складаються у зв'язку із здійсненням влади, діяльністю органів державної влади, проведенням виборів в представницькі органи державної влади, реалізацією конституційного статусу громадян і ін. Конституційні положення закріплюють місце органів виконавчої влади в системі державного механізму, найважливіші принципи їх формування і діяльності. Таким чином, розпорядження норм конституційного права служать початковою основою для норм адміністративного права, які регулюють різноманітну і повсякденну виконавчо-розпорядчу діяльність органів державного управління. У нормах адміністративного права розвиваються і деталізують положення Конституції України і інших джерел конституційного права щодо функціонування виконавських і розпорядливих органів.

Певний зв'язок існує між адміністративним правом і трудовим правом у сфері регулювання службових відносин. Норми останнього визначають статус державних службовців як учасників трудового процесу. Що стосується норм адміністративного права, то вони регулюють державно-службові відносини, а саме: умови надходження на державну службу, порядок її проходження, повноваження посадових осіб в організації трудового процесу і ін.

Адміністративне право достатнє тісно пов'язано з цивільним правом, перш за все тому, що ці галузі регулюють відносини майнового характеру. Проте норми цивільного права стосуються майнових відносин, в яких сторони є рівноправними, а норми адміністративного права — майнових відносин, які базуються на адміністративному підпорядкуванні однієї сторони інший.

Адміністративне право граничить з фінансовим правом, яке регулює відносини, що складаються в процесі фінансово-бюджетної діяльності держави. Для регулювання цих відносин використовується адміністративно-правовий метод. Проте фінансове право визнане самостійною галуззю, оскільки регулювання мобілізації, розподілу і використання грошової маси в державних інтересах має велике значення і характеризується специфічними особливостями.

З поряд норм кримінального права зв'язаний зміст норм адміністративного права про відповідальність за адміністративні правопорушення. Так, КОАП встановлює адміністративну відповідальність посадових осіб, а норми кримінального законодавства — їх кримінальну відповідальність.

Відмежування адміністративного права від інших галузей, які так чи інакше з ним пов'язані, характеризує його самостійне значення. Разом з тим співвідношення адміністративного права з суміжними галузями права свідчить про їх взаємозв'язок в єдиній системі права.

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

Особливості адміністративного права (своєрідність адміністративно-правового методу регулювання) обумовлені специфікою державного управління як юридично владній діяльності, яка здійснюється старанними і іншими державними органами.

# **Тема 3.АДМІНІСТРАТИВНО ПРАВОВІ НОРМИ –**

#  **План**

**1. Поняття, особливості та види адміністративно-правових норм.**

**2. Джерела адміністративного права.**

**3. Систематизація адміністративного права.**

**1.Поняття, особливості та види адміністративно-правових норм**

Адміністративно-правові норми - це встановлені, ратифіковані або санкціоновані державою, забезпечені в разі необхідності її примусовою силою, загальнообов 'язкові, формально визначені правила поведінки, які покладають на учасників суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права,обов'язки і надають їм права. Цим нормам властиві риси, притаманні нормам інших галузей права. Так, їх встановлює, ратифікує чи санкціонує держава; вони визначають і закріплюють права та обов'язки суб'єктів права; є загальнообов'язковими і формально-визначеними правилами поведінки; можуть бути забезпечені примусовою силою держави; закріплюються в актах, що їх видають компетентні державні органи.

Разом з тим адміністративно-правові норми характеризуються певними особливостями, які дають змогу вирізнити їх серед норм інших галузей права.

По-перше, предмет регулювання адміністративно-правових норм - суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, уповноважених на здійснення функцій публічного управління. Причому зазначені відносини потребують такої регламентаії, яка, з одного боку, забезпечить ефективність діяльності суб'єктів управління, а з другого, - створить умови для реалізації об'єктами управління своїх прав і надасть можливості останнім протистояти зловживанням з боку владних структур.

По-друге, в адміністративно-правових нормах відбивається метод адміністративного права, тому в більшості випадків такі норми мають імперативний характер. Вони визначають, які дії можуть вчиняти учасники регламентованих ними відносин (містять дозволи), від яких слід утриматися (встановлюють заборони), які необхідно вчиняти (фіксують приписи). Правила поведінки, встановлені адміністративно- правовими нормами, мають виконувати представники влади, фізичні та юридичні особи, адже невиконання правових приписів може зумовити застосування примусових заходів з боку держави.

По-третє, адміністративно-правові норми нерідко встановлюють у процесі реалізації виконавчої влади безпосередньо її суб'єкти. Наявність наведеної риси обумовлена тим, що виконавчу владу здійснюють з метою втілення в життя нормативних положень, зафіксованих насамперед у Конституції і законах України. Органи, що представляють зазначену гілку влади, вповноважено приймати акти, в яких деталізуються і конкретизуються законодавчі положення, формулюються загальнообов'язкові правила поведінки, придатні для регламентації відносин, що становлять предмет адміністративного права.

По-четверте, характер відносин, урегульованих адміністративно- правовими нормами, визначає їх структуру.

Класична модель правової норми передбачає обов'язкову наявність трьох взаємопов'язаних частин: гіпотези, диспозиції та санкції. Гіпотеза вказує на фактичні умови, за яких діє норма права. У диспозиції формулюється саме правило поведінки. Санкція містить вказівку на примусові заходи, що підлягають застосуванню в разі порушення встановленого правила.

Більшість адміністративно-правових норм закріплюють права і обов'язки, форми і методи діяльності суб'єктів адміністративного права. Специфіка таких норм полягає в тому, що вони часто містять лише правило поведінки - диспозицію, характерною ознакою якої є імперативність.

Санкцію адміністративно-правової норми не завжди виражено в змісті того акта, що містить правило поведінки. Крім того, досить часто правило, забезпечене примусовою силою держави, формулюється в підзаконному акті, а відповідальність за його порушення завжди визначає закон. Наприклад, Правила дорожнього руху затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р.1, а відповідальність за їх порушення встановлено Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Адміністративно-правові норми поділяють на види за різними критеріями.

За змістом можна виділити групи адміністративно-правових норм, що: 1) фіксують права і обов'язки громадян як суб'єктів адміністративного права; 2) закріплюють порядок утворення та правове становище владних суб'єктів зазначеної галузі права; 3) встановлюють порядок проходження державної служби, права і обов'язки державних службовців; 4) визначають форми та методи управлінської діяльності;

встановлюють способи і порядок забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні; 6) окреслюють правові основи і організацію управління економікою, соціально-культурною та адміністративною сферами.

За цільовим призначенням серед адміністративно-правових норм вирізняють регулятивні, які фіксують права і обов'язки суб'єктів адміністративного права, та охоронні, спрямовані на регламентацію примусових заходів, що застосовують до порушників загальнообов'язкових правил.

За методом впливу на суб'єктів адміністративного права розрізняють: зобов'язуючі (встановлюють обов'язок здійснити позитивні дії); забороняючі (фіксують обов'язок утриматися від певних дій); уповноважуючі (надають право на здійснення тих чи інших позитивних дій); рекомендаційні (містять поради щодо раціональних дій) та стимулюючі (містять інформацію про заохочення діяльності, яку вважають корисною).

За галузевою належністю адміністративно-правові норми поділяють на матеріальні (визначають права і обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин) і процесуальні (фіксують порядок, процедури реалізації прав та здійснення обов'язків).

За межами дії розрізняють загальнообов'язкові адміністративно- правові норми, які діють на всій території України чи на певних її територіях, і такі, що діють у системі органів державного управління (загальні, відомчі, міжвідомчі, локальні).

За порядком дії у часі можна вирізнити строкові адміністративно- правові норми (час дії визначено) і такі, час дії яких не визначено.

За колом фізичних осіб адміністративно-правові норми поділяють на такі, що встановлюють правила для всіх громадян, або такі, що адресовано окремим групам осіб.

Адміністративно-правові норми можуть бути реалізовані шляхом виконання, додержання, використання чи застосування.
Виконання полягає в активних діях суб'єкта адміністративного права, спрямованих на здіснення приписів норми.

Додержання характеризується пасивною поведінкою суб'єкта, який не вчиняє заборонені дії.

При використанні суб'єкт сам вирішує, чи необхідно йому скористатися зафіксованим у нормі правом.

Застосування адміністративно-правових норм є основною формою діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, уповноважених на виконання функцій публічного управління, оскільки результатом такої діяльності є прийняття цими органами індивідуальних юридично-владних рішень, тобто здійснення безпосереднього керуючого впливу на розвиток конкретних правових відносин.

**2.Джерела адміністративного права**

Джерелами адміністративного права є прийняті уповноваженими органами акти правотворчості, які цілком складаються із адміністративно-правових норм чи місять хоча б одну з таких норм.

Особливістю адміністративного права є різноманітність і значна кількість його джерел. Це обумовлено тим, що нормами зазначеної галузі регламентується широке коло суспільних відносин. Разом з тим джерела адміністративного права становлять систему логічно і послідовно розміщених актів. Так, по-перше, всі вони ґрунтуються на нормах Конституції і законів України, які мають найвищу юридичну силу. По-друге, нормативні акти органів виконавчої влади усіх ланок слугують базою для нормативних актів, які приймають нижчі органи виконавчої влади. По-третє, акти вищих органів виконавчої влади характеризуються більшим масштабом дії, ніж аналогічні акти нижчих органів. І, по-четверте, нормативні акти галузевого (відомчого) характеру ґрунтуються на джерелах загального характеру.

Система джерел адміністративного права складається з таких актів правотворчості.

 Конституція України.

 Міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України (наприклад, Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі 52 попередження розповсюдження хвороби, що спричиняється вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ-інфекції), підписана 28 січня 2003 р. і ратифікована Законом України від 4 лютого 2004 р.).

 Закони (наприклад, Закон від 16 грудня 1993 р. "Про державну службу"[[10]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D0%B0-%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%22%20%5Cl%20%22_ftn10%22%20%5Co%20%22)) та інші акти, що мають силу закону (наприклад, декрети Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі Закону від 18 листопада 1992 р. "Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регу- лювання"[[11]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D0%B0-%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%22%20%5Cl%20%22_ftn11%22%20%5Co%20%22)).

 Постанови Верховної Ради України (наприклад, постанова Верховної Ради від 26 червня 1992 р. "Про затвердження положень про паспорт громадянина України, свідоцтво про народження та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон"[[12]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D0%B0-%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%22%20%5Cl%20%22_ftn12%22%20%5Co%20%22)).

 Укази та розпорядження Президента України (наприклад, Указ Президента від 7 лютого 2008 р. "Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування"[[13]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D0%B0-%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%22%20%5Cl%20%22_ftn13%22%20%5Co%20%22)).

 Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (наприклад, постанова Кабінету Міністрів від 26 травня 2007 р. "Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України"[[14]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D0%B0-%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%22%20%5Cl%20%22_ftn14%22%20%5Co%20%22)).

 Нормативні накази керівників центральних органів виконавчої влади (наприклад, наказ Міністра внутрішніх справ України "Про затвердження Інструкції про порядок продовження терміну перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства" від 1 грудня 2003 р., зареєстрований у Міністерстві юстиції України 18 грудня 2003 р.[[15]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D0%B0-%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%22%20%5Cl%20%22_ftn15%22%20%5Co%20%22)).

 Нормативно-правові акти Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим (наприклад, постанова Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 22 вересня 2006 р. "Про затвердження Правил охорони життя людей на водних об'єктах Автономної Республіки Крим"[[16]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D0%B0-%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%22%20%5Cl%20%22_ftn16%22%20%5Co%20%22) та постанова Ради міністрів Автономної Республіки Крим

від 30 січня 2007 р. "Про затвердження методики контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади"[[17]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D0%B0-%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%22%20%5Cl%20%22_ftn17%22%20%5Co%20%22)).

 Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій.

 Рішення органів місцевого самоврядування, що містять адміністративно-правові норми (наприклад, такі, що прийняті на підставі ст. 5 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

До джерел адміністративного права можуть бути віднесені рішення Конституційного Суду України, оскільки в результаті діяльності цього органу можуть тлумачитися або визнаватися такими, що не відповідають Конституції України (фактично скасовуватися), окремі адміністративно-правові норми (наприклад, питання щодо тлумачення і конституційності норм Кодексу України про адміністративні правопорушення розглядаються у Рішенні Конституційного Суду України по справі щодо офіційного тлумачення положень ст. 59 Конституції України, ст. 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 16 листопада 2000 р.[[18]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D0%B0-%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%22%20%5Cl%20%22_ftn18%22%20%5Co%20%22)).

Конституція України як джерело адміністративного права нормативно забезпечує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і разом з тим визначає способи захисту прав громадян від зловживань з боку владних структур. Так, в Основному Законі окреслено систему органів виконавчої влади, їх найважливіші повноваження, організацію діяльності, форми правових актів тощо. Поряд з цими положеннями в Конституції містяться норми, що встановлюють адміністративно-правовий статус громадян, обов'язки і відповідальність представників публічної влади тощо.

Щодо законів України як джерел адміністративного права, то, виходячи зі змісту ст. 92 Конституції, виключно такими актами можуть визначатися права і обов'язки громадян, засади утворення об'єднань громадян, організація та діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, засади місцевого самоврядування тощо.

У системі джерел адміністративного права Конституція та закони України відіграють провідну роль, оскільки, маючи найвищу юридичну силу, вони є базою для появи нових джерел зазначеної галузі права.

**3.Систематизація адміністративного права**

Різноманітні адміністративно-правові норми містяться в численних, прийнятих у різний час нормативних актах, які потребують певної систематизації. Під систематизацією розуміють впорядкування і вдосконалення чинного законодавства та інших нормативно-правових актів шляхом їх оброблення і викладення за певною системою у вигляді збірників (довідників) актів (предметних, системно-предметних, хронологічних тощо) чи у формі зведених (зібраних) кодифікованих актів.

Систематизації в праві досягають у два способи: 1) кодифікацією та 2) інкорпорацією.

Кодифікація - це вид правотворчості, предметом упорядкування якого є не нормативно-правові акти, а безпосередньо юридичні норми.

Кодифікацію як напрямок систематизації адміністративного права здійснюють шляхом: а) об'єднання в єдиному акті адміністративно- правових норм, що містяться в різних нормативних документах, однак належать до одного правового інституту; б) вдосконалення змісту цих норм; в) усунення застарілих норм; г) заповнення прогалин у адміністративно-правовому регулюванні. Результатом застосування цього способу систематизації завжди виступають нові комплексні (єдині, юридично та логічно завершені, узгоджені усередині і за змістом) акти. Кодифікація має офіційний характер, оскільки її здійснюють тільки державні органи, що мають відповідну компетенцію.

На відміну від норм деяких галузей права об'єднати всі норми адміністративного права в одному чи навіть у декількох комплексних (кодифікованих) актах неможливо з об'єктивних причин. Адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин. Його норми містяться у численних актах різної юридичної сили. Крім того, нор- мотворчість в управлінській сфері характеризується високим рівнем динамічності, частим виникненням нових норм, що ускладнює зміст і структуру правового матеріалу і обмежує можливість його кодифікації. У зв'язку з цим упорядкування адміністративного права можуть здійснювати шляхом видання кодифікованих актів за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання.

Прикладом систематизації шляхом кодифікації може слугувати Кодекс адміністративного судочинства України, правові приписи яко го спрямовано на регламентацію відносин, що виникають внаслідок звернення фізичних та юридичних осіб до суду за захистом своїх прав1.

Інкорпорація - це впорядкування чинних нормативно-правових актів шляхом їх розміщення за відповідною системою в єдиних збірниках або інших виданнях. Такий спосіб систематизації передбачає тільки об'єднання нормативних документів без оброблення норм, що в них містяться, а тому його можуть здійснювати як компетентні органи за дорученням суб'єктів правотворчості, так і фізичні чи юридичні особи за власною ініціативою. Результатом інкорпорації є видання хронологічних, системно-предметних або предметних збірників, використання яких полегшить пошук нормативного матеріалу.

# **Тема 4. АДМІНІСТРАТИВНО - ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ**

**План**

**1. Поняття, основні риси та особливості.**

**2. Види адміністративно-правових відносин**

**1.Поняття, основні риси та особливості**

Адміністративно-правові відносини є складовою частиною суспільних відносин, що виникають у процесі державного управління як організаційні зв'язки між їх учасниками.

Адміністративно-правові відносини - це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права.

Адміністративно-правові відносини є різновидом правових відносин, у яких обов'язки і права сторін мають взаємний характер. Одна із сторін вправі вимагати від другої сторони поведінки, передбаченої адміністративно-правовими нормами. Невиконання обов'язків або порушення прав однієї із сторін тягне за собою юридичну відповідальність. Таким чином, адміністративно-правові норми слугують основою виникнення адміністративно-правових відносин. Самі норми безпосередньо їх не створюють, а лише передбачають у загальній формі умови їх виникнення.

Взаємопов'язаними складовими елементами адміністративно- правових відносин є: суб'єкти, об'єкти, юридичні факти.

Суб'єктом адміністративно-правових відносин є учасник, який має конкретні права і обов'язки. Це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, об'єднання громадян та інші.

Для суб'єктів адміністративно-правових відносин характерним є наявність у них правоздатності та дієздатності. Адміністративна правоздатність - це спроможність суб'єкта адміністративно- правових відносин мати права та нести юридичні обов 'язки у сфері виконавчої влади. Адміністративна правоздатність державних органів, недержавних організацій, об'єднань виникає, як правило, з моменту видання акта про їх заснування, а припиняється з їх ліквідацією або реорганізацією. Адміністративна правоздатність громадян у сфері державного управління виникає з моменту народження і припиняється з їх смертю. Адміністративна правоздатність - основа адміністративної дієздатності.

Адміністративна дієздатність - це здатність своїми діями набувати та реалізовувати права, виконувати обов'язки, встановлені нормами адміністративного права.

Адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність надають правосуб'єктності учасникам адміністративно-правових відносин, тобто можливість бути їх суб'єктом.

Об'єктом адміністративно-правових відносин є поведінка людей, а саме їх дії, за допомогою яких реалізуються передбачені адміністративно-правовими нормами обов'язки і права учасників даних відносин. Ці дії можуть бути пов'язані із здійсненням завдань державного управління (наприклад, видання індивідуального акта управління), особистими нематеріальними благами (наприклад, гідність людини), реалізацією суб'єктивних обов'язків і прав (наприклад, право на оскарження в суді дій посадових осіб і органів виконавчої влади), матеріальними предметами (речами і под.).

Адміністративно-правові відносини виникають, змінюються та припиняються при наявності умов, визначених адміністративно-правовими нормами. Такими умовами виступають юридичні факти (дії, події).

Дії - юридичні факти, які є результатом активного волевиявлення людей. Розрізняють правомірні і неправомірні дії.

Правомірні дії відповідають вимогам адміністративно-правових норм. Основним їх видом є юридичні акти. До правомірних дій, що породжують адміністративно-правові відносини, можна віднести, наприклад, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України. Для державного управління характерними є індивідуальні (ненормативні) акти, оскільки вони безпосередньо породжують конкретні адміністративно-правові відносини (наприклад, постановою Кабінету Міністрів України призначено на посаду першого заступника міністра освіти і науки України, що породжує адміністративно-правові відносини між службовцем, призначеним на цю посаду, та підлеглими працівниками). Адміністративно-правові відносини виникають також з ініціативи громадян (наприклад, оскарження громадянином певних дій посадової особи). Адміністративно-правові відносини можуть виникати і в зв'язку з таким юридичним фактом, як бездіяльність.

Неправомірні дії - це такі дії, що не відповідають вимогам адміністративно-правових норм. Вони тягнуть за собою виникнення адміністративно-правових відносин щодо застосування стосовно винних осіб відповідних засобів юридичної відповідальності, передбачених адміністративно-правовими нормами. Неправомірною може бути і бездія (наприклад, ухилення від реєстрації мисливської зброї).

Адміністративно-правові відносини виникають не тільки в результаті діяльності людей, а й у разі настання певних подій. Події - це явища, що не залежать від волі людей. У зв'язку із різного роду подіями також виникають конкретні адміністративно-правові відносини. До подій належать, наприклад, стихійні лиха (пожежі, епідемії, повені, землетруси).

В адміністративно-правових відносинах виражені як загальні риси, притаманні усім правовим відносинам, так і деякі особливості, зумовлені специфікою державного управління. Можна відмітити такі особливості адміністративно-правових відносин.

 В адміністративно-правових відносинах права і обов'язки пов'язані із практичним здійсненням їх учасниками державного управління і потребують для свого задоволення відповідних дій виконавчо- розпорядчого характеру.

 Умовою виникнення адміністративно-правових відносин є участь у них обов'язкового суб'єкта. Не може бути адміністративно-правових відносин між двома громадянами, між об'єднаннями громадян, бо вони не мають повноважень державно-владного характеру, не здійснюють виконавчу та розпорядчу діяльність від імені держави.

 Адміністративно-правові відносини можуть виникати з ініціативи кожної із сторін незалежно від волевиявлення другої сторони, на відміну від цивільно-правових відносин. Орган виконавчої влади виступає від імені держави і його приписи обов'язкові для інших учасників відносин незалежно від їх згоди (наприклад, наказ Міністра освіти і науки України, виданий у межах його компетенції, обов'язковий для ректора академії). Юридично-владні повноваження органу виконавчої влади визначаються безпосередньо адміністративно-правовою нормою, в якій закріплюється його компетенція.

Для органів виконавчої влади, їх посадових осіб можливість вступати в адміністративно-правові відносини є одночасно і їх обов'язком. Практика показує, що значна частина адміністративно-правових відносин виникає за ініціативою органів влади, що свідчить про активні засади державного управління.

У деяких випадках органи виконавчої влади зобов'язані враховувати згоду другої сторони адміністративно-правових відносин (наприклад, при прийнятті на державну службу).

 Спори між сторонами адміністративно-правових відносин, як правило, вирішуються в адміністративному порядку. Поряд з тим все більшого значення набувають судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів, оскарження неправомірних дій органів виконавчої влади, їх посадових осіб. Так, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства.

 Адміністративно-правові відносини, що виникають між органами виконавчої влади та іншими учасниками адміністративного права, не завжди є відносинами, що здійснюються за методом влади та підпорядкування. Ці відносини можуть реалізуватися на засадах як влади і підпорядкування, так і рівності сторін, тобто кожна сторона зобов'язана виконувати конкретні вимоги правової норми.

 Порушення однією із сторін адміністративно-правових відносин вимог адміністративно-правової норми тягне за собою юридичну відповідальність. Така відповідальність настає, як правило, перед державою в особі органів виконавчої влади, посадових осіб. Не виключено у деяких випадках і судовий порядок притягнення до адміністративної відповідальності.

У цілому адміністративно-правові відносини, з одного боку, - це форми соціальних відносин, а з другого, - це форми організаційних відносин, у процесі реалізації яких розв'язуються завдання управлінської діяльності.

**2.Види адміністративно-правових відносин**

Адміністративно-правові відносини можуть класифікуватися за різними підставами: за характером взаємодії суб'єктів; за метою; за змістом; за характером дій зобов'язаного суб'єкта.

За характером взаємодії суб'єктів адміністративно-правові відносини поділяють на вертикальні та горизонтальні.

Вертикальні адміністративно-правові відносини - це відносини, коли одна із сторін має владні повноваження стосовно іншої, яка їй підпорядкована (наприклад, відносини Міністерства освіти і науки України з ректором вищого навчального закладу). Вертикальні адміністративно-правові відносини мають місце і в тих випадках, коли одна із сторін має право видавати акти, які є обов'язковими для непід- порядкованої сторони. Прикладом таких відносин може бути діяльність органів спеціальної компетенції (санітарна, ветеринарна інспекції). Особливість вертикальних відносин полягає у тому, що в них виявляється основний метод адміністративно-правового регулювання - владний метод.

Горизонтальні адміністративно-правові відносини - це відносини, що виникають між непідпорядкованими органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами. Це відносини, учасники яких не перебувають у підпорядкуванні один в одного (наприклад, відносини між органами виконавчої влади і громадянином у зв'язку з розглядом скарги). Горизонтальні управлінські зв'язки часто передують виникненню зв'язків вертикального характеру, будучи по суті їх передумовою. Рішення, яке приймається потім, уже є одностороннім юридично владним актом, який обов'язковий до виконання усіма об'єктами, яким його адресовано. Таким чином, горизонтальні зв'язки існують тільки до того моменту, доки орган виконавчої влади чи посадова особа не прийме одностороннє юридично- владне рішення.

За метою адміністративно-правові відносини поділяють на регулятивні та правоохоронні.

Регулятивні адміністративно-правові відносини пов'язані з реалізацією позитивних завдань виконавчої влади. Основою для виникнення таких правовідносин може бути, наприклад, Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р. "Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади".

Правоохоронні адміністративно-правові відносини пов'язані з реалізацією засобів адміністративного примусу: позбавлення спеціального права, адміністративний арешт та інші.

За змістом адміністративно-правові відносини поділяються на матеріальні та процесуальні.

Матеріальні адміністративно-правові відносини виникають на основі матеріальних норм адміністративного права.

Процесуальні адміністративно-правові відносини складаються у зв'язку з вирішенням індивідуальних справ у сфері управління та регулюються адміністративно-процесуальними нормами. Наприклад, Закон України від 2 жовтня 1996 р. "Про звернення громадян" закріплює порядок розгляду звернень громадян.

За характером дій зобов'язаного суб'єкта адміністративно-правові відносини можуть бути активними та пасивними.

Активні адміністративно-правові відносини мають місце тоді, коли зобов'язаний суб'єкт повинен здійснити певні дії (у певному віці одержати паспорт, з одержанням повістки з'явитися у військкомат).

Пасивні адміністративно-правові відносини пов'язані з утриманням зобов'язаного суб'єкта від вчинення певних дій (від вчинення правопорушення).

# **Тема 5. ГРОМАДЯНИНА– СУБЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

**План**

**1. Основи адміністративно-правового статусу громадян.**

**2. Права та обов’язки громадян у сфері виконавчої влади.**

**3. Звернення громадян.**

**4.Адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства.**

**1.Основи адміністративно-правового статусу громадян**

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

Для задоволення своїх потреб і запитів особа вступає у відносини з державою у сфері виконавчої влади, де практично реалізуються надані їй Конституцією та законами України права і свободи.

Слід підкреслити, що значна кількість запитів громадян вирішується органами місцевого самоврядування, які є найбільш наближеними ло особи. У сукупності органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування становлять систему публічної адміністрації (публічної влади), а за визначених законодавством умов можуть виконувати делеговані від одного до іншого повноваження.

Для реалізації деяких прав, свобод та виконання обов'язків важливе значення має громадянство - постійний правовий зв'язок особи та Української держави, що виявляється у їх взаємних правах та обов'язках. Право на громадянство є невід'ємним правом громадянина України, він не може бути позбавлений свого громадянства. Кожна особа має право на громадянство в Україні, яке вона може одержати за певних умов. Громадянство не поєднується з постійними трудовими чи службовими відносинами особи з конкретною організацією.

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

Адміністративно-правовий статус громадянина України є складовою частиною його загального статусу, що встановлений Конституцією України, Законом України "Про громадянство України" та іншими законодавчими актами України.

Громадяни України є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, місця проживання та інших ознак. Рівноправність громадян України забезпечується в усіх галузях економічного, політичного, соціального і культурного життя. Усі ці конституційні положення підтверджуються законами України, що регулюють відносини у різних галузях і сферах суспільної діяльності.

Правовий статус громадянина включає:

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

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

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

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

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

Гарантії реалізації цих прав і обов'язків, а також механізм забезпечення їх державою відображено в Конституції та законодавчих актах України.

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

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

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

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

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

2. **Права та обов’язки громадян у сфері виконавчої влади**

Обсяг конкретних суб'єктивних прав і обов'язків громадянина пов'язаний з перебігом часу, зміною життєвих умов. Реалізація прав та виконання обов'язків забезпечуються державою через їх юридичне оформлення, а також відповідальністю як самих громадян, так і державних органів, державних службовців за їх додержання. Важливе значення має захист цих прав з боку громадян через звернення, в тому числі шляхом подання скарги.

За своїм змістом права громадян можна поділити на три групи:

 на участь у державному управління та соціально-політичну активність: право на державну службу, внесення пропозицій, одержання необхідної інформації та документів у встановленій формі, проведення зборів, мітингів, демонстрацій, створення громадських об'єднань чи входження в них та ін.;

 на одержання допомоги від відповідних компетентних організацій: право на медичну, санітарно-епідеміологічну допомогу, безкоштовне користування благами (бібліотеками, парками та ін.), користування транспортом, одержання оплатних та інших послуг;

 на права, що захищаються: в адміністративному порядку (адміністративна скарга, адміністративно-юрисдикційне провадження), судовому порядку (скарга, позов), особисто громадянином (необхідна оборона).

Взаємодіючи з органами виконавчої влади, громадяни реалізують передусім права: на участь в управлінні; на об'єднання; на проведення мітингів, демонстрацій, зборів; на особисті або колективні звернення до державних органів; на свободу та особисту недоторканність; на недоторканність житла; на пересування; на інформацію; на відшкодування шкоди, заподіяної незаконними діями державних організацій, а також посадових осіб при виконанні ними службових обов'язків.

Обов'язки громадян у сфері державного управління можна розглядати з позицій двох груп.

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

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

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

**3.Звернення громадян.**

Відповідно до ст. 40 Конституції України всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Через звернення громадян втілюється у життя один із конституційних принципів - участі громадян в управлінні державними та громадськими справами. Звернення є також важливою формою контролю за законністю діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, забезпеченням прав і свобод громадян.

Питання практичної реалізації права на звернення врегульовані Законом України "Про звернення громадян". Забезпечуючи громадянам

України можливість на звернення, цей Закон деталізує та розвиває конституційні положення, надаючи громадянам право звертатися не тільки в органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а й в об'єднання громадян, установи, організації незалежно від форм власності, на підприємства, в засоби масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних і особистих прав та законних інтересів чи їх порушення.

Звернення громадян стосуються різних напрямків діяльності суспільства і держави, але, як правило, вони мають єдину мету - звернути увагу відповідних органів і посадових осіб на необхідність розв'язання проблем, що зачіпають суспільні інтереси або інтереси конкретної особи. Загальними ознаками звернень є те, що вони відображують стан справ у відповідній сфері діяльності і несуть у собі інформацію, яка надсилається до державних органів чи органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, на підприємства, в установи, організації.

Розгляд звернень громадян, безумовно, породжує правові наслідки, однак слід пам'ятати, що інформація громадян має емоційний, певною мірою суб'єктивний характер.

Звернення громадян як носії інформації мають важливе значення для вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини і громадянина, державного і господарського будівництва, управління різними галузями і сферами економіки, соціально-культурного будівництва й адміністративно-політичної діяльності. У загальному плані можна сказати, що звернення надходять у зв'язку з: а) реалізацією конкретних суб'єктивних прав; б) необхідністю виконання обов'язків;

в)  бажанням придбати відповідне суб'єктивне право, якого особа не має, але яке вона згідно із законодавством може мати; г) необхідністю сприяння в реалізації суб'єктивного права.

Пропозиції громадян, як правило, спрямовані на вдосконалення різних сторін діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. У скаргах обов'язковим елементом передбачається вказівка на конкретний факт порушення прав і свобод громадян.

Закон (ст. 3) називає три види звернень громадян: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги.

Пропозиція (зауваження) - звернення громадян, де висловлюються поради, рекомендації щодо діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява (клопотання) - звернення громадян з проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією і чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання - письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

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

Відповідно до ст. 4 Закону до рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, у сфері управлінської діяльності, належать такі, внаслідок яких:

порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);

створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;

незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Звернення адресуються суб'єктам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. У зверненнях має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено сутність порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. При недодержанні цих вимог звернення повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніш як через десять днів від дня його надходження (ст. 5).

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Якщо порушені у зверненні питання не входять до повноважень відповідних суб'єктів, воно у строк не більше п'яти днів пересилається за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється заявнику (ст. 7).

Забороняється розголошувати відомості, що містяться у зверненнях. Анонімні звернення не розглядаються. Не розглядаються повторні звернення одним і тим самим органом від одного і того самого громадянина з одного і того самого питання, якщо перше вирішено по суті, а також звернення (скарги), направлені з порушенням строків подання - протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням, та звернення осіб, що визнані судом недієздатними (ст. 8).

Про наслідки розгляду звернень повідомляються заявники. Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням причин відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Скарги подаються у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства. В разі відсутності вищого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням він може звернутися безпосередньо до суду.

Скарги на рішення загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств, акціонерних товариств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також на рішення вищих державних органів вирішуються в судовому порядку (ст. 16).

Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подана іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність. В інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб скарга подається їх законними представниками.

До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, якщо громадянин раніше звертався за вирішенням порушених ним питань, а також інші документи, які після розгляду скарги повертаються громадянину.

Пропущений з поважної причини строк подання скарги може бути поновлено органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу (ст. 17).
Права громадянина при розгляді заяви чи скарги та обов'язки суб'єктів, що їх розглядають, закріплено відповідно у ст. 18 і ст. 19 Закону. Звернення громадян розглядаються безоплатно.

Громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до відповідних суб'єктів, має право:

особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитися з матеріалами перевірки;

подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;

бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;

користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;

одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;

висловлювати усно або письмово вимогу щодо забезпечення додержання таємниці розгляду заяви чи карги;

вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушення встановленого порядку розгляду звернень.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані:

об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову;

на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає заяву чи скаргу;

скасовувати або змінювати рішення, які оскаржуються, у випадках, передбачених законодавством України;

забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку із заявою чи скаргою рішень;

письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і сутність прийнятого рішення;

вживати заходів щодо припинення неправомірних дій; виявляти та ліквідовувати причини і умови, що сприяли порушенням; вживати заходів щодо відшкодування матеріальних збитків та здійснювати інші заходи, передбачені Законом "Про звернення громадян" та іншими законами України.

Звернення розглядаються і вирішуються у строк не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх одержання. Якщо в місячний строк вирішити порушені у зверненні питання неможливо, то він може бути подовжений. При цьому загальний строк вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів (ст. 20).

Особи, винні у порушенні Закону "Про звернення громадян", несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України (ст. 24). Матеріальні збитки, завдані громадянинові у зв'язку з порушенням вимог закону при розгляді скарги, підлягають відшкодуванню.

У разі задоволення скарги орган або посадова особа, які прийняли неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовують йому завдані матеріальні збитки, пов'язані з поданням і розглядом скарги, обґрунтовані витрати, понесені у зв'язку з виїздом для розгляду скарги на вимогу відповідного органу, і втрачений за цей час заробіток. Спори з цього питання розглядаються в судовому порядку.

Громадянинові на його вимогу і в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи при розгляді скарги. Розмір відшкодування моральних (немайнових) збитків у грошовому виразі визначається судом (ст. 25).

Звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій, тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством (ст. 26).

За рішенням суду з громадянина можуть бути стягнуті витрати по перевірці звернень, які містять завідомо неправдиві відомості (ст. 27).

Діловодство щодо звернень громадян ведеться в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України відповідно до Указу Президента України від 7 лютого 2008 р. "Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самовряду- вання"1.

Контроль за додержанням законодавства про звернення громадян покладається на органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян здійснюють органи прокуратури (статті 28, 29).

Дія Закону України "Про звернення громадян" не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінально- процесуальним, цивільним процесуальним та трудовим законодавством.

Особи, що не є громадянами України і законно перебувають на її території, мають право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачене міжнародними договорами.

25 жовтня 1991 р. для України набув чинності Перший факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Згідно зі ст. 1 цього протоколу Україна визнає компетенцію Комітету з прав людини, створеного на підставі частини IV цього Пакту, приймати і розглядати повідомлення від окремих осіб, які стверджують, що вони є жертвами порушень якогось із прав, викладених у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права. Відповідно до цього протоколу Комітет може визнати неприйнятним повідомлення, яке є анонімним або яке, на його думку, являє собою зловживання правом.

**4.Адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства**

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

Правосуб'єктність цих осіб виникає з моменту прибуття в Україну і завершується з часу залишення її території.
Адміністративно-правовий статус іноземців регламентується Законом України від 4 лютого 1994 р. "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства"1, а також міжнародними угодами. Статус осіб, які не мають громадянства, але перебувають на території України, визначається законодавством України.

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

У цілому основні обмеження для іноземців та осіб без громадянства зводяться до таких: 1) вони не можуть обіймати деякі посади (Президента України, судді, перебувати на посадах у складі морських та повітряних екіпажів та ін.); 2) вони не мають доступу до посад державних службовців, діяльність яких пов'язана з державною таємницею; 3) ці особи не можуть служити у Збройних Силах України; 4) для іноземців та осіб без громадянства допускаються обмеження в пересуванні чи перебуванні в окремих місцях; 5) для них встановлено окремі правила паспортного режиму, вступу в навчальні заклади тощо; 6) для іноземців та осіб без громадянства встановлено особливу адміністративну деліктоздатність.

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

# **Тема 6. ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

# **План**

**1.Ознаки та правове становище.**

**2. Види органів виконавчої влади.**

**3.Система органів виконавчої влади та принципи їх побудови.**

**4. Правове становище КМУ, центральних та місцевих органів виконавчої влади.**

**1.Ознаки та правове становище**

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Кожна гілка єдиної державної влади реалізує повноваження через діяльність відповідних суб'єктів - органів державної влади. Виконавча влада виражена системою органів виконавчої влади, основним змістом діяльності яких є здійснення державного управління. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний та політичний стан країни. Саме ці органи виступають центральним або головним суб'єктом адміністративного права.

Органи виконавчої влади разом з органами законодавчої та судової влади складають єдиний державний апарат. Як його складова частина органи виконавчої влади мають усі найважливіші ознаки державних органів, вони виконують значний обсяг завдань і функцій держави, виступають від імені держави, наділені державними владними повноваженнями. В той же час органи виконавчої влади мають і власні специфічні риси, обумовлені призначенням, змістом їх діяльності, її особливим характером. Вони покликані здійснювати підзаконну організаційно-управлінську, виконавчо-розпорядчу діяльність. Об'єктом їх управління є такі сфери життя суспільства, як економічна, соціально-культурна та адміністративно-політична.

Органи виконавчої влади створюють і свій власний апарат - апарат державного управління, який являє собою цілісне утворення і складається з великої кількості різноманітних частин - окремих органів та їх структурних підрозділів. Виконуючи завдання і функції державного управління, органи виконавчої влади є завжди органами державного управління. Однак не всі органи державного управління є органами виконавчої влади.

В адміністративно-правовій науці під органом виконавчої влади визнається частина державного апарату (організація), яка має власну структуру та штат службовців, територіальний масштаб діяльності, утворюється в установленому законом або іншими правовими актами порядку і в межах передбаченої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя.

Найбільш суттєві ознаки органу виконавчої влади

 Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних державно-владних повноважень, які використовуються ним виключно з метою державно-управлінської діяльності.

 Основним змістом діяльності органів виконавчої влади є здійснення державного управління в соціально-економічній та інших сферах життя суспільства.

 Створення, структура, порядок діяльності і компетенція органів виконавчої влади визначаються Конституцією та законами України, актами Президента України та іншими нормативно-правовими актами.

 Органи виконавчої влади діють на вищому (Кабінет Міністрів України), центральному (центральні органи виконавчої влади) та на регіональному (місцеві органи виконавчої влади) рівнях і створюють єдину систему.

 У межах цієї системи органи виконавчої влади наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції - предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу. Компетенція - це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законами та іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності.

 Діяльність органів виконавчої влади має підзаконний, виконавчо- розпорядчий характер, вони здійснюють свої функції на підставі та на виконання закону.

 Реалізуючи свою компетенцію, виконуючи положення законів та правових актів інших державних органів, органи виконавчої влади мають повноваження розпоряджатися з конкретних питань та приймати підзаконні нормативні акти. В процесі виконавчої та розпорядчої діяльності вони діють юридично-владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційно- го (правоохоронного) характеру.

 Кожен орган виконавчої влади має визначений для нього законодавством територіальний масштаб діяльності, який враховує особливості адміністративно-територіального устрою України.

 Органи виконавчої влади мають власну внутрішню структуру, штат державних службовців, який сформований шляхом їх конкурсного відбору або призначення на посаду для здійснення конкретної виконавчо-розпорядчої діяльності в юридично-владній формі. У межах кожного органу поміж структурними підрозділами і службовцями розподілені повноваження і відповідальність за доручену справу, встановлені та розвиваються різні організаційно-правові зв'язки. Усе це спрямоване на забезпечення ефективної діяльності органів виконавчої влади.

 Кожен орган виконавчої влади має офіційне найменування та повноваження використовувати різні атрибути з державною символікою.

 Фінансування органів виконавчої влади здійснюється із державного бюджету.

**2.Види органів виконавчої влади**

Органи виконавчої влади є численними та різноманітними. Вони відрізняються за рівнем знаходження в структурі виконавчої влади, роллю і масштабом діяльності, сферами і галузями управління, порядком прийняття рішень, способом утворення, характером компетенції. У зв'язку з цим важливим постає питання класифікації цих органів.

В адміністративно-правовій літературі використовуються різні підходи до класифікації органів виконавчої влади. Залежно від обраного критерію виділяються такі види органів виконавчої влади.

Залежно від територіального масштабу діяльності органи виконавчої влади поділяють на чотири групи: центральні, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим (АРК), міжтериторіальні, місцеві.

Центральними є ті органи виконавчої влади, діяльність яких поширюється на всю територію України. Такі органи реалізують загальне або галузеве управління, здійснюють спеціальний (функціональний) вплив на об'єкти незалежно від їх місцезнаходження на території України. До них належать: міністерства, державні комітети (державні служби) та органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

До органів виконавчої влади АРК належать: Рада міністрів АРК, міністерства та інші органи виконавчої влади АРК, повноваження яких поширюються на всю її територію. Вони здійснюють загальне або галузеве управління чи виконують окремі спеціальні функції державного управління об'єктами, які розташовані на території АРК, у межах компетенції, визначеної Конституцією і законами України.

Міжтериторіальні органи охоплюють своєю діяльністю певну частину території України, територію декількох адміністративно- територіальних одиниць або територію, межі якої взагалі не залежать від адміністративно-територіального поділу України. Такі органи забезпечують галузеве управління чи здійснення спеціальних функцій на відповідній частині території України (наприклад, військові напрямки, митниці, управління залізниць тощо).

До місцевих органів виконавчої влади належать ті, повноваження яких поширюються на територію певної адміністративно-територіальної одиниці (області, району). Вони виконують завдання загального управління та координації чи функції відповідних центральних органів виконавчої влади на території певної області, району, міста. Це місцеві державні адміністрації, територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, наприклад, Харківська обласна державна адміністрація, Головне управління Міністерства внутрішніх справ по Харківській області, районний відділ освіти тощо.

За характером компетенції органи виконавчої влади поділяються на органи загальної компетенції, органи галузевої компетенції, органи міжгалузевої (спеціальної) компетенції.

Органи загальної компетенції - це органи, які в межах підвідомчої їм території здійснюють державне управління щодо усіх або більшості підпорядкованих чи підконтрольних їм органів галузевої чи міжгалузевої компетенції. Вони можуть вирішувати загальні питання соціального, економічного, культурного, адміністративно-політичного будівництва на відповідній території (на всій території України, території АРК, області, району, міста), здійснюють загальне керівництво і координацію діяльності органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та інших об'єктів. До органів загальної компетенції належать: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації.

Органи галузевої компетенції реалізують державну політику у відповідній галузі. Галузь - це поєднання об'єктів управління під керівництвом відповідного органу виконавчої влади за ознаками виробничої єдності незалежно від їх географічного розташування. Органами галузевої компетенції є: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші структури і тим самим керують певною галуззю (Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство культури і туризму України та ін.), а також територіальні органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Органи міжгалузевої компетенції здійснюють керівництво з питань, які мають міжгалузеве значення, загальний характер для всіх чи багатьох галузей економіки, соціально-культурного будівництва. Вони координують діяльність галузевих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів державної виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій незалежно від їх відомчого підпорядкування (Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, їх місцеві органи).

Існують також органи змішаної компетенції, тобто які поєднують ознаки органів галузевої та міжгалузевої компетенції (наприклад, Міністерство охорони здоров'я України).

Залежно від порядку вирішення підвідомчих питань органи виконавчої влади поділяються на єдиноначальні та колегіальні.

На чолі єдиноначального органу стоїть одна особа - керівник, який має право особисто приймати рішення з усіх основних питань компетенції цього органу. Єдиноначальність забезпечує оперативність керівництва, використання індивідуальних здібностей та досвіду керівників і водночас підвищує їх персональну відповідальність, оскільки на особу керівника лягає відповідальність за діяльність усього органу державного управління. До єдиноначальних належить більшість органів виконавчої влади.

Проте в єдиноначальних органах виконавчої влади єдиноначальність поєднується з колегіальністю. В міністерствах та інших єдиноначальних органах створюються колегії у складі керівника органу, його заступників, інших керівників та провідних спеціалістів. Колегія розглядає найбільш важливі питання управління галуззю, сферою та ін. Рішення колегії втілюються у життя, як правило, наказами (розпорядженнями) керівника єдиноначального органу.

Колегіальні органи - організаційно і юридично оформлені групи осіб, яким належить пріоритет у прийнятті рішень за всіма питаннями компетенції цих органів. У колегіальних органах рішення обговорюються і приймаються на засіданнях більшістю їх членів. Як правило, це пов'язано з обсягом їх компетенції, яка стосується багатьох галузей та функцій державного управління. Колегіальність дозволяє вирішувати найбільш складні питання з використанням досвіду фахівців. До колегіальних органів насамперед належать: Кабінет Міністрів України та Рада міністрів АРК, а також деякі інші органи. Але і в цих органах колегіальність доповнюється єдиноначальністю керівників, які особисто вирішують деякі оперативні організаційні питання діяльності очолюваного ними органу.

Залежно від рівня знаходження органу в системі виконавчої влади органи виконавчої влади поділяються на три групи: вищий, центральні та місцеві.

Вищий орган у системі органів виконавчої влади - Кабінет Міністрів України.

Центральні органи виконавчої влади - міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Місцеві органи виконавчої влади - місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Залежно від предмета спрямованості компетенції органи виконавчої влади поділяються на:

а) органи управління економікою та сферою соціального обслуговування: промисловістю, сільським господарством, транспортом, зв'язком, внутрішньою торгівлею, житлово-комунальним господарством та побутовим обслуговуванням населення;

б) органи управління соціальним розвитком і культурою: освітою, охороною здоров'я, фізичною культурою та спортом, розвитком науки, культури, соціальним забезпеченням;

в) органи управління в адміністративно-політичній сфері: обороною, державною безпекою, внутрішніми справами, юстицією, зовнішніми стосунками;

г) органи міжгалузевого управління, які здійснюють функції: ціноутворення, статистики, фінансового регулювання, стандартизації, сертифікації та ін.

**3.Система органів виконавчої влади та принципи їх побудови**

Численні та різноманітні органи виконавчої влади утворюють складну ієрархічну, багатогалузеву та поліфункціональну систему, яка об'єднує різні за компетенцією, територіальним масштабом діяльності, порядком вирішення підвідомчих питань тощо органи. З одного боку, ці органи є різновидом органів державної влади, а з другого - суб'єктами саме виконавчої влади, покликаними забезпечувати її фактичну реалізацію, здійснювати специфічну за своїм змістом і методами державну діяльність - державне управління.

Органи виконавчої влади є насамперед складовою частиною (підсистемою) єдиної державної влади. В той же час вони створюють власну систему, яка має певну структурну побудову, що містить окремі рівні і ланки. Від ступеня впорядкованості, організованості та взаємодії цих рівнів і ланок вирішальною мірою залежить ефективність функціонування як усієї системи державного управління, так і кожного її елемента. Поняття "система" відносно органів виконавчої влади означає сукупність цих органів на чолі з вищим органом виконавчої влади, а також систему зв'язків і відносин між ними. Система органів виконавчої влади - це сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних державних органів, які створюють цілісну єдність у процесі реалізації виконавчої влади на території України.

Принципи організації і діяльності системи органів виконавчої влади зумовлені державним устроєм України як демократичної, правової, соціальної держави, політику якої спрямовано на створення умов, що забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини. Це принципи єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації, демократизму і законності, збалансованості соціально- економічного розвитку регіонів залежно від адміністративно-територіального устрою країни.

Система органів виконавчої влади утворюється з урахуванням забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, проведення ефективної фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи і природокористування, здійснення загальнодержавних програм економічного, науково- технічного, соціального та культурного розвитку України.
Організація та вдосконалення системи органів виконавчої влади відбуваються з урахуванням необхідності єдиного центру керівництва економічними та соціальними справами, поєднання галузевого і територіального принципів управління, централізації з відповідною самостійністю регіонів та окремих адміністративно-територіальних одиниць, господарською самостійністю підприємств, об'єднань та інших суб'єктів.

Утворення органів виконавчої влади, формування їх системи та її функціонування здійснюються згідно з принципами демократизму і законності. Органи виконавчої влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Будь-яка система управління оптимально функціонує тільки за умови органічної взаємодії всіх її елементів, хоча кожний із них відіграє самостійну роль заради досягнення цілей системи. Повною мірою це положення стосується і системи органів виконавчої влади. Ефективність цієї системи визначається: ефективністю взаємодії органів виконавчої влади між собою; ефективністю взаємодії між структурними підрозділами, службовцями кожного органу виконавчої влади; ефективністю взаємодії системи органів виконавчої влади з іншими державними і недержавними органами, громадянами, підприємствами.

Усе різноманіття відносин у системі органів виконавчої влади можна поділити на відносини: субординації (виконання команд, наказів, розпорядництво), координації (узгодження); внутрішні (відносини всередині системи в процесі державного управління), зовнішні (зв'язки і взаємодія з іншими елементами за межами системи органів виконавчої влади); постійні та тимчасові (за часом існування) та ін.

Відносини між усіма складовими системи органів виконавчої влади підтримуються завдяки зв'язкам, які прийнято поділяти на горизонтальні і вертикальні. Горизонтальні зв'язки мають характер погодження і є, як правило, однорівневими, існують між суб'єктами державного управління, що знаходяться на одному організаційно-правовому рівні (наприклад, центральними органами виконавчої влади). Їх виявами є відносини координації. Вертикальні зв'язки - це зв'язки підпорядкування (між вищими і нижчими органами). Необхідність у них виникає при ієрархічності управління, тобто за наявності декількох рівнів управління. Ці зв'язки виявляються у відносинах субординації, коли вищі органи виконавчої влади спрямовують і координують діяльність нижчих органів, їх рішення є обов'язковими для останніх.

Побудова та функціонування системи органів виконавчої влади ґрунтуються на таких організаційних засадах, як субординація, підпорядкованість, підконтрольність, підзвітність та координація.

Узагальнюючи наведене, можна зробити висновок про те, що система органів виконавчої влади виступає складною соціальною системою, в якій органи, що її утворюють, перебувають між собою у різноманітних зв'язках та відносинах і виконують основні завдання та функції держави шляхом здійснення повсякденної і оперативної влад- но-організуючої діяльності. Ця система характеризується: наявністю елементів (підсистем); установленням між елементами (підсистемами) субординаційних та координаційних зв'язків; цілісністю, якісною своєрідністю та відносною самостійністю.

Систему органів виконавчої влади побудовано з урахуванням адміністративно-територіального устрою України, а також їх особливостей і функцій, характеру та обсягу покладених на них завдань. Будь-які ланки цієї системи є одночасно керуючою і керованою системами. Районні державні адміністрації, наприклад, відносно обласних державних адміністрацій є об'єктом управління, але одночасно вони виступають як суб'єкт управління щодо підпорядкованих їм ланок (служб та підрозділів).

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів АРК та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Діяльність кожної ланки системи органів виконавчої влади обмежено масштабами територіальної діяльності та обсягом компетенції. Відповідно до цих важливих критеріїв до системи органів виконавчої влади входять такі складові:

Кабінет Міністрів України - вищий орган у системі органів виконавчої влади;

міністерства, державні комітети (державні служби) та органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;

органи виконавчої влади АРК;

обласні державні адміністрації, управління, відділи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, управління, відділи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в містах;

районні державні адміністрації, відділи та відділення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

**4.Правове становище КМУ, центральних та місцевих органів виконавчої влади**

Загальні засади правового становища Кабінету Міністрів України встановлені у розділі VI Конституції України. Відповідно до ст. 113

Конституції Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених статтями 85, 87 Конституції України (розгляд і прийняття рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України; вирішення питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та ін.). Діяльність Кабінету Міністрів України врегульована Законом України "Про Кабінет Міністрів України".

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри.

Кабінет Міністрів очолює Прем'єр-міністр, який призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається також Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Останній керує його роботою, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України входить з поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів. Кабінет Міністрів виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Кабінет Міністрів складає повноваження перед новообраним Президентом України. Прем'єр-міністр, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Президентові України про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістдесят днів.

Прем'єр-міністр України забов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням Президента України чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюцію недовіри.

Новосформований Кабінет Міністрів України подає на розгляд Верховної Ради України Програму своєї діяльності, яка повинна містити концептуальне викладення стратегії діяльності, засобів та строків виконання завдань Кабінету Міністрів України.

Відповідно до ст. 116 Конституції України на Кабінет Міністрів покладено забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Він вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Кабінет Міністрів забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціально-культурного розвитку України; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи. Кабінет Міністрів забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

У межах своєї компетенції Кабінет Міністрів видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Ці акти підписує Прем'єр-міністр України. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України підлягають реєстрації в порядку, встановленому законодавством.

Члени Кабінету Міністрів України не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

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

Для забезпечення ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів України, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, проектів концепцій, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, утворюються урядові комітети. Перелік урядових комітетів та їх посадовий склад затверджує Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.01.2008 р. "Про перелік Урядових комітетів та їх посадових склад"[[19]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-5-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B5-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%89%D0%B5-%D0%BA%D0%B0%D0%B1%D1%96%D0%BD%D0%B5%D1%82%D1%83-%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D1%96%D0%B2-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn19%22%20%5Co%20%22) утворено чотири урядових комітетів, а саме: Урядовий комітет з питань економічної політики; Урядовий комітет з питань правової політики, оборони та правоохоронної діяльності; Урядовий комітет з питань гуманітарної та соціальної політики; Урядовий комітет європейської інтеграції та міжнародного співробітництва. Порядок організації роботи урядових комітетів визначається Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р.[[20]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-5-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B5-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%89%D0%B5-%D0%BA%D0%B0%D0%B1%D1%96%D0%BD%D0%B5%D1%82%D1%83-%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D1%96%D0%B2-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn20%22%20%5Co%20%22)

Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів України, який забезпечує підготовку та проведення засідань Кабінету Міністрів України, урядових комітетів та діяльність Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів України, які не очолюють міністерства.

Кабінет Міністрів України для забезпечення здійснення своїх повноважень може утворювати постійні, тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. До участі в роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів можуть залучатися державні службовці, а також народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою. Завдання, склад та організація роботи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів визначаються Кабінетом Міністрів України.
 До центральних органів виконавчої влади згідно з Конституцією України належать міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Відповідно до п. 15 ст. 106 та ч. 5 ст. 114 Конституції України Президент України утворює, реорганізовує та ліквідовує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України здійснює державну політику у відповідній сфері. У своїй діяльності вони керуються Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також положенням про відповідний центральний орган виконавчої влади.

До системи центральних органів виконавчої влади України належать міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністерства є єдиноначальними органами. Питання діяльності міністерств у Кабінеті Міністрів України представляють відповідні міністри. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його компетенції. Діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету Міністрів України, спрямовується і координується міністрами. Питання діяльності таких центральних органів виконавчої влади представляють відповідні міністри, до сфери спрямування і координації яких належать ці органи.

Державний комітет (державна служба) - це центральний орган виконавчої влади, який, безпосередньо не формуючи урядову політику, покликаний сприяти міністерствам та Уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи міжсекторного характеру. Голова державного комітету не входить до складу Кабінету Міністрів України, має статус державного службовця. Державний комітет може видавати загальнообов'язкові нормативно-правові акти лише у межах повноважень, визначених для нього законами. Державний комітет є єдиноначальним органом виконавчої влади.

Центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом - це орган, що має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання і повноваження, а також порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Його очолює голова.

Компетенція міністерств та інших органів виконавчої влади визначається галузевими чи міжгалузевими рамками. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у формуванні і реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розроблюють механізм її реалізації; прогнозують розвиток економіки; беруть участь у розробленні Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України; розроблюють цільові перспективні програми, опрацьовують комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи; реалізують державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей); здійснюють інші функції.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади мають право залучати спеціалістів для розгляду питань, що належать до їх компетенції, представляти Уряд України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України, одержувати в установленому законодавством порядку від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представницьких органів інформацію, документи, матеріали, скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до їх компетенції, притягати до дисциплінарної відповідальності керівників територіальних органів міністерств, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління, тощо.

У складі апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади утворюються: департаменти, самостійні управління (самостійні відділи), самостійні сектори, відділи у складі департаменту (самостійного управління).

У процесі виконання покладених на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади завдань вони взаємодіють з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами АРК, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами інших держав.

У межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства центральні органи виконавчої влади видають накази, організують і контролюють їх виконання. У випадках, передбачених законодавством, рішення міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади є обов'язковими до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянства.

Нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України відповідно до "Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади", затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р.1

Міністерство та інший центральний орган виконавчої влади очолює міністр (керівник), який має заступників, розподіляє обов'язки між ними та здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності, несе відповідальність перед Кабінетом Міністрів України за стан справ у цих сферах, визначає ступінь відповідальності заступників міністра (керівника), керівників підрозділів.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямків його діяльності та розвитку галузі у міністерстві утворюється колегія у складі міністра (керівника), заступників міністра (керівника) за посадою, а також інших керівних працівників міністерства. До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерства. Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя наказами міністерства.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямків розвитку науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань у центральних органах виконавчої влади може утворюватись науково-технічна (наукова) рада з учених і висококваліфікованих фахівців. Склад науково-технічної (наукової) ради і положення про неї затверджує міністр (керівник). Центральними органами виконавчої влади з урахуванням специфіки їх діяльності можуть утворюватися й інші дорадчі та консультативні органи. Склад цих органів і положення про них затверджує міністр (керівник).

Центральні органи виконавчої влади є юридичною особою, мають самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням.

# **Тема 7.ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – 2 год**

**План**

**1. Поняття і система органів місцевого самоврядування.**

**2. Повноваження у сфері виконавчої влади**

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві територіальної громади, громадян та їх органів розв'язувати значну частину місцевих справ та управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення.

Територіальна організація самоврядування в Україні ґрунтується на поєднанні загальнодержавних та місцевих інтересів.

Серед найважливіших ознак органів місцевого самоврядування виділяють їх правову, організаційну, матеріальну та фінансову автономії.

Правова автономія означає, що органи місцевого самоврядування наділені своїми власними повноваженнями, передбаченими Конституцією і чинним законодавством України. У межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій.

Організаційна автономія органів місцевого самоврядування виявляється в їх можливості самостійно визначати та будувати свою внутрішню структуру для того, щоб вона відповідала місцевим потребам та забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам. Контроль за органами місцевого самоврядування здійснюється лише для забезпечення законності їх дій.

Матеріальна та фінансова автономія органів місцевого самоврядування виявляється в їх праві володіти і розпоряджатися коштами і майном для здійснення своїх функцій та повноважень.

Місцеве самоврядування має свою систему, що складається з територіальної громади, сільської, селищної та міської ради, сільського, селищного та міського голови, виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, районних та обласних рад.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування - сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

У свою чергу сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Серед "інших" органів місцевої самоорганізації населення Закон України від 21 травня 1997 р. "По місцеве самоврядування в Україні"[[22]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%B0-7-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8-%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%22%20%5Cl%20%22_ftn22%22%20%5Co%20%22), крім будинкових, вуличних, квартальних, називає також форми безпосереднього волевиявлення народу - місцеві референдуми, загальні збори громадян, громадські слухання. Органи місцевого самоврядування села, селища, міста для більш активного здійснення своїх прав та обов'язків можуть також об'єднуватися в асоціації, інші форми добровільних об'єднань.

До органів місцевого самоврядування, таких, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, Конституція України та Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" відносять районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Органами місцевої влади в АРК Закон України від 17 березня 1995 р. "Про Автономну Республіку Крим"[[23]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%B0-7-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8-%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%22%20%5Cl%20%22_ftn23%22%20%5Co%20%22) називає сільські, селищні, районні, міські, районні в містах ради та їх виконавчі органи.

Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, яку складають рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси тощо. Вони затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізовують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції.

Територіальні громади сіл, селищ та міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально- економічного і культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їх компетенції.

Згідно з ч. 3 ст. 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. В такому разі держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України.

У свою чергу місцеві ради (обласні та районні) можуть делегувати частину своїх повноважень відповідно обласним та районним державним адміністраціям і контролювати реалізацію цих повноважень.

Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144 Конституції України).

Усе це дає змогу вважати, що органи місцевого самоврядування мають риси, котрі наближують їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють при вирішенні питань місцевого значення.

З питань здійснення повноважень органів виконавчої влади органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Правові акти органів місцевого самоврядування, прийняті з порушенням Конституції та законодавства України, можуть бути зупинені до вирішення питання про їх законність у судовому порядку. Шкода, завдана в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується ними в повному обсязі за рахунок власних коштів.

До складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 141 Конституції України).

Сільські, селищні, міські ради та ради районів міста мають свої виконавчі органи - виконавчі комітети. Виконавчий комітет є юридичною особою. Він утворюється радою на строк її повноважень у складі голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою входить також секретар відповідної ради. Кількісний та персональний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою за поданням її голови. Основними структурними підрозділами виконкому є відділи та управління.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчі комітети можуть не створюватися. У цих випадках виконавчо-розпорядчі функції (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює голова ради одноособово.

Виконавчий комітет ради попередньо розглядає проекти місцевих програм соціального, економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень, що виносяться на розгляд відповідної ради; координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників; має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб. Виконавчий комітет здійснює також окремі повноваження, делеговані йому державою.

Перелічені повноваження належать до загальних повноважень виконавчого комітету. Крім них, він має широке коло спеціальних повноважень в окремих напрямках його діяльності: в галузі планування та обліку, бюджету і фінансів, управління комунальною власністю, розвитку місцевого господарства, охорони навколишнього природного середовища, будівництва, житлового господарства, транспорту, зв'язку, соціального обслуговування тощо.

Значними повноваженнями чинне законодавство наділяє голів сіл, селищ та міст. Сільський, селищний, міський голова забезпечує здійснення наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів органів виконавчої влади; організовує роботу відповідної ради та її виконавчого комітету, призначає на посаду та звільняє з посади керівників відділів, управлінь та інших структурних підрозділів ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності і відповідних територіальних громад.

Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Акти такої форми приймають і виконавчі комітети ради. Рішення ради приймаються на її пленарному засіданні після обговорення більшістю голосів депутатів від загального складу ради (крім деяких випадків, передбачених чинним законодавством). Рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк уведення цих рішень у дію.

Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради.

Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення.

# **Тема 8.ДЕРЖАВНІ СЛУЖБОВЦІ – 2 год**

**План**

**1. Поняття та види, принципи державної служби.**

**2.Види державних службовців за владними повноваженнями.**

**3.Основи адміністративно-правового статусу державних службовців.**

**4. Відповідальність державних службовців.**

**1.Поняття та види, принципи державної служби**

Державна служба органічно пов'язана з державою, її роллю та місцем у житті суспільства. В діяльності державних службовців реалізуються завдання та функції держави, оскільки кожна посада - це коло службових повноважень, які складають частину компетенції відповідного органу. Вона невідривно пов'язана з його структурою і в той же час має на меті організацію особового складу державного органу чи його апарату - державних службовців. Таким чином, якщо державну службу розглядати з огляду на місце, яке вона посідає в державній організації, то вона починається там, де встановлюється посада. Встановлення посад завершує організацію державних органів та їх апарату.

Слід відмітити, що державна служба залежно від гілки влади, в якій вона здійснюється, поділяється на види: державна служба в апараті законодавчих органів, державна служба в органах виконавчої влади (органах державного управління та їх апараті), державна служба в судових органах та органах прокуратури, інших державних інституціях. Цим підкреслюється, що державна служба, будучи завжди органічно пов'язаною з державою, в реальній дійсності втілюється у виконання певних завдань і функцій держави - законодавчих, виконавчих, судових, прокурорсько-наглядових; її напрямки фактично відповідають основним формам державної діяльності. Державна служба певною мірою відображує факт суспільного поділу праці, підкреслює різноманітність її видів.

Такі види, як цивільна служба і мілітаризована служба, виокремлюються залежно від порядку проходження служби. Цивільна служба в свою чергу поділяється на функціональну і спеціалізовану службу, а мілітаризована служба має значну кількість підвидів, які виділяють за характерними ознаками.

Державний апарат організовує виконання державних функцій в політичній, господарській, соціально-культурній та інших сферах. Без нього неможливі цілеспрямований вплив на всі сторони життя суспільства, вирішення найбільш важливих справ державного та громадського життя.

Державна служба в Україні - це професійна діяльність осіб, що обіймають посади в державних органах та їх апараті з метою практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Поняття державної служби поєднує найголовніші елементи змісту службової діяльності: а) державна служба в Україні - це професійна діяльність осіб, що обіймають посади в державних органах та їх апараті; б) вона є частиною або однією із сторін організаційної діяльності держави; в) цю організаційну діяльність спрямовано на комплектування особового складу державних органів та інших організацій і правове регулювання роботи державних службовців; г) зміст діяльності державних службовців полягає в практичному виконанні завдань і функцій держави; ґ) особливість державної служби пов'язана з оплатою праці осіб, що на ній перебувають, з державних коштів.

Важливо підкреслити, що названі елементи вказують також на велику організаторську роль держави у розв'язанні проблем управління різними галузями, оскільки від професійних знань кадрів управління залежить виконання її завдань та функцій.

Закон України "Про державну службу", прийнятий у грудні 1993 р.1, встановлює основні принципи державної служби, розвиває конституційне положення про рівне право громадян на доступ до державної служби (ч. 2 ст. 38). У ст. 4 цього Закону встановлено, що право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України. В Законі нічого не говориться про можливість та порядок перебування на державній службі в Україні іноземних громадян, досвід яких широко використовується в різних галузях управління.

Основними принципами державної служби є: служіння народу України; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини і громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків, дисциплінованість; додержання прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування, прав підприємств, установ.

У Законі України "Про державну службу" сформульовано етику поведінки державного службовця, відповідно до якої державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов'язки, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, додержуватися високої культури спілкування, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. Це має велике як теоретичне, так і практичне значення.

**2.Види державних службовців за владними повноваженнями**

Оскільки посада державного службовця завжди створюється для виконання певних функцій державного органу та розв'язання його конкретних завдань, то класифікація посад державних службовців пов'язується з особливостями проходження державної служби, органами, де вона здійснюється, та іншими критеріями.

Закон України "Про державну службу" (ст. 25) наводить класифікацію посад державних службовців. Основними її критеріями є: організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу; обсяг і характер компетенції на конкретній посаді; роль і місце посади у структурі державного органу.

Встановлено сім категорій посад державних службовців, яким відповідають п'ятнадцять рангів, що присвоюються службовцям відповідно до обійманої посади, рівня кваліфікації та результатів роботи. Відповідно до категорії посад державної служби та згідно з рангами, які присвоюються державним службовцям, здійснюються прийняття на державну службу, просування по ній службовців, вирішується питання стимулювання їх праці тощо. Безперечно, законодавчо встановлена класифікація посад державних службовців позитивно вплинула на становлення та розвиток державної служби в Україні. Подальший розвиток вона дістала у деяких указах Президента України.

Водночас у сучасних умовах актуалізуються завдання наближення інституту державної служби в Україні до європейської моделі та гармонізації напрямків правового регулювання системи державної служби в Україні та європейських країнах. Адже про обрання Україною європейської моделі розвитку говориться і в Посланні Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2004 роки". Звичайно, йдеться не про запозичення чужої моделі державної служби, а про те, що вона повинна повною мірою відповідати кращим зарубіжним зразкам. Це стосується і класифікації посад державних службовців.

Щодо приведення класифікації посад державної служби в Україні у відповідність з європейськими стандартами, то слід урахувати, що найпоширеніша європейська практика при віднесенні посад до відповідних категорій виходить з рівня освіти та місця посади у структурі державного органу, що пов'язане з обсягом і характером компетенції на конкретній посаді. За цими критеріями виділяють чотири категорії посад: А, В, С, D, яким відповідають певні чини (ранги). У майбутньому цю схему класифікації посад державної служби в певному варіанті може бути прийнято і нашою державою.

Безумовно, Україна не може прямо запозичити у жодної країни модель побудови державної служби. Без урахування національних особливостей, умов соціально-економічного і політичного розвитку таке запозичення може привести до негативних наслідків. Водночас європейський досвід теоретичного осмислення і законодавчого регулювання формування та проходження державної служби є корисним і має враховуватись у вітчизняній системі державної (а також в органах місцевого самоврядування) служби та законотворчій діяльності.

Закон "Про державну службу" не містить розгорнутого поняття державних службовців, констатуючи, що до них належать особи, які обіймають посади в державних органах та їх апараті і мають відповідні службові повноваження.

У спеціальній літературі державні службовці розглядаються і в широкому розумінні. Відповідно до цього державним службовцем визнається особа, яка в порядку, встановленому правовим актом, обіймає посаду в державній організації - органі державної влади, на підприємстві, в установі, організації (тільки б вони були засновані на державній формі власності).

У теорії адміністративного права та практиці державного управління найбільш поширеною є класифікація державних службовців на види за владними повноваженнями, які закріплюються як у законодавчих актах, так і в інших правових документах - положеннях, статутах, рішеннях і под. За такою класифікацією виділяють: допоміжний (технічний) персонал, спеціалістів, посадових осіб та представників адміністративної влади.

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

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

До посадових осіб, як уже говорилося, належать ті службовці, на яких покладено здійснення організаційно-розпорядчих та контрольно- дорадчих функцій. Їх дії, пов'язані з виконанням цих функцій, завжди тягнуть за собою юридичні наслідки. Вони своїми діями створюють юридичні акти, які здатні породжувати, змінювати, припиняти конкретні юридичні відносини.

До представників адміністративної влади належать службовці, чиї дії поширюються на осіб, що їм не підпорядковані (працівники міліції, державних інспекцій, державної контрольно-ревізійної служби та ін.). Вони наділені правом застосовувати адміністративний примус, а деякі з них - і адміністративні стягнення за адміністративні правопорушення.

**3.Основи адміністративно-правового статусу державних службовців**

Державні службовці виконують покладені на них обов'язки на постійній чи тимчасовій основі, на підставі, як правило, конкурсного відбору, залежно від категорії посади. Посада, яку обіймає державний службовець, визначає зміст його діяльності і правове становище. Від посади залежать обсяг, форми, методи участі державного службовця у практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює. Згідно зі ст. 2 Закону "Про державну службу" посада - це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Державну службу слід розглядати не як просту сукупність посад державних службовців, а як структуру, що має свою відповідну ієрархію. Посади передбачають персоніфікацію управлінських функцій, відповідальності та їх уніфікацію, яка забезпечує ефективність організації їх праці, вдосконалення структури апарату державних органів.

Законодавче визначення посади в організаційному аспекті характеризується тим, що посада є первинною одиницею державного органу, яка встановлюється державою, включається до штатного розпису з певним колом повноважень. У правовому аспекті посада характеризується колом прав і обов'язків, закріплених за посадою, і є частиною прав і обов'язків державного органу.

Ці аспекти пов'язані з особою - державним службовцем, який обіймає посаду, а відповідно є посадовою особою. Права і обов'язки, повноваження державного службовця за посадою конкретизуються в нормативно-правових актах.

У законодавстві про державну службу чітко визначено тільки поняття "посада", є підстави використовувати як однопорядкові з ним категорії "посада державного службовця" або "посада державної служби". Що ж стосується поняття "державна посада", то його зміст дещо ширший. В Україні передбачено встановлення трьох типів державних посад - політичних, адміністративних та патронатних. У їх числі до посад державної служби (тобто посад державних службовців) належать тільки адміністративні та патронатні посади.

Стосовно політичних посад, то Указом Президента України від 29 травня 2001 р. "Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні"[[24]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-3-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B0-%D1%96-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0-%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B0%22%20%5Cl%20%22_ftn24%22%20%5Co%20%22) (ст. 9) посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем 'єр-міністра, віце-прем 'єр-міністрів і міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад визнано політичними і такими, що не належать до категорії посад державних службовців, визначених Законом України "Про державну службу"[[25]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-3-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B0-%D1%96-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0-%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B0%22%20%5Cl%20%22_ftn25%22%20%5Co%20%22). В наступному Указі Президента України від 11 червня 2001 р. "Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців" знову підтверджено, що посади членів Кабінету Міністрів України є політичними і не належать до категорій посад державних службовців[[26]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-3-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B0-%D1%96-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0-%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B0%22%20%5Cl%20%22_ftn26%22%20%5Co%20%22). Важливим в останньому Указі є і положення, згідно з яким визнано недопустимим прирівнення будь-яких посад в органах державної влади, інших державних органах, їх посадових та службових осіб за статусом, у тому числі за умовами матеріального та соціально-побутового забезпечення, до членів Кабінету Міністрів України.

Відповідно до Закону України "Про Кабінет Міністрів України" посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство. Статус членів Кабінету Міністрів України визначається Конституцією, законом про Кабінет Міністрів та іншими законами.

Закон України "Про державну службу" (ст. 9) не відносить членів Кабінету Міністрів України до політичних діячів, однак встановлює, що вони не належать до визначених у Законі категорій посад державних службовців, а їх правовий статус регулюється спеціальними законами.

Отже, політичні посади належать до державних посад, хоча і не є "посадами державних службовців" відповідно до Закону України "Про державну службу".

Крім того, до державних посад слід віднести посади службовців у державних установах, організаціях, на державних підприємствах, оскільки вони фактично виконують державні функції відповідних адміністрацій (органів управління), хоча на цих службовців і не поширюється дія Закону "Про державну службу".

У Законі "Про державну службу" наведено поняття посадових осіб, якими вважаються керівники і заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих
та консультативно-дорадчих функцій. Слід звернути увагу на те, що консультативно-дорадчими функціями можуть бути наділені не тільки посадові, а й інші особи, як практично це і буває. Уявляється, що особа, не наділена організаційно-розпорядчими (владно-розпорядчими) функціями, не може бути віднесена до посадових осіб.

Практичне значення поняття "посадова особа" тісно пов'язане з кримінальним законодавством, інститутом адміністративної відповідальності, усіма галузями та сферами управлінської діяльності. В Законі "Про державну службу" не говориться і про "службових осіб", хоча цей термін застосовується у Конституції України, визначається у КК України, інших законодавчих актах.

**4.Відповідальність державних службовців**

Особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством.

Дисциплінарна відповідальність застосовується до державного службовця за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує орган, у якому він працює. Крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством України про працю (догана та звільнення), до службовців можуть застосовуватися попередження про неповну службову відповідальність та затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або призначенні на вищу посаду.

Зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державної служби на обійманій посаді з ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патро- натної служби. Рішення про припинення державної служби може бути оскаржено державним службовцем безпосередньо в суді.

#

#  **Тема 9. ФУНКЦІЇ ТА ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ -2 год**

**План**

**1. Поняття та види функцій державного управління.**

**2.Поняття та види форм державного управління.**

**3.Правові акти державного управління.**

**4. Порядок прийняття правових актів державного управління**

**1.Поняття та види функцій державного управління**

Найбільш повно зміст державного управління відображують функції, які реалізуються у процесі цієї діяльності. У зв'язку з цим чітке визначення та аналіз функцій державного управління посідають особливе місце в комплексі заходів щодо вдосконалення державного управління. Вони показують, наскільки чисельними, складними та різноманітними є завдання державного управління, дають можливість встановити обсяги робіт за кожною із функцій, визначити об'єктивні потреби суб'єктів управління і як результат сформувати оптимальну структуру і організацію системи управління.

Функція - термін багатозначний. У перекладі з латинської функція (]ипсїю) означає виконання, здійснення, а також діяльність, обов'язок, призначення, роль. Використання цього поняття щодо управління характеризує саме цю діяльність, її різновиди та напрямки. Функції управління у найбільш загальному розумінні - це певні управлінські дії, конкретні напрямки управлінського впливу суб'єкта управління на об'єкт управління, в яких і за допомогою яких розкривається зміст управління 128 та досягається його мета. Кожна функція характеризується призначенням, самостійністю, однорідністю змісту, об'єктивністю, універсальністю використання в різних сферах управлінської діяльності, певною специфікою реалізації. В той же час усі функції є взаємопов'язаними і взаємозалежними. Більш того, вони є тісно інтегрованими між собою і в реальній практиці управління становлять єдине ціле. Тільки сукупність усіх функцій повністю розкриває процес управління, їх виконання забезпечує комплексне і системне управління.

Функції державного управління - це конкретні напрямки управлінського впливу суб'єктів державного управління на об'єкт управління. Вони являють собою відносно самостійні та однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-ор- ганізуючий вплив суб'єкта державного управління в особі відповідних органів, посадових осіб на його об'єкт.

Функції державного управління мають конкретний зміст і здійснюються за допомогою конкретних форм та методів управління. Якщо функції управління розкривають основні напрямки цілеспрямованого впливу органів управління на об'єкти, то форми і методи управління показують, якими шляхами і засобами здійснюється цей вплив. Форми та методи покликані забезпечувати найбільш доцільне виконання функцій управління, досягнення його цілей з найменшими витратами.

Сутність і призначення управлінських функцій зумовлені системою соціально-економічних, соціально-політичних та інших чинників, які існують у державі. Зміст кожної функції визначається цілями, що стоять перед державою і державним управлінням, специфікою об'єкта державного управління і становить конкретний напрямок організаційно- правого впливу суб'єкта державного управління на конкретні об'єкти управління.

Поряд з функціями державного управління виділяють функції органів державного управління. Важливо враховувати, що функції органу державного управління характеризують конкретний орган державного управління з точки зору змісту його управлінської діяльності, на відміну від функцій державного управління, які характеризують власне державне управління і здійснюються всією організаційною структурою державного управління.

Отже, функції державного управління - об'єктивно зумовлені види владних, цілепокладаючих, організуючих і регулюючих впливів держави (відповідних державних органів, посадових осіб) на керовані об'єкти. Вони є складовими змісту управлінської діяльності, мають об'єктивний, універсальний характер, характерні для всіх управлінських зв'язків, зумовлені цілями (завданнями) управління, є відносно самостійними та однорідними, здійснюються від імені держави відповідними органами (посадовими особами), мають державно-владний, організуючий характер, реалізуються в процесі управлінської діяльності і спрямовані на розвиток та забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління.

У юридичній науці існують різні підходи щодо класифікації функцій державного управління залежно від обраних критеріїв класифікації (за об'єктом управління, значущістю функцій для одержання кінцевого результату, їх метою тощо). Функції управління поділяють на внутрішні (управління всередині державної керуючої системи) і зовнішні (вплив державних органів на об'єкти управління), функції загального управління і спеціалізовані функції, економічні, соціальні, соціально- виховні функції та ін.

Найбільш поширеною у вітчизняній літературі є класифікація функцій державного управління на загальні функції, що притаманні всій системі державного управління в цілому та окремим її ланкам; спеціальні функції, що впливають на окремі сфери соціальної діяльності, характеризують особливості конкретного суб'єкта або об'єкта державного управління; допоміжні функції, що обслуговують процеси реалізації загальних і спеціальних функцій.

Загальні функції управління є типовими для всього управлінського процесу, здійснюються на всіх рівнях системи управління. Через ці функції вирішуються найбільш узагальнені завдання управлінської діяльності, які стосуються всіх суб'єктів та об'єктів управління. Загальними функціями державного управління є прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік та контроль.

Функція прогнозування. Прогнозування - це наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів, притаманних суб'єкту і об'єкту управління. Прогнозування розглядається як інструмент прийняття найбільш важливих управлінських рішень, без якого неможливо визначити наслідки соціальних процесів, можливі стани об'єкта управління у майбутньому, шляхи і строки досягнення цих станів. На практиці прогноз - це документ, який фіксує можливу ступінь досягнення тих чи інших цілей державного управління залежно від способу майбутніх дій.

Функція планування полягає у визначенні мети розвитку системи управління (окремих її складових) на майбутній період, напрямків, завдань, найбільш ефективних методів і засобів їх реалізації, строків виконання визначених цілей, ресурсів, необхідних для їх досягнення, кількісних і якісних показників розвитку тих чи інших процесів у системі державного управління. Залежно від строків планування воно може бути короткостроковим, середньо- та довгостроковим; залежно від обсягу завдань, що вирішуються, - оперативним (тактичним) та стратегічним.

Функція організації пов'язана зі створенням системи державного управління на основі встановлених принципів і підходів, визначенням структури керуючої та керованої систем у державному управлінні. Особливість функції організації щодо інших самостійних функцій полягає в тому, що це єдина функція, яка забезпечує взаємозв'язок і ефективність усіх інших функцій управління. Організація означає також реорганізацію та ліквідацію органів управління, підприємств, установ.

Функція регулювання спрямована на підтримку існуючих зв'язків між різними елементами системи управління, своєчасну ліквідацію можливих відхилень від заданої поведінки об'єкта управління. Регулювання в державному управлінні реалізується шляхом встановлення загальних правил, нормативів, стандартів до того чи іншого виду державної управлінської діяльності, які є обов'язковими для всіх учасників цієї діяльності, організацією дієвого контролю за додержанням цих правил, своєчасним притягненням до відповідальності порушників правил, корегуванням їх поведінки. Регулювання спрямоване на створення сприятливих економічних, правових та організаційних умов діяльності установ і організацій, підприємництва.

Функція координації. Координація забезпечує впорядкування та узгодження діяльності різних елементів системи державного управління або взаємодіючих систем у процесі їх спільної управлінської діяльності. Завдяки координуванню встановлюється взаємодія між усіма ланками системи управління, усередині цих ланок, забезпечуються єдність і узгодженість усіх стадій процесу управління, дій керівників.

Функція обліку. Облік - це збирання, оброблення, аналіз та зберігання відомостей, виражених здебільше кількісними показниками, про стан та динаміку розвитку об'єкта управління, рух матеріальних ресурсів державного управління, результати виконання управлінських рішень. Здійснюється шляхом реєстрації, порівняння, зіставлення конкретних фактів про діяльність системи управління, наявність та витрати ресурсів та ін. За допомогою обліку суб'єкти управління забезпечуються інформацією про перебіг досягнення цілей управління, реалізацію управлінських рішень.

Функція контролю полягає у встановленні відповідності процесу функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням. У взаємозв'язку з іншими функціями управління контроль дає можливість усвідомити результати виконаної роботи, своєчасно попередити і усунути недоліки та прорахунки. Метою функції контролю є: виявлення слабких місць і помилок у процесі управління, їх своєчасне виправлення і недопущення повторення; забезпечення відповідності між поставленими планами і фактичними діями.

Розглянуті загальні функції управління є притаманними для здійснення державного управління як на загальнодержавному, так і на регіональних, місцевих, галузевих рівнях.

Спеціальні функції управління відображують особливості та умови управління сферами соціальної діяльності, характеризують особливості конкретного суб'єкта або об'єкта державного управління.

Спеціальні функції державного управління, що здійснюються Кабінетом Міністрів України, перелічено в ст. 116 Конституції України.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; підтримання законності та правопорядку; додержання прав і свобод громадян тощо.

Функції розмежовуються також на всіх рівнях галузевих систем управління.

Спеціальні функції державного управління за видами керованих об'єктів відображують особливості та умови управління конкретними об'єктами, передусім сферами управління (економічна, соціально- культурна, адміністративно-політична сфери).

Допоміжні функції управління. До цього виду функцій належать: кадрова, матеріально-технічна, фінансова, діловодство та ін. Оскільки допоміжні функції покликані забезпечувати реалізацію основних і загальних функцій державного управління, від них значною мірою залежить ефективність управлінської діяльності.

Наведене розмежування функцій державного управління має доволі умовний характер, оскільки на практиці вони взаємодіють між собою в системі впливу суб'єкта на об'єкт управління.

**2. Поняття та види форм державного управління**

Форма управління - це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань.

Термін "форма" означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції управління розкривають основні напрямки цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, то форми управління - це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність.

Процес реалізації завдань і функцій знаходить свій юридичний вияв у відповідних формах. Форми управлінської діяльності визначаються характером відносин у сфері управління. Вони складаються в процесі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності. Управлінська діяльність викликає різні наслідки: одні дії призводять до юридичних наслідків, інші - ні.

Форми управлінської діяльності закріплюються в Конституції України, законах, положеннях, стандартах. Органи виконавчої влади обирають ті форми, які видаються за даних конкретних умов найбільш виправданими та ефективними. Це означає, що в процесі управлінської діяльності відповідні органи виконавчої влади (посадові особи) на основі чинного законодавства самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки (норми права) з питань, що віднесені до їх компетенції. Тобто діяльність органів управління пов'язана з виданням правових актів, які тягнуть за собою певні юридичні наслідки, ведуть до виконання, зміни або припинення адміністративних правовідносин між суб'єктом і об'єктом управління і є правовими формами. Здійснення виконавчої влади у правовій формі є виразом того, що повноваження, якими наділені управлінські органи, мають державно- владний характер.

Але значна частина діяльності виконавчої влади не втілюється в правову форму, не пов'язана з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин. Ця частина діяльності виконавчої влади є не правовою, а організаційною формою, яка безпосередньо не викликає юридичних наслідків (проведення нарад, інструктування, контроль, добір кадрів тощо). Неправові форми, як правило, є підставою для наступного здійснення виконавчою владою дій юридичного характеру. Неправові форми здійснення виконавчої влади також можуть виникати після правових форм. Неправові форми, як і правові, пов'язані з компетенцією органу виконавчої влади та його державно-владними повноваженнями. Відповідний орган виконавчої влади реалізує свою компетенцію шляхом не тільки видання юридичних актів, а й проведення різного роду організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних дій.

Дії органів виконавчої влади можуть бути відповідним чином згруповані, тобто зведені в певні однорідні групи за ознакою загальності чи подібності їх зовнішнього вияву. Всі форми управлінської діяльності безпосередньо чи опосередковано зумовлені відповідними юридичними постановами, за допомогою яких Українська держава регламентує діяльність своєї виконавчої влади.

Конкретні форми державного управління органічно пов'язані з правовими формами діяльності взагалі: правовстановлюючою, правови- конавчою та правоохоронною.

Прийнято розрізняти чотири форми управлінської діяльності:

 видання нормативних актів управління;

 видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління;

 проведення організаційних заходів;

 здійснення матеріально-технічних операцій.

Ця класифікація державно-управлінської діяльності становить схематичне моделювання реальності, що не виключає певної умовності, оскільки існують й інші види класифікації.

Загальновизнаної класифікації форм управлінської діяльності немає.

Видання нормативних актів управління є особливою формою діяльності органів виконавчої влади, яка передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання закону шляхом встановлення певних правил у сфері державного управління. Встановлення норм права під- законного характеру в процесі діяльності органів виконавчої влади - це адміністративна нормотворчість, яка здійснюється у формі видання органами виконавчої влади нормативних актів управління, в яких конкретизується та деталізується законодавство. Конституція та закони України є правовою основою для видання актів управління.

Кабінет Міністрів України реалізує свої повноваження передусім шляхом видання постанов і розпоряджень.

Нормативно-правові акти видаються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади (державними комітетами, службами, департаментами). Виконавчу владу в областях та районах, містах Києві та Севастополі здійснюють державні адміністрації, які приймають рішення у формі розпоряджень.

Адміністрація підприємств і установ на виконання законів та актів органів виконавчої влади видає нормативні акти у вигляді наказів, затверджених посадових інструкцій, положень.

Органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Нормативні акти управління відіграють важливу роль в організації діяльності виконавчої влади.

Видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління є близькою до попередньої форми діяльності, але не тотожною їй. Відмінність між ними полягає в тому, що індивідуальні акти управління встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативних тим, що звернені до конкретних суб'єктів управлінських відносин і їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування. Індивідуальними актами є, наприклад, видання наказу про призначення державного службовця на  посаду, видання дозволу на носіння зброї, на управління транспортними засобами та ін.

Для індивідуальних актів управління, так само як і для нормативних, характерними є владність та підзаконність, вторинність відносно закону. Видання нормативних та індивідуальних актів - це основні правові форми здійснення виконавчої влади.

Проведення організаційних заходів є однією з форм управлінської діяльності. Ці заходи проводяться систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних систем управління. Вони не пов'язані з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій. Організаційні заходи не породжують, не змінюють та не припиняють адміністративних правовідносин. Різноманітність конкретних форм здійснення організаційних заходів визначається сферою або галуззю управління, особливостями керованих об'єктів, їх специфічного правового статусу. Стосовно органів виконавчої влади безпосередніми організаційними діями можуть бути:

а)  роз'яснення змісту і мети законодавчих та інших правових актів або тих чи інших заходів; б) інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб); в) розроблення програм, підготовка та проведення нарад, конференцій і под.

Організаційні заходи не фіксуються так само, як юридичні форми управлінської діяльності. Але як передумови, так і наслідки їх здійснення можуть фіксуватися й юридично. Прикладом цього може бути Концепція державної системи професійної орієнтації населення, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р.1

Здійснення матеріально-технічних операцій є найбільш об'ємною частиною діяльності апарату виконавчої влади з боку як її кількості, так і різноманітності. Матеріально-технічні операції мають допоміжний характер. Їх основне призначення - обслуговування самого процесу управління, всіх інших форм управлінської діяльності. Вони створюють умови для використання інших форм роботи органів виконавчої влади. В узагальненому вигляді матеріально-технічні операції - це підготовка матеріалів для видання юридичних актів, проведення організаційних заходів, провадження діловодства, складання довідок, звітів та ін.

У спеціальній літературі (як один із поглядів) залежно від призначення та засобів виконання відокремлюють такі матеріально-технічні операції:

а) діловодські (всі операції, які пов'язані з виготовленням документів органами управління і яким притаманні технічний характер листування, передрук, розмноження тощо);

б) безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передання засобів або майна, видання виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення і под.);

в) реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів та подій у сфері управління);

г) статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил);

ґ) інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, надання відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів);

д) із систематизації матеріалів, у тому числі правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб);

е) інформаційно-технологічні (впровадження інформаційних технологій у різних ланках державного управління).

**3. Правові акти державного управління**

Акт державного управління - це офіційний припис, який заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми і тягне за собою певні юридичні наслідки.

Акти управління є різновидом управлінських рішень, за допомогою яких здійснюється управління народногосподарським комплексом, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю держави.

Акти державного управління - це підзаконні акти. Підзаконний характер актів державної виконавчої влади полягає в їх точній відповідності закону.

Акти управління спрямовані на досягнення конкретного, оперативного керівництва. За їх допомогою здійснюється реалізація норм права в процесі управлінської діяльності, забезпечується необхідна поведінка учасників адміністративних правовідносин. Акти управління є основою виникнення відповідних правових відносин.

Акти управління встановлюють певні правила поведінки - приписи, дозволи, заборони. Вони захищають права і законні інтереси громадян, державних і недержавних організацій, охороняють державну безпеку і громадський порядок та ін. В актах державного управління містяться обов'язкові до виконання приписи, якими на громадян, державні та недержавні організації, посадових осіб покладаються права, обов'язки, відповідальність.

Акти управління є односторонньо вольовими актами. Владність цих актів полягає в тому, що згода на їх виконання з боку тих чи інших осіб або організацій, яким вони адресовані, не потрібна. Але це не означає, що всі акти управління мають імперативний характер. Багато в чому адміністративні правовідносини характеризуються тим, що праву однієї сторони відповідає обов'язок іншої і навпаки. В сучасних умовах існує значна кількість актів виконавчої влади, що містять приписи науково обґрунтованих рекомендацій.

Акти державного управління приймаються суб'єктами управління тільки в межах їх компетенції і у певній формі.

Акти управління залежно від їх зовнішнього вияву є усними, письмовими та конклюдентними. Акти, розраховані на багаторазове застосування, мають письмову форму.

Акти управління є обов'язковими для тих, кому вони адресовані. Виконання актів управління гарантується авторитетом виконавчої влади, а в разі необхідності забезпечується примусовою силою держави.

Акти управління незалежно від змісту повинні мати творчий характер, спрямований на розбудову України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Акти органів виконавчої влади діють у системі юридичних актів України. Тому виникає необхідність з'ясувати відмінність актів державного управління від інших юридичних актів - законів, актів правосуддя, прокурорських актів, актів, що діють у сфері цивільно-правових відносин, актів громадських об'єднань та ін.

Відмінність актів державного управління від інших зазначених актів визначається специфікою призначення органів виконавчої влади. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Акт державного управління відрізняється від закону тим, що:

а) в системі правових актів закон має вищу юридичну силу;

б) будь-який акт державного управління повинен бути виданий на основі закону (безпосередньо чи опосередковано);

в) ніякий акт державного управління не може скасувати або змінити закон;

г) внесення змін до закону, на основі якого видано акт управління, веде до зміни останнього;

ґ) в разі, якщо акт державного управління суперечить закону, діє закон.

Акти управління за змістом, юридичними властивостями, порядком прийняття, скасування, оскарження, виконання відрізняються від судових актів (рішень, вироків, ухвал). Судові акти - це правова форма вияву правосуддя. Суд застосовує норми права щодо окремих фактів порушення права або спорів. Судові акти завжди є індивідуальними. Такі акти не містять норм права. Акти ж управління містять не тільки конкретні приписи, а й нові правові норми, наприклад, Кабінетом Міністрів Україні 28 грудня 2000 р. затверджено Положення про проведення атестації державних службовців1. Судові акти приймаються тільки на підставі закону. Акти управління приймаються на підставі як закону, так і актів вищих органів управління.

Акти управління відрізняються від цивільно-правових актів за юридичною природою та підставами прийняття. Цивільно-правові акти (двосторонні чи односторонні) завжди є результатом взаємного волевиявлення учасників правовідносин, тоді як акти управління - це односторонні владні волевиявлення, котрі не вимагають згоди іншої сторони. В разі незаконної угоди відповідальність перед державою несуть обидві сторони, а за незаконне прийняття акта державного управління відповідає той, хто його прийняв.

Акти державного управління відрізняються також від актів прокурорського нагляду (протесту, подання, припису, постанови). Акти прокурорського нагляду - це форма реагування прокурора на порушення законності.

Від актів об'єднань громадян акти державного управління відрізняються за своєю юридичною природою. Акти недержавних організацій поширюються тільки на членів цієї організації, а їх виконання забезпечується можливостями самої організації, тобто вони не мають державно-владного характеру, крім випадків, коли виконання державних функцій покладається на громадську організацію.

Акти управління істотно відрізняються від документів, що мають юридичне значення, та від службових документів. Документи, що мають юридичне значення (паспорт, посвідчення, атестат, диплом про закінчення вищого навчального закладу та ін.), не встановлюють, не змінюють та не припиняють правовідносин. Складені за встановленою формою, вони свідчать про певні факти або стани. Акт державного управління завжди спрямовано на виконання, зміну або припинення адміністративно-правових відносин.

Службові документи (довідки, акти обстежень, рапорти, доповідні записки, характеристики та ін.) не мають юридичного значення, але вони є джерелами інформації. На підставі службових документів, як і документів, що мають юридичне значення, можуть бути прийняті акти державного управління.

Юридичне значення актів державного управління залежить від мети та змісту актів. Акти державного управління видаються органами виконавчої влади для здійснення безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Вони відіграють важливу роль у практичному здійсненні організаційних заходів, які розробляються органами управління, оскільки встановлюють обов'язки виконувати їх приписи. Прикладом таких заходів на загальнодержавному рівні є Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства1, яка визначає основні засади діяльності органів виконавчої влади, спрямованої на створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та зміцнення демократії в Україні.

Акти державного управління можуть виступати як певні юридичні факти, на підставі яких виникають, змінюються та припиняються адміністративні правовідносини, наприклад, розпорядження Президента про призначення головою районної державної адміністрації або про звільнення з посади директора Інституту проблем національної безпеки.

Акти управління можуть бути основою для прийняття інших актів. Наприклад, рішення комісії по розподілу молодих фахівців та направлення їх на роботу безпосередньо пов'язане з виданням наказу про призначення на посаду, що в свою чергу веде до виникнення як службових, адміністративних, так і трудових правових відносин. Тому акти державного управління призводять до виникнення не тільки адміністративно-правових, а й трудових, сімейних цивільно-правових відносин, можуть виступати умовою їх дійсності. Так, рішення районної державної адміністрації про відведення земельної ділянки породжує цивільно-правові відносини, пов'язані з орендою ділянки. Акти державного управління можуть слугувати законними доказами для судів загальної юрисдикції, бути підставою для порушення справ про адміністративні правопорушення, наприклад, протокол про порушення правил дозвільної системи або громадського порядку. Акти управління можуть бути юридичною підставою для придбання громадянином суб'єктивного права або звільнення його від конкретного обов'язку. Так, від сплати за користування землею звільняються пенсіонери та інваліди першої і другої груп.

**4. Порядок прийняття правових актів державного управління**

Акти управління класифікуються за різними критеріями. В науці адміністративного права акти управління класифікуються: а) за юридичними властивостями; б) за дією в просторі; в) за характером компетенції органів, які видають їх; г) за органами, які видають акти.

Але найбільш практично значущою є класифікація актів залежно від їх юридичних властивостей та суб'єктів права видання актів.

За юридичними властивостями акти державного управління поділяються на нормативні, індивідуальні та змішані.

Нормативні акти встановлюють загальні правила поведінки, норми права. Вони регламентують однотипні суспільні відносини у певних галузях. Ці акти, як правило, призначені на їх довгострокове та багаторазове застосування. Прикладом може бути Положення про Міністерство економіки України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2007 р. Індивідуальні акти вирішують конкретні питання управління і не містять у собі норм права. Тому їх прийнято називати актами застосування норм права. Видання індивідуальних актів спрямоване на їх одноразове застосування відносно конкретних випадків, ситуацій, обставин. За допомогою індивідуальних актів управління здійснюється безперервне оперативне вирішення органами виконавчої влади численних справ (наприклад, призначення на посади).

Різновидом актів управління є змішані акти, що містять як норми права, так і рішення стосовно конкретних управлінських справ та ненормативні приписи. Наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1996 р. "Про посилення контролю за режимами споживання електричної і теплової енергії", якою затверджено Положення про державний нагляд за режимом споживання електричної і теплової енергії, містить як певні приписи конкретним органам виконавчої влади (Міністерству енергетики та електрифікації і Державному комітету по використанню ядерної енергії), так і загальні правила.

За суб'єктами права видання актів вони класифікуються на акти, які видаються Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади. Істотною особливістю управлінських рішень є їх юридичне оформлення. Це означає, що всі рішення виконавчої влади втілюються у відповідну форму, набувають певної юридичної сили і доводяться до виконавців за встановленими каналами інформації. Форму актів виконавчої влади передбачено в нормах Конституції України та інших прийнятих на її основі актах.

На підставі чинного законодавства можна виділити такі основні форми актів виконавчої влади: постанови, розпорядження, накази, інструкції.

Постанови - акти управління, як правило, нормативного характеру, які приймаються на вищому і центральному рівнях виконавчої влади в колегіальному порядку з важливих питань державного будівництва.

Розпорядження - це, як правило, індивідуальні акти управління, які приймаються одноособово на всіх рівнях управлінської ієрархії держави. Юридична сила розпоряджень залежить від характеру питання, що вирішується, та правового становища конкретного носія розпорядження.

Накази - це акти управління, видані в процесі здійснення єдиноначальності відповідними посадовими особами органів виконавчої влади. Наказ є найбільш категоричною регламентуючою формою передання рішення. Накази видаються керівниками єдиноначальних органів управління: міністрами, головами державних комітетів, головами державних департаментів, державних служб, начальниками головних управлінь та ін. Накази залежно від характеру питань, що ними регулюються, можуть бути як нормативними, так і індивідуальними.

Інструкціями називаються акти управління, що визначають порядок здійснення певних дій, робіт. Вони видаються і діють у зв'язку з виданням закону або акта управління, що потребують встановлення порядку їх виконання. Інструкції можуть бути більш або менш докладними. Необхідний ступінь деталізації інструкції залежить головним чином від ступеня кваліфікації тих, кому її адресовано. Інструкції видають міністри та керівники багатьох єдиноначальних органів управління.

Постанови, розпорядження, накази можуть бути нормативними та індивідуальними. Інструкції завжди є нормативними.

Акти управління за суб'єктами, що їх видали, поділяються на такі види.

Кабінет Міністрів України в межах своїх повноважень видає постанови та розпорядження, які публікуються в "Офіційному віснику України".

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції видають накази, якими можуть затверджуватися постанови, правила, положення та інструкції.

Голови місцевих державних адміністрацій в межах своїх повноважень приймають рішення та видають розпорядження.

Керівники відділів, управлінь та інших підрозділів місцевих державних адміністрацій видають накази.

Керівники державних підприємств та установ видають накази і розпорядження, якими можуть затверджуватися положення та правила.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації, встановленій законом.

Нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, що зареєстровані Міністерством юстиції України, публікуються в "Офіційному віснику України".

# **Тема 10. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕТОДИ**

# **План**

**1.Поняття адміністративно-правових методів.**

**2. Види адміністративно-правових методів.**

**3.Адміністративно-правові методи.**

**1. Поняття адміністративно-правових методів**

Під методом зазвичай розуміють спосіб або засіб досягнення поставленої мети. Відповідно до цього адміністративно-правовими методами є способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян.

Методи виявляються у формах управління, через взаємодію суб'єктів і об'єктів управління, зв'язки, що між ними склалися. В них відбиваються воля держави, повноваження юридично-владного характеру, що належать органам виконавчої влади. Тому методи управління юридично оформлені, закріплені адміністративно-правовими нормами.

Правильне розуміння методів можливе на підставі та у зв'язку з функціями управління. Будь-яка функція, що потребує реалізації, становить конкретну мету управління і дії, взаємопов'язані через завдання її здійснення. Тому вона є частиною управлінської діяльності. Це дає змогу відокремити методи від понять, що вживаються в подібному до них розумінні, наприклад, планування, контроль, облік та інші подібні до них дії управління. Але взяті як окремі прийоми будь-якої з функцій управління вони вже становлять методи управління. Саме їх оптимальний вибір у конкретних умовах забезпечує ефективну діяльність органу управління.

Внаслідок значного різноманіття суб'єктів виконавчої влади і об'єктів, що перебувають під їх впливом, методи управління теж є різноманітними. Однак це не виключає наявності в них загальних ознак. Найхарактернішими для методів управління є: 1) способи впливу виконавчого органу (посадової особи) на підпорядкований йому орган і громадян; 2) вираження державного публічного інтересу, керівної ролі держави; 3) засоби досягнення мети; 4) способи організації,

прийоми здійснення функцій, що виникають у процесі здійснення спільної діяльності; 5) способи реалізації компетенції.

При цьому прийоми та способи, що використовуються для реалізації управлінських завдань, які стоять перед суб'єктом виконавчої влади, прямо залежать не тільки від його правового статусу, а й від особливостей адресата - об'єкта управління (форми власності, індивідуального чи колективного характеру тощо). Будучи правильно поєднані, ці методи створюють єдину взаємопов'язану систему способів впливу. Проте це не виключає й суперечностей, що виникають тоді, коли ті чи інші методи використовують або всупереч об'єктивним умовам, або невиправдано широко. Методи управління, що виражають різні аспекти практичної діяльності того чи іншого виконавчого органу (посадової особи), дають відповідь на запитання: як вони діють, реалізуючи свої повноваження, як використовують різні засоби для досягнення поставленої мети? Від уміння їх обирати та застосовувати залежить ефективність управлінської діяльності.

У практичній діяльності виконавчих органів (посадових осіб) з метою вироблення ефективного варіанта використовують певні прийоми та способи управлінської роботи. До прийняття управлінського рішення здебільшого застосовують моделювання, здійснюють розрахунки, прогнозують можливість досягнення відповідних результатів тощо. Але визнавати їх методами управління немає підстав, бо вони не виражають безпосереднього управлінського впливу, не діють на об'єкт управління. Таким чином, дії, що мають зовнішнє юридично-владне значення та вираження, слід відрізняти від методів організації роботи апарату управління і методів процедурного характеру.

Методи управлінського впливу є адміністративно-правовими методами. Саме в них виявляються всі якості державно-управлінської діяльності, в межах якої реалізується виконавча влада.

За допомогою адміністративно-правових методів суб'єкт виконавчої влади здійснює управлінський вплив на об'єкт шляхом використання адміністративно-правових форм управління.

В адміністративному праві загальновизнано, що метод і форма управління є взаємопов'язаними сторонами процесу управління. Саме у відповідній формі метод управління реально виконує роль способу (засобу) управлінського впливу. Форма ж управління дає життя методам, а через них - і функціям управління

**2. Види адміністративно-правових методів**

У зв'язку з переходом до ринкових відносин і корінними змінами в механізмі державного управління та організаційно-правовому статусі суб'єктів управління надзвичайно актуальною видається проблема адміністративно-правових методів. Змінюється система правових засобів, які застосовують для забезпечення ефективного державного впливу на управлінську діяльність. Ці зміни відбиваються як у законодавстві, так і в управлінні, методах його практичного здійснення.

Традиційно управлінські методи в цілому поділяють на наукові та ненаукові, демократичні і диктаторські, державні і громадські, адміністративні і економічні, прямого і непрямого впливу. Внаслідок того, що одні методи мають загальний характер, притаманні всім видам державної діяльності, всім державним органам, а інші - лише окремим із них, методи управління поділяють на загальні та спеціальні. До загальних методів переважно належать методи переконання і примусу, адміністративного і економічного впливу, нагляду і контролю, прямого і непрямого впливу, регулювання, керівництва та управління (в тому числі оперативного).

Такі універсальні методи, як переконання і примус, здавна привертають увагу вчених. Взаємодоповнюючи один одного, ці методи забезпечують належну поведінку учасників управлінських відносин. Вони взаємопов'язані, мають об'єктивний характер, між ними наявна діалектична єдність, ступінь їх використання визначається рівнем розвитку суспільних відносин.

Адміністративні методи зазвичай кваліфікують як способи або засоби впливу на діяльність підприємств, установ і організацій, посадових осіб та громадян шляхом прямого встановлення їх прав і обов'язків через систему наказів. Суб'єкт управління в межах своєї компетенції приймає управлінське рішення, юридично обов'язкове для об'єкта управління. Такий прямий управлінський вплив виходить безпосередньо із владної природи управління - так реалізується виконавча влада. Без використання адміністративних методів неможливе досягнення мети впорядковуючого впливу на поведінку різних учасників управлінських суспільних відносин. Адміністративні методи використовують поряд з економічними, які виступають способами чи засобами економічного або непрямого впливу з боку суб'єктів державно-управлінської діяльності на відповідні об'єкти управління через їх інтереси. Застосування економічних методів означає формування таких економічних умов і стимулів, які створюють у виконавців зацікавленість у кінцевих результатах праці. При цьому об'єкти управління не одержують обов'язкових вказівок, а мають змогу виявити ініціативу в обранні засобів діяльності для реалізації своїх матеріальних інтересів. Зазвичай це зводиться до одержання податкових, майнових пільг, матеріального заохочення тощо.

Нагляд є необхідним пасивним методом управління. За його допомогою можна оцінити стан справ, але він не дає змоги суб'єктам, які його здійснюють, втручатися в діяльність відповідних органів, організацій та посадових осіб. Вплинути безпосередньо на стан справ шляхом активного втручання в діяльність підконтрольних суб'єктів дозволяє використання різних форм контролю.

Органи державного управління можуть вплинути на об'єкти управління шляхом прямого чи непрямого впливу. Прямий вплив виражає волю відповідного органу - наказ. Непрямий вплив - це створення умов зацікавленості у виконавців, надання їм можливість обрати варіант поведінки тощо.

Застосування методу регулювання означає встановлення загальної політики та принципів її реалізації через державне фінансування, пільги, ліцензування діяльності, сертифікацію і стандартизацію продукції, робіт, послуг та ін. Керівництво має за мету практичне втілення в життя загальної політики та принципів, здійснення контролю за підпорядкованими об'єктами, розроблення напрямків їх діяльності. Систематичний, безпосередній вплив суб'єктів на об'єкти являє собою метод управління.

Проблема методів державно-управлінської діяльності, або адміністративно-правових методів, лежить у площині їх розумного поєднання з урахуванням об'єктивних чинників, інших умов.

У системі методів державного управління важливе місце посідає переконання - особливий засіб правового впливу. Він полягає в тому, щоб суб'єкти державного управління додержувалися певних вимог унаслідок їх внутрішнього визнання, а не через сліпе підкорення велінням влади.

Отже, переконання - це система заходів правового і неправового характеру, які проводять державні та громадські органи, що виявляється в здійсненні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних методів, спрямованих на формування в громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів.

Основними формами переконання, які застосовують у державному управлінні, є: організація державних і громадських заходів, спрямованих на розв'язання конкретних завдань (облік, контроль, прийняття необхідних документів, проведення семінарів, зборів тощо); виховання (економічне, правове, моральне та ін.), особистий приклад; роз'яснення завдань державного управління (усне чи через засоби масової інформації); інструктаж осіб підпорядкованого апарату і громадські з питань найдієвішого виконання поставлених завдань; заохочення (моральне - подяка, нагородження почесним знаком, присвоєння почесного звання тощо; матеріальне - грошові премії, путівки окремим особам або групі осіб); критика роботи і поведінки окремих осіб.

Останнім часом в Україні все більшого поширення набувають правові форми переконання, заходи заохочення, передбачені правом за зразкове виконання трудових, службових і громадських обов'язків.

Зростаюче значення заохочень є важливим виявом посилення ролі переконання як важливого методу регулювання управлінської діяльності і життя всього суспільства.

Пріоритет прав людини у державній діяльності, розвиток демократичних засад в управлінні вимагають у всіх сферах суспільного життя подальшого зміцнення правосвідомості громадян, виховання в кожного почуття громадського обов'язку, підвищення дисципліни й організованості.

Правил співжиття в правовій державі додержуються свідомо і добровільно, оскільки право втілює в собі волю народу, його норми є загальнообов'язковими, спираються на підтримку держави та громадської думки.

**3. Адміністративний примус**

Державний примус у нашій країні характеризується тим, що цей метод впливу є допоміжним, здійснюється на підставі переконання й тільки після використання переконання. Його застосовують до порівняно незначної кількості людей - тих, що вчинили правопорушення.

Державний примус - це психологічний або фізичний вплив державних органів (посадових осіб) на певних осіб з метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми. Він виступає у двох формах: судовий і адміністративний. Використовують і засоби громадського примусу, які не є державними.

Адміністративний примус є одним із видів державного примусу. Йому, як і державному примусу в цілому, притаманні риси, сутність яких зводиться до використання державними органами, а в окремих випадках - і громадськими об'єднаннями засобів примусового характеру з метою забезпечення належної поведінки людей. Разом з тим адміністративний примус має низку характерних особливостей, які дозволяють відрізняти його від судового і громадського примусу. Такими особливостями є те, що: адміністративний примус використовують у державному управління для охорони суспільних відносин, які виникають у цій сфері державної діяльності; механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави і порядок застосування відповідних примусових заходів; порядок застосування примусових заходів здебільшого регулюють норми адміністративного права, що включають норми законодавства або адміністративно-правові норми актів виконавчих органів; застосування адміністративного примусу - це результат реалізації державно-владних повноважень органів державного управління, і лише у виключних, встановлених законодавством випадках такі засоби можуть застосовувати суди (судді); адміністративний примус застосовують з метою: а) запобігання вчиненню правопорушень; б) припинення адміністративних проступків; в) притягнення до адміністративної відповідальності.

Адміністративний примус застосовується на підставі адміністративно-процесуальних норм.

Викладене дає можливість визначити адміністративний примус як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов 'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку і законності.

Примусові засоби адміністративного характеру застосовують органи державної виконавчої влади, суди (судді) для впливу на громадян і посадових осіб з метою виконання ними юридичних обов'язків, припинення протиправних дій, притягнення до відповідальності правопорушників. Характер конкретних суспільних відносин вимагає притаманного тільки їм захисту. В одних випадках правопорядок забезпечують шляхом використання заходів запобігання правопорушенням, в інших - припинення правопорушень. За вчинені правопорушення - притягнення до адміністративної відповідальності.

У юридичній науці склалася така класифікація заходів адміністративного примусу: а) заходи адміністративного запобігання (адміністративно-попереджувальні); б) заходи припинення правопорушень;

в)  адміністративні стягнення.

Найчастіше під заходами адміністративного запобігання розуміють дії уповноважених органів або посадових осіб, спрямовані на примусове забезпечення виконання громадянами обов'язків перед суспільством, забезпечення суспільної безпеки і громадського порядку, недопущення та боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями та ліквідацію їх наслідків.

Умовами для виникнення конкретних відносин, пов'язаних із використанням засобів адміністративного примусу, є юридичні факти, в тому числі протиправні дії окремих осіб і організацій. Засоби адміністративного запобігання мають власну особливість, відрізняються від засобів припинення адміністративних правопорушень і адміністративних стягнень тим, що їх використання не пов'язано із вчиненням неправомірних дій. Це попереджувальні, профілактичні заходи.

Незважаючи на свій профілактичний характер, заходи адміністративного запобігання можуть бути здійснені в примусовому порядку, оскільки небезпека, якій вони протидіють, загрожує або окремій фізичній особі, або суспільству і державі. Переважно це виражається у вигляді певних обмежень і заборон. Ці заходи є різноманітними, застосовуються в різних галузях суспільного життя і різними об'єктами. Законодавчою базою таких заходів є КУпАП та МК України, закони України про міліцію, оперативно-розшукову діяльність, Службу безпеки, надзвичайний стан, державний кордон, пожежну безпеку, дорожній рух та ін. Причому найширшу компетенцію в їх використанні мають органи внутрішніх справ (міліція). Примусовий вплив під час використання цих заходів може виявлятися у фізичному або психічному впливі, суто примусових діях.

Найтиповішими є такі заходи адміністративного запобігання: 1) вимога припинити окремі дії; 2) перевірка документів; 3) огляд речей і особистий огляд; 4) тимчасове обмеження або заборона доступу громадян до окремих ділянок місцевості чи об'єктів з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони здоров'я людей; 5) обмеження або заборона руху транспорту та пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів при виникненні загрози громадській безпеці; 6) закриття ділянок державного кордону;

здійснення адміністративного нагляду за особами, щодо яких його встановлено, а також контролю за засудженими до кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі; 8) облік і офіційне застереження осіб; 9) право входити на територію та до приміщень підприємств, установ і організацій, до житлових та інших приміщень громадян; 10) уведення карантину при епідеміях і епізоотіях; 11) огляд медичного стану осіб і санітарного стану підприємств громадського харчування; 12) ревізування; 13) контроль і наглядові перевірки; 14) обстеження; 15) обмеження прав громадян, пов'язаних із станом їх здоров'я.

Застосування цих заходів законодавчо регламентовано. Так, Законом України "Про міліцію" (ст. 11) міліції для виконання покладених на неї обов'язків надається право вимагати від громадян і посадових осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню її повноважень; перевіряти в громадян за підозрою у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу; в установлених законом випадках проводити огляд осіб, речей, транспортних засобів; входити безперешкодно в будь-який час доби на територію та до приміщень підприємств, установ і організацій, на земельні ділянки, в житлові та інші приміщення громадян; виявляти і вести облік осіб, які підлягають профілактичному впливу на підставі і в порядку, встановлених законодавством, виносити їм офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки. Законом України від 1 грудня 1994 р. "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі"1 передбачено, що адміністративний нагляд здійснює міліція. Працівники міліції систематично контролюють поведінку осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, з метою запобігання порушенням ними громадського порядку. Крім органів внутрішніх справ, заходи адміністративного запобігання застосовують інші управлінські органи, наприклад, уведення карантину, примусовий медичний огляд, закриття окремих ділянок державного кордону, огляд і переогляд транспортних засобів, товарів та інших предметів.

Протиправна поведінка може виявитися в конкретному адміністративному правопорушенні або в неодноразових, систематичних протиправних діях, антигромадській поведінці окремих осіб. Це зумовлює необхідність застосування державними органами або посадовими особами до певних суб'єктів різноманітних засобів припинення антигромадських діянь, а також адміністративних проступків. Серед засобів адміністративного примусу заходи адміністративного припинення, що використовують в адміністративному порядку, найчисленніші. Їх застосування зумовлено потребою швидкого та ефективного припинення посягань на інтереси окремих громадян, держави і громадських об'єднань.

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

У чинному законодавстві, спеціальній літературі немає вичерпного переліку і чіткої класифікації цих заходів, як і єдиної думки щодо того, які саме заходи слід вважати заходами адміністративного припинення. Разом з тим слід відзначити достатньо повне регулювання в законодавстві заходів припинення та умов їх застосування.

Заходи припинення умовно можна поділити на дві групи - загального та спеціального призначення.

До заходів припинення загального призначення належать: 1) вимога припинити протиправну поведінку; 2) привід осіб, які ухиляються від з'явлення до різних державних органів та установ (суду, прокуратури, внутрішніх справ, військових комісаріатів, закладів охорони здоров'я); 3) адміністративне затримання; 4) особистий огляд і огляд речей; 5) вилучення речей і документів; 6) тимчасове відсторонення від роботи інфекційних хворих; 7) примусове лікування осіб, що страждають на небезпечні для оточуючих захворювання; 8) тимчасове відсторонення від керування засобами транспорту; 9) припинення робіт і заборона експлуатації механізмів тощо.

Застосування цих заходів регулюється низкою законів. Так, адміністративне затримання, що його застосовують з метою припинення адміністративних порушень, встановлення особи, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ і виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення, проведення особистого огляду, огляду речей і вилучення речей та документів, регламентовано КУпАП (статті 260-263, 267), Законом України "Про міліцію" (ст. 11), МК

України (ст. 57) та іншими законодавчими актами. Відповідно до чинного законодавства адміністративне затримання може тривати не більш ніж три години, за винятком випадків, коли законодавчими актами встановлено інші строки.

Особистий огляд і огляд речей як заходи припинення адміністративних проступків здійснюють з метою забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Вимоги до процесуального оформлення цих дій регулюють ст. 264 КУпАП, МК України, Закон України "Про Службу безпеки України" та інші законодавчі акти.

Примусове лікування, тимчасове відсторонення від роботи інфекційних хворих, примусове лікування осіб, що страждають на небезпечні для оточуючих захворювання, використовують різні управлінські органи. Ці заходи можуть бути застосовано щодо осіб, хворих на наркоманію, злісних алкоголіків, хворих на СНІД тощо. Тимчасове відсторонення від керування засобами транспорту, припинення робіт і заборону експлуатації механізмів застосовують працівники міліції, відповідні органи. Так, працівники міліції згідно зі ст. 11 Закону України "Про міліцію" мають право затримувати, відстороняти від керування транспортними засобами осіб, які перебувають у стані сп'яніння, а також тих, що не мають документів на право керування або користування транспортними засобами, затримувати і доставляти в установленому порядку транспортні засоби для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках. Органам державного санітарного нагляду надано право тимчасово усувати від роботи інфекційних хворих.

Наведений перелік заходів адміністративного припинення загального призначення не є вичерпним, оскільки вони досить численні та різноманітні, застосовуються в різних галузях суспільного життя і різними суб'єктами з компетенцією контрольно-наглядового характеру. Так, до них можна віднести анулювання дозволів на придбання, зберігання та носіння зброї і боєприпасів громадянами, підприємствами, установами та організаціями, перевірку місць їх зберігання, проведення огляду виробничих, складських та інших приміщень, вилучення в громадян і посадових осіб предметів та речей, заборонених або обмежених у обігу, вилучення ліцензій на здійснення окремих видів діяльності. До відповідних видів адміністративного примусу належать і примусові заходи щодо втілення в життя антимонопольної політики, впорядкування фінансової системи тощо.
Слід зазначити, що за умов надзвичайного стану посилюється застосування заходів адміністративного примусу, оскільки органи, які здійснюють управління в цих умовах, одержують надзвичайні повноваження. Відповідно до статей 16 і 18 Закону України від 16 березня 2000 р. "Про правовий режим надзвичайного стану"1 (зі змінами) можуть вживатися такі заходи: заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи в установлені години доби; тимчасове вилучення в громадян зареєстрованої вогнепальної зброї та боєприпасів, а в підприємств, установ і організацій також навчальної військової техніки, вибухових, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин; вислання порушників громадського порядку, які не є жителями місцевості, де введено надзвичайний стан, за їх рахунок; тимчасове виселення людей з місць, небезпечних для проживання; тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів; мобілізація ресурсів державних підприємств, установ, організацій тощо.

До заходів припинення спеціального призначення належать: а) заходи фізичного впливу; б) спеціальні засоби; в) використання вогнепальної зброї.

Заходи фізичного впливу застосовують міліція та працівники інших органів внутрішніх справ з метою охорони громадського порядку, громадської безпеки і боротьби зі злочинністю на підставі Закону України "Про міліцію". У розділі 3 цього Закону наведено перелік спеціальних засобів, визначено умови і межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Насамперед застосуванню сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї має передувати попередження про намір їх використати. У разі неможливості уникнути застосування сили вона не повинна перевищувати міру, необхідну для виконання покладених на міліцію обов'язків, і має зводити до мінімуму можливості заподіяння шкоди здоров'ю правопорушників та інших громадян. Заборонено застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю до жінок з явними ознаками вагітності та малолітніх, крім випадків вчинення ними групового нападу, що загрожує життю і здоров'ю людей, працівників міліції, чи збройного нападу або збройного опору. Вогнепальна зброя може застосовуватися працівниками правоохоронних органів як винятковий захід у чітко визначених випадках. Зокрема, Законом України "Про міліцію" (ст. 15) встановлено шість таких підстав: 1) для захисту громадян від нападу, який загрожує їх життю і здоров'ю, а також для звільнення заручників; 2) для відбиття групового або збройного нападу на працівника міліції або членів його сім'ї чи іншого нападу, якщо їх життю або здоров'ю загрожує небезпека;

для відбиття нападу на об'єкти охорони, конвої, жилі приміщення громадян, приміщення державних і громадських підприємств, установ і організацій, а також звільнення їх у разі захоплення; 4) для затримання особи, яку застали при вчиненні тяжкого злочину і яка намагається втекти; 5) для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожує життю і здоров'ю працівника міліції; 6) для зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу для життя і здоров'я громадян або працівника міліції.

Слід звернути увагу на те, що заходи припинення значною мірою притаманні органам внутрішніх справ, державним інспекціям. Інші державні органи використовують їх не так часто.

Заходи припинення тісно пов'язані із заходами запобігання та адміністративними стягненнями, яким вони часто передують, оскільки забезпечують умови для їх застосування.

Під час використання заходів як адміністративного запобігання, так і припинення адміністративних проступків органи державного управління повинні суворо додержуватися принципу законності. Це забезпечується систематичним контролем з боку вищих органів і посадових осіб, прокурорським наглядом, правом адміністративного та судового оскарження, іншими встановленими законодавством способами.

# **Тема 11. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ**

**План**

**1. Поняття і основні риси адміністративної відповідальності.**

**2. Принципи та законодавчі основи адміністративної відповідальності.**

**3. Адміністративне правопорушення, його склад.**

**4. Загальні правила і строки притягнення до адміністративної відповідальності.**

**1.Поняття і основні риси адміністративної відповідальності.**

Під адміністративною відповідальністю слід розуміти накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру. Адміністративна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, якому притаманні всі ознаки останньої. Разом з тим адміністративна відповідальність є складовою частиною адміністративного примусу і наділена всіма його ознаками.

Основні риси адміністративної відповідальності полягають у тому, що її підставою є адміністративне правопорушення (проступок). Притягнення до адміністративної відповідальності - обов'язок державних органів, які є суб'єктами виконавчої влади. Їх перелік наведено у розділі III КУпАП. Суб'єктами адміністративної юрисдикції є також районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді). До винних у вчиненні правопорушення застосовуються адміністративні стягнення, передбачені у ст. 24 КУпАП. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності є спрощеним, що створює умови для його оперативного і економічного використання. Слід звернути увагу на те, що між правопорушником та органом (посадовою особою), який накладає стягнення, відсутні службові відносини, що є характерним для дисциплінарної відповідальності. Адміністративну відповідальність урегульовано нормами адміністративного права, в яких наведено повний перелік адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати. До цього виду юридичної відповідальності притягуються порушники загальнообов'язкових правил (норм), установлених уповноваженими суб'єктами. Суб'єктами правопорушень, передбачених КУпАП, можуть бути фізичні особи - громадяни і посадові особи

**2. Принципи та законодавчі основи адміністративної відповідальності**

Законодавчу основу для прийняття актів, що регулюють питання встановлення адміністративної відповідальності, становить Конституція України, яка має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8 Конституції України).

Адміністративна відповідальність регулюється багатьма нормативними актами, які в сукупності складають законодавство про адміністративні правопорушення. До його системи входять законодавчі акти, норми, що включені до КУпАП, і ті, що до нього не внесені.

Важливим джерелом інституту адміністративної відповідальності у свій час стали Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення від 23 жовтня 1980 р. У них вперше було кодифіковано найважливіші матеріальні та процесуальні норми щодо адміністративної відповідальності, визначено завдання та закріплено систему законодавства про адміністративні правопорушення, встановлено поняття і структуру адміністративного правопорушення, види адміністративних стягнень, загальні правила та строки їх накладення, закріплено систему органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, порядок виконання, оскарження та опротестування постанови по справі про адміністративне правопорушення.

У регулюванні адміністративної відповідальності особлива роль належить КУпАП, який прийнято 7 грудня 1984 р. (введений у дію з 1 червня 1985 р.). КУпАП складається з п'яти розділів: I. Загальні положення; II. Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність; III. Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення; IV. Провадження в справах про адміністративні правопорушення; V. Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Розділи містять 33 глави, а останні - статті.

У КУпАП кодифіковано законодавство України про адміністративну відповідальність. Поряд з матеріальними нормами цей акт містить адміністративно-процесуальні норми, які регулюють провадження в справах про адміністративні правопорушення та порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Закони України про адміністративні правопорушення до включення їх у встановленому порядку до КУпАП застосовуються безпосередньо. Положення КУпАП поширюються і на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачено законами, ще не включені до КУпАП. Питання щодо адміністративної відповідальності за порушення митних правил регулюються МК України. Крім того, паралельно з КУпАП діють норми, що встановлюють адміністративну відповідальність, але вони містяться у законодавчих міжгалузевих актах (Повітряний, Митний кодекси, закони України "Про надзвичайний стан", "Про боротьбу з корупцією", "Про охорону державного кордону" та ін.).

Питання адміністративної відповідальності (процедурні) регулюються також постановами Кабінету Міністрів України. Рішення з адміністративними санкціями мають право приймати сільські, селищні, міські, обласні ради в межах, що визначаються законами з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, а також рішення з питань боротьби з епізоотіями, за порушення яких відповідальність встановлено статтею 107 КУпАП. Сільські, селищні, міські ради встановлюють відповідно до законодавства правила, за порушення яких адміністративну відповідальність передбачено статтями 152, 159 і 182 КУпАП. Тому вони також є нормативною основою адміністративної відповідальності.

Разом з наведеним слід підкреслити, що відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Законодавство про адміністративні правопорушення має завданням охорону прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. Велике значення надано попередженню адміністративних правопорушень.

Здійснення перелічених завдань залежить від правильного застосування чинного законодавства про адміністративні правопорушення, додержання законності.

Роль адміністративної відповідальності у боротьбі з правопорушеннями постійно зростає, збільшується кількість складів адміністративних правопорушень, більш суворими стали санкції за проступки. Встановлено відповідальність за дії, які раніше взагалі не належали до правопорушень (неповага до суду, корупція, порушення податкового законодавства, недобросовісна конкуренція та ін.).

Адміністративну відповідальність уведено замість кримінальної (декриміналізація). Здійснювана в процесі реформи кримінального права декриміналізація зумовлює подальше розширення сфери використання засобів адміністративного впливу. Одночасно збільшується і кількість правопорушень, за які поряд з дисциплінарними і цивільно- правовими заходами застосовуються адміністративні стягнення (корупція, недобросовісна конкуренція та ін.).

Значну увагу надано адміністративному примусу в боротьбі з пияцтвом, наркоманією, посяганням на власність, забезпеченні нормальної діяльності представників влади, виконанні вимог посадових осіб, державних органів, правил громадської безпеки, охорони довкілля.

Важливим є питання про відмежування адміністративних правопорушень від кримінальних, дисциплінарних та цивільно-правових. Законом передбачено і деякі конкретні ознаки, за якими кримінальне правопорушення відрізняється від адміністративного. У зв'язку з цим для правильної кваліфікації правопорушень необхідно зіставити ст. 9 КУпАП і ст. 11 КК України, проаналізувати їх зміст, і тільки після цього (і в поєднанні з фактичними обставинами вчинення правопорушення, з урахуванням наслідків протиправних діянь) вирішити питання про притягнення винної особи до кримінальної чи адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної тим, що суб'єкт адміністративного проступку не перебуває у службовій залежності від органу чи посадової особи, які притягують його до адміністративної відповідальності. Дисциплінарний проступок, що є підставою для притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності, - це протиправне діяння (дія або бездіяльність) працівника, який порушує встановлений на підприємстві, в організації чи установі внутрішній трудовий розпорядок. Цей проступок може виявитися в порушенні службової, у тому числі трудової, дисципліни і тягне за собою передбачену законодавством дисциплінарну відповідальність, виражену в накладенні керівником на винних дисциплінарних стягнень.

Дисциплінарні правопорушення здебільшого пов'язані зі службовими, трудовими обов'язками винної особи. Проте не завжди ця умова є необхідною для віднесення проступку до дисциплінарних. Наприклад, окремі дії працівників транспорту, вчинені при виконанні ними службових обов'язків, розглядаються як адміністративні правопорушення (випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам).

При відмежуванні адміністративної відповідальності від цивільно- правової слід мати на увазі, що остання настає за порушення обов'язків, які випливають з цивільно-правових угод, тобто угод, що виникають між рівноправними сторонами, а адміністративна відповідальність, навпаки, передбачає нерівність сторін відносин.

**3.Адміністративне правопорушення, його склад**

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

У законі одночасно наводяться два терміни: "адміністративне правопорушення" і "адміністративний проступок", але останній не є особливим різновидом адміністративних правопорушень.

Адміністративне правопорушення (проступок) характеризується низкою ознак. Це передусім діяння, поведінка, вчинок людини, дія чи бездіяльність, а також акт зовнішнього вияву ставлення особи до реальної діяльності інших людей, суспільства, держави. Закону непідвладні переконання, думки людей, якщо вони не знайшли зовнішнього вияву.

Діяння визнається адміністративним правопорушенням за наявності чотирьох ознак: суспільної шкідливості, протиправності, вини та адміністративної караності.

Суспільна шкідливість дії чи бездіяльності означає, що вона заподіює або створює загрозу заподіянням шкоди об'єктам адміністративно-правової охорони, які передбачені у ст. 9 КУпАП.

Протиправність означає, що дію чи бездіяльність прямо заборонено адміністративно-правовими нормами. Ознака протиправності вказує також на неприпустимість аналогії закону, що сприяє зміцненню законності, виключає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбачені законодавством про адміністративні правопорушення.

Адміністративним правопорушенням (проступком) може бути тільки винне діяння.

Вина полягає у психічному ставленні особи до діяння та його шкідливих наслідків і може бути умисною або необережною. Ступінь вини враховується при накладенні адміністративного стягнення, при звільненні від адміністративної відповідальності чи переданні матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд товариського суду, громадської організації або трудового колективу.

Адміністративна караність свідчить, що адміністративним проступком визнається лише таке протиправне, винне діяння, за яке законодавством передбачено застосування адміністративних стягнень. Реалізація адміністративного стягнення не завжди супроводжує адміністративний проступок, але можливість застосування стягнення становить його обов'язкову властивість.

Розглянуті ознаки є найбільш характерними й істотними, притаманними будь-якому адміністративному правопорушенню (проступку), характеризують фактичну підставу адміністративної відповідальності і складають її матеріальне поняття. Останнє конкретизується в законодавстві про адміністративні правопорушення у формі конкретних складів проступку, в яких законом передбачено необхідні і специфічні ознаки того чи іншого конкретного діяння.

Адміністративні правопорушення (проступки) розрізняються за специфічними ознаками, які характеризують їх об'єктивну і суб'єктивну сторони.

Склад адміністративного правопорушення - це сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, що характеризують діяння як адміністративне правопорушення (проступок). До складу адміністративного правопорушення входять ознаки, які характеризують об'єкт, об'єктивну і суб'єктивну сторони та суб'єкта правопорушення.

Об'єкт адміністративного правопорушення - це те, на що воно посягає. Адміністративний проступок заподіює шкоду або створює загрозу її заподіяння суспільним відносинам, які і становлять об'єкт проступку. Залежно від ступеня узагальнення, рівня абстрактності розрізняють загальний, родовий та безпосередній об'єкти проступку.

Загальний об'єкт становить уся сукупність суспільних відносин, які охороняються законодавством про адміністративні правопорушення.

Родовий об'єкт - це група однорідних або тотожних суспільних відносин, які охороняються комплексом адміністративно-правових норм. Адміністративно-правовими засобами охороняються суспільні відносини, які регулюються нормами різних галузей права: адміністративного, фінансового, цивільного, трудового, екологічного та ін. Тому родові об'єкти проступків можуть бути, наприклад, у цивільних, трудових та інших правопорушеннях. Залежно від родового об'єкта адміністративні правопорушення згруповано в главах Особливої частини розділу II КУпАП.

Різновидом родового є видовий об'єкт, тобто відокремлена група суспільних відносин, спільних для деяких проступків. Так, природоохоронні відносини, які являють собою об'єкт екологічних правопорушень, включають групи відносин, спрямованих на охорону земель, надр, вод, лісів, повітря, тваринного світу.

Під безпосереднім об'єктом маються на увазі ті конкретні суспільні відносини, поставлені під охорону закону, яким заподіюється шкода правопорушенням, що підпадає під ознаки конкретного складу проступку.

Об'єктивну сторону адміністративного правопорушення характеризують ознаки, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника. До них належать діяння (дія чи бездіяльність), їх шкідливі наслідки, причинний зв'язок між діяннями і наслідками, місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку.

Основною і обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є протиправне діяння, відсутність якого виключає склад будь-якого адміністративного правопорушення. Всі інші ознаки мають факультативний характер. Так, шкідливі наслідки і причинний зв'язок обов'язкові лише в так званих матеріальних складах проступків (наприклад, дрібне розкрадання, пошкодження телефонів-автоматів, потрава посівів тощо). Більшість же адміністративних правопорушень характеризується недодержанням різноманітних правил, коли діяння становить склад проступку незалежно від настання шкідливих наслідків. Це формальні склади (наприклад, порушення правил санітарних, митних, торгівлі, охорони громадського порядку тощо). Ці склади формулюються в диспозиціях статей Особливої частини розділу II КУпАП лише вказівкою на протиправну дію чи бездіяльність. У деяких випадках у диспозиціях вказується тільки на шкідливі наслідки ("пошкодження", "знищення", "псування" тощо), діяння ж розуміються само по собі.

Місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку можуть бути обов'язковими ознаками, якщо їх включено до конкретного складу проступку (наприклад, окремі діяння визнаються адміністративними правопорушеннями лише в разі вчинення їх у громадському місці, часто в диспозиціях вказується на спосіб вчинення проступку - грубе, злісне порушення, приховане передання тощо). В інших випадках вони можуть визнаватися обставинами, що пом'якшують або обтяжують відповідальність (наприклад, вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин обтяжує адміністративну відповідальність).

Суб'єктивну сторону адміністративного правопорушення становить пов'язаний з його вчиненням психічний стан особи. До ознак, які характеризують суб'єктивну сторону, належать вина, мотив і мета вчинення правопорушення.

Вина - основна і обов'язкова ознака суб'єктивної сторони будь- якого адміністративного проступку. Це психічне ставлення особи до вчиненого нею суспільно шкідливого діяння і його наслідків, яке виявляється у формі умислу або необережності.

У загальних рисах поняття цих форм вини розкрито в статтях 10 і 11 КУпАП. Адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії (бездіяльності), передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала їх настання. Усвідомлення протиправного характеру діяння і передбачення шкідливих наслідків становлять інтелектуальні ознаки умислу, а бажання або свідоме допущення наслідків - вольову ознаку.

Адміністративне правопорушення визнається вчиненим з необережності, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії (бездіяльності), але легковажно розраховувана на їх відвернення (самовпевненість), або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча повинна була і могла передбачити (недбалість). Якщо поняття умислу пов'язане з психічним ставленням особи до свого діяння і його наслідків, то при визначенні необережності до уваги береться ставлення лише до шкідливих наслідків.

Мотив і мета адміністративного правопорушення - факультативні ознаки суб'єктивної сторони складу проступку. Під мотивом розуміється усвідомлене особою внутрішнє спонукання, яким вона керувалася при вчиненні проступку. Мета - це наслідок, результат, якого прагне досягти особа, вчиняючи адміністративне правопорушення.

Суб'єктом адміністративного правопорушення визнається фізична особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. Ознаки, що характеризують суб'єкта проступку, поділяються на загальні і спеціальні. У наведеному визначенні названо ознаки загальні, тобто притаманні будь-якому суб'єкту.

Суб'єктом проступку, по-перше, може бути фізична особа, людина. По-друге, ним може бути не будь-яка фізична особа, а тільки осудна. У законодавстві про адміністративні правопорушення не розкрито поняття осудності, воно випливає із визначення неосудності. Як зазначено в ст. 20 КУпАП, під неосудністю розуміється стан, у якому особа не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану. Виходячи з цього, можна зробити висновок про те, що осудність - це здатність особи усвідомлювати свої дії і керувати ними, нести за них відповідальність. По-третє, суб'єктом проступку може бути особа, яка на момент вчинення адміністративного правопорушення досягла шістнадцятирічного віку.

Крім загальних ознак, у конкретних складах адміністративних правопорушень суб'єкт може характеризуватися ще й додатковими, специфічними властивостями. Такі суб'єкти називаються спеціальними. До них можна віднести, наприклад, посадових осіб, державних службовців, власників (співвласників) транспортних засобів, керівників, капітанів суден, батьків, військовозобов'язаних тощо. У деяких статтях КУпАП спеціальний суб'єкт не називається, хоча мається на увазі.

Окремі властивості особи не входять до складу проступку, але є важливими для визначення характеру і меж відповідальності за вчинене правопорушення. Це неповнолітні; військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів; іноземці і особи без громадянства; особи, для яких полювання є основним джерелом існування.

У статтях 13-15 КУпАП встановлено особливості адміністративної відповідальності деяких з перелічених осіб. Так, до неповнолітніх віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років за вчинення адміністративних правопорушень застосовуються заходи впливу, передбачені ст. 241 КУпАП. В окремих випадках неповнолітні згідно з ч. 2 ст. 13 КУпАП підлягають адміністративній відповідальністі на загальних підставах, наприклад, у разі дрібного викрадення чужого майна, дрібного хуліганства, порушення окремих правил дорожнього руху, стрільби з вогнепальної зброї в населених пунктах тощо. Однак і в цих випадках не виключається застосування заходів, передбачених ст. 241 КУпАП. Виняток становлять справи про злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП). До неповнолітніх не може бути застосовано адміністративний арешт.

Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за недодержання правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків (ст. 14 КУпАП), тобто вони підлягають відповідальності не стільки за порушення певних правил власними діями, скільки за нерозпорядливість, незабезпечення виконання цих правил іншими особами, зокрема підлеглими. Посадові особи несуть підвищену адміністративну відповідальність порівняно з громадянами, до яких застосовуються лише два види стягнень - попередження і штраф.

До адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису, притягаються власники (співвласники) транспортних засобів (ст. 141 КУпАП).

Стаття 15 КУпАП передбачає особливості відповідальності за адміністративні правопорушення військовослужбовців і призваних на збори військовозобов'язаних, а також осіб рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України. Ці особи несуть відповідальність за адміністративні проступки за дисциплінарними статутами, тобто дисциплінарну відповідальність. В окремих випадках їх може бути притягнено до адміністративної відповідальності на загальних підставах - за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне придбання або зберігання спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного одержання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, щодо подання органу дізнання, слідчого або протесту, припису чи подання прокурора, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, але за ці проступки до зазначених осіб не може бути застосовано такі стягнення, як громадські роботи, виправні роботи і адміністративний арешт.

При порушенні правил дорожнього руху водіями транспортних засобів Збройних Сил України або інших утворених відповідно до законів України військових формувань та Державної спеціальної служби транспорту - військовослужбовцями строкової служби штрафи як адміністративне стягнення до них не застосовуються. Органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, передають матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

Іноземці і особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України. Питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, вчинені на території України іноземцями, які згідно з чинними законами та міжнародними договорами України користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішуються дипломатичним шляхом (ст. 16 КУпАП).

Ознаки, які характеризують об'єкт, об'єктивну і суб'єктивну сторони, суб'єкта адміністративного правопорушення, є основними. Крім них, встановлено додаткові ознаки, які підвищують ступінь суспільної шкідливості основного складу і називаються кваліфікуючими. До таких обставин належать, наприклад, повторне вчинення однорідного правопорушення, наявність шкідливих наслідків, вчинення правопорушення певним суб'єктом, грубість або систематичність порушення та ін. У нормах Особливої частини розділу II КУпАП склади з кваліфікуючими обставинами сформульовано слідом за основними, причому основні ознаки в них, як правило, не називаються, а дається посилання на відповідну статтю або частину статті, в якій сформульовано основний склад. Наявність кваліфікуючих ознак підвищує відповідальність за адміністративні правопорушення.

Статті 18-20 КУпАП встановлюють обставини, які виключають протиправність і суспільну шкідливість діяння (крайня необхідність і необхідна оборона) або винність (неосудність) особи. Тим самим виключається адміністративна відповідальність за його вчинення.

Вчиненою в стані крайньої необхідності визнається дія, спрямована на усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, встановленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунена іншими, крім протиправних, засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена. Наприклад, у стані крайньої необхідності може бути вчинене порушення дорожнього руху водієм, який доставляє травмовану людину в лікарню.

На відміну від крайньої необхідності при необхідній обороні шкода заподіюється не сторонньому об'єкту, що охороняється законом, а посягаючому на нього. При цьому захист повинен відповідати характеру і суспільній шкідливості посягання. Слід зазначити, що адміністративне правопорушення в стані необхідної оборони може бути вчинене дуже рідко. Закріпленням у законодавстві норми про необхідну оборону скоріше за все підкреслюється активна роль громадян у боротьбі з правопорушеннями, зміцненні правопорядку.

Не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення протиправної дії чи бездіяльності перебувала в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану.

Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності (ч. 2 ст. 9 КУпАП).

**3 Адміністративне правопорушення, його склад**

Органи (посадові особи), які згідно з КУпАП уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення в разі встановлення складу правопорушення в діянні особи та відсутності обставин, що виключають притягнення до адміністративної відповідальності, застосовують до правопорушників у межах вимог законності заходи адміністративного стягнення.

Адміністративне стягнення - це форма реагування держави (її органів) на порушення тієї чи іншої адміністративно-правової норми, захід адміністративної відповідальності у вигляді застосування до правопорушника адміністративного примусу. Воно використовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне порушення, в дусі додержання законів, поваги до правил громадського співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

У ст. 24 КУпАП встановлено види адміністративних стягнень: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація предмета, який став знаряддям правопорушення, конфіскація грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого громадянинові (права керування транспортними засобами, права полювання); громадські роботи; виправні роботи; адміністративний арешт.

Законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують визначений правопорядок.

У ч. 3 ст. 24 КУпАП зазначено, що законами України може бути встановлено й інші, крім вказаних у цій статті, види адміністративних стягнень.

Оплатне вилучення предметів і конфіскація предметів та грошей можуть застосовуватись як основні і як додаткові адміністративні стягнення. Інші види адміністративних стягнень, зазначені в ст. 24 КУпАП, можуть використовуватися тільки як основні. За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення.

Попередження є передусім заходом виховного характеру, що застосовується до порушників адміністративно-правових норм. Попередження виноситься в письмовій формі. Проте у передбачених законом випадках попередження фіксується й іншим установленим способом (ст. 26 КУпАП).

Попередження, як і інші заходи адміністративних стягнень, має бажаний вплив на порушника тільки в тому разі, коли настає безпосередньо за здійсненням адміністративного проступку.

Цей вид стягнення відрізняється від усного зауваження тим, що останнє застосовується при незначності правопорушення, має, як правило, виховно-попереджувальний характер і не тягне за собою негативних юридичних наслідків, які є при попередженні (зокрема, повторності при вчиненні адміністративного правопорушення).

Штраф - це адміністративне стягнення грошового характеру, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення (ст. 27 КУпАП). Законодавством не встановлено граничного розміру штрафу. При необхідності посилення відповідальності за окремі види адміністративних правопорушень законами України може бути встановлено значні розміри штрафу.

Згідно із Законом України від 7 лютого 1997 р. "Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення адміністративної відповідальності у вигляді штрафу" штрафи встановлюються в неоподаткованих мінімумах доходів громадян. КУпАП передбачає накладення штрафів лише на фізичних осіб.

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в його примусовому вилученні за рішенням суду і наступній реалізації з переданням вирученої суми колишньому власникові з відрахуванням витрат по реалізації вилученого предмета (ст. 28 КУпАП).

Порядок застосування оплатного вилучення і види предметів, які підлягають вилученню, встановлюються КУпАП та іншими актами законодавства України. Кодексом, зокрема, передбачено, крім накладання штрафу, оплатне вилучення: за порушення правил перевезення небезпечних речовин або предметів на повітряному транспорті (ч. 3 ст. 133); за порушення правил зберігання, носіння або перевезення вогнепальної мисливської чи холодної зброї і бойових припасів громадянами, які мають дозвіл органів внутрішніх справ на зберігання зброї (ч. 1 ст. 191); за ухилення від реалізації вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів громадянами, у яких органами внутрішніх справ анульовано дозвіл на їх зберігання і носіння (ст. 193) та в інших випадках. Оплатне вилучення поширюється на конкретні предмети, що стали знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного проступку.

Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в примусовому безоплатному переданні цього предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України. Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Порядок застосування конфіскації, перелік предметів, які не підлягають конфіскації, встановлюються цим Кодексом та іншими законами України (ст. 29 КУпАП). Крім того конфіскації підлягають грощі, одержані внаслідок вчинення адміністративного правопорушення.

Випадки конфіскації предметів чи грошей різноманітні. Так, підлягають конфіскації: виявлені предмети (будівельний матеріал, транспортні засоби, плоди, ягоди та інші продукти харчування), вивезені із зони радіаційного забруднення (ст. 461 КУпАП); продукція незаконного полювання, мисливська зброя, мисливське приладдя, знаряддя лову у осіб, які порушують правила полювання, лову риби (ст. 85 КУпАП); небезпечні речовини і предмети у осіб, які порушують правила перевезення на повітряному транспорті (ст. 133 КУпАП) та ін.

Відповідно до п. 3 ст. 322 Митного Кодексу (МК) України конфіскації підлягають не тільки товари - безпосередні предмети порушення митних правил, а й товари із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю, транспортні засоби, що використовувалися для переміщення безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України.
Позбавлення спеціального права, наданого даному громадянинові, застосовується до осіб, які повинні суворо додержуватися правил і норм, що охоплюються сферою дії наданих їм спеціальних прав (право керування транспортними засобами та право полювання). Такі права надаються відповідними державними органами, підтверджуються документом, який і є юридичною підставою для їх здійснення. Сутність цього стягнення в тому, що правопорушник за постановою уповноваженого на те органу може бути позбавлений такого права на строк до трьох років за грубе або повторне чи систематичне порушення порядку користування цим правом (ст. 30 КУпАП).

Позбавлення права керування засобами транспорту не може застосовуватися до осіб, які користуються цими засобами у зв'язку з інвалідністю, за винятком випадків керування ними в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, та ін. Цей захід адміністративного стягнення також не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Громадські роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. Громадські роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більш як чотири години на день. Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам старше 55 років та чоловікам старше 60 років.

Виправні роботи застосовуються на строк до двох місяців і відбуваються за постійним місцем роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, з відрахуванням до 20 % її заробітку в доход держави (ст. 31 КУпАП), призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею).

Виправні роботи призначаються за незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ч. 1 ст. 44 КУпАП), дрібне викрадання чужого майна шляхом крадіжки, шахрайства, привласнення чи розтрати (ст. 51 КУпАП), дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП) та ін.

Крім відрахувань у доход держави зазначеної суми грошей із заробітку, виправні роботи тягнуть за собою й інші майнові та трудові обмеження, зокрема: забороняється надання чергової відпустки під час відбування виправних робіт; час відбування робіт не зараховується до загального трудового стажу і до стажу, що надає право на одержання щорічно пільг; забороняється звільнення з роботи за власним бажанням без дозволу органів, що виконують виправні роботи. Разом з тим виправні роботи не тягнуть за собою судимість і не є підставою для звільнення з роботи.

Законом передбачено, що у разі ухилення особи від відбування виправних робіт, застосованих за вчинення дрібного хуліганства, постановою судді невідбутий строк виправних робіт може бути замінено штрафом або адміністративним арештом з розрахунку один день арешту за три дні виправних робіт, але не більше як на п'ятнадцять діб (ст. 325 КУпАП).

Адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП) встановлюється і застосовується у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб. Призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) у тому разі, якщо за обставинами справи, з урахуванням особи правопорушника суд (суддя) дійде висновку про те, що інших видів стягнення буде недостатньо.

КУпАП передбачено застосування адміністративного арешту за незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ч. 1 ст. 44), дрібне хуліганство (ст. 173), за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця у зв'язку з їх участю в охороні громадського порядку (ст. 185) та ін.

Сутність цього виду адміністративного стягнення полягає у тому, що особи, які підлягають адміністративному арешту, позбавляються волі на строк до п'ятнадцяти діб. Під час відбування адміністративного арешту вони можуть залучатися до виконання фізичних робіт, при цьому заробітна плата їм не виплачується.

Адміністративний арешт не тягне за собою звільнення з роботи, не перериває трудовий стаж. Цей вид стягнення не може застосовуватися до вагітних жінок, жінок, що мають дітей віком до дванадцяти років, до осіб, які не досягли вісімнадцяти років, до інвалідів першої та другої груп.

До іноземців і осіб без громадянства, які вчинили адміністративне правопорушення на території України, застосовуються ті ж самі адміністративні стягнення і на тих же підставах, що і для громадян України, крім випадків, коли ці особи згідно з чинними законами та міжнародним договорами України користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, а питання про їх відповідальність вирішується дипломатичним шляхом.

Разом з тим до іноземців і осіб без громадянства може бути застосоване адміністративне видворення за межі України за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.У разі ухилення від виконання рішення про видворення така особа затримується і видворяється у примусовому порядку.

За вчинення адміністративних правопорушень до неповнолітніх віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років застосовуються відповідно до ст. 24і КУпАП такі заходи впливу: 1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; 2) застереження;

догана або сувора догана; 4) передання неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх заміняють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання.

4. **Загальні правила і строки притягнення до адміністративної відповідальності**

Загальні правила накладення стягнення за адміністративні правопорушення, закріплені в розділі 4 КУпАП, поглиблюють конституційні принципи верховенства права, законності, гуманізму, індивідуалізації відповідальності та ін.

По-перше, виконання загальних правил при застосуванні адміністративних стягнень виявляється в неухильному додержанні принципів верховенства права і законності. Стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, встановлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за вчинене правопорушення, в точній відповідності з КУпАП та іншими актами про адміністративні правопорушення.

По-друге, оплатне вилучення і конфіскація предмета як додаткові стягнення можуть накладатися лише у випадках, коли їх застосування прямо передбачено законом. Не допускається незастосування додаткового стягнення, якщо санкція статті передбачає обов'язковість його накладення разом з основним стягненням.

По-третє, стягнення накладається в точно визначених законом межах. Не допускається застосування стягнення нижче нижчої межі, передбаченої санкцією відповідної статті, а також перевищення його максимального розміру.

По-четверте, при накладенні адміністративного стягнення слід додержуватися всіх інших вимог законодавства про адміністративні правопорушення. Маються на увазі вимоги щодо наявності складу проступку, відсутності обставин, що виключають адміністративну відповідальність, підвідомчості справ, строків давності, неприпустимості застосування деяких видів стягнень до певних категорій громадян (військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ та ін.).

З метою індивідуалізації відповідальності закон (ч. 2 ст. 33 КУпАП) вимагає від органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справу, при накладенні стягнення враховувати характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність.

Про характер правопорушення свідчать його об'єкт, тобто суспільні відносини, на які посягає проступок (наприклад, державний або громадський порядок, права і свободи громадян тощо), а також ознаки, що характеризують об'єктивну сторону правопорушення (дія чи бездіяльність, характер і розмір заподіяної шкоди, час, місце, спосіб вчинення проступку тощо).

Деякі обставини, що свідчать про характер проступку, підвищують адміністративну відповідальність за його вчинення, визнаються кваліфікуючими. Такими обставинами є, наприклад, повторне вчинення правопорушення. В деяких випадках тільки грубе порушення правил тягне за собою адміністративну відповідальність (ст. 108 КУпАП).

Іноді правопорушенням визнається тільки злісне діяння. Частіше за все це злісна непокора (ст. 185 КУпАП), злісне ухилення (ст. 1854 КУпАП). Про злісність свідчить невиконання певних обов'язків, розпоряджень, вимог після неодноразового їх повторення.

Особу порушника характеризують передусім ознаки, притаманні суб'єкту проступку (вік, стать, службове становище, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому), а також поведінка в трудовому колективі і побуті, ставлення до сім'ї, колег по роботі, навчання тощо). Усі ці обставини повинні бути встановлені органом (посадовою особою), який розглядає справу, щоб мати повне уявлення про особу порушника.

Ступінь вини правопорушника залежить від форми вини, з якою вчинено проступок, а також від мотиву і мети його вчинення. Зрозуміло, що вчинення проступку умисно відрізняється від вчинення його з необережності. У першому випадку ступінь вини порушника вищий.

Майновий стан правопорушника також має бути враховано при застосуванні окремих адміністративних стягнень: штрафу, конфіскації, позбавлення спеціального права, виправних робіт.

Обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, перелічені відповідно в статтях 34 і 35 КУпАП.

Пом'якшуючими відповідальність обставинами визнаються:

 щире розкаяння винного;

 відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди;

 вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин;

 вчинення правопорушення неповнолітнім;

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

Цей перелік не вичерпний, відкритий. Орган (посадова особа), який розглядає справу, може визнати пом'якшуючими й обставини, не передбачені законом (наприклад, бездоганну трудову діяльність, похилий вік, наявність у порушника утриманців та ін.).

На відміну від пом'якшуючих у ст. 35 КУпАП наведено повний перелік обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення. До таких обставин належать:

 продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її;

 повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин;

 втягнення неповнолітнього в правопорушення;

 вчинення правопорушення групою осіб;

 вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин;

вчинення правопорушення в стані сп'яніння. Залежно від характеру адміністративного правопорушення орган (посадова особа), який накладає стягнення, може не визнати останню обставину обтяжливою (наприклад, для відповідальності за порушення правил користування електроенергією байдуже, в якому стані їх порушено).

При накладенні стягнення обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, ураховуються лише за умови, що вони перебувають за межами складу правопорушення, тобто не є його складовою частиною. Так, вчинення дрібного хуліганства у стані сп'яніння обтяжує відповідальність порушника, а керування ж транспортним засобом у стані сп'яніння не обтяжує, оскільки ця ознака безпосередньо входить до складу правопорушення.

До загальних належать також правила накладення адміністративних стягнень при вчиненні декількох адміністративних правопорушень. У ст. 36 КУпАП передбачено, що при вчиненні однією особою двох або більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо. Такий порядок призначення стягнень обумовлений тим, що справи про адміністративні правопорушення однієї й тієї самої особи вирішують частіш за все різні державні органи (посадові особи) в межах своєї підвідомчості.

Якщо справу про декілька адміністративних проступків розглядає один орган (посадова особа), то в таких випадках накладається одне основне стягнення в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених. При цьому до основного стягнення може бути приєднано одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке з вчинених правопорушень.

У разі заподіяння адміністративним правопорушенням майнової шкоди громадянинові, підприємству, установі або організації при накладенні адміністративного стягнення одночасно може бути вирішено питання про її відшкодування. Тим самим спрощено порядок стягнення очевидної і незначної шкоди. Разом з тим вирішення цього питання залежить від низки обставин і є правом, а не обов'язком відповідного органу. Відшкодування заподіяної шкоди мають право здійснювати лише деякі, перелічені в ст. 40 КУпАП органи, - адміністративна комісія, виконавчий орган селищної і сільської ради, а також суддя. Розмір шкоди, що стягується цими органами, не може перевищувати суми двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Суддя районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду може відшкодувати шкоду незалежно від її розміру, крім випадків заподіяння шкоди неповнолітньою особою, що досягла шістнадцяти років і має самостійний заробіток. У такому разі, якщо сума шкоди не перевищує одного неоподатковуваного мінімуму доходів громадян, суддя має право покласти на неповнолітнього відшкодування заподіяної шкоди або зобов'язати його своєю працею усунути її.

Для забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення дуже важливими є чітке регулювання строків давності притягнення до адміністративної відповідальності, погашення адміністративних стягнень, а також порядку обчислення строків стягнення.

Обчислення строків адміністративного стягнення, як визначено в ст. 37 КУпАП, залежить від його виду. Так, строк адміністративного арешту обчислюється добами, виправних робіт - місяцями, а позбавлення спеціального права - роками, місяцями або днями. Перебіг строку адміністративного стягнення розпочинається в той день (якщо він обчислюється місяцями і роками) або час (якщо він обчислюється добами), в який винесено постанову про накладення стягнення.

У ст. 38 КУпАП встановлено строки, після закінчення яких виключається накладення адміністративного стягнення. За загальним правилом адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні - два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків коли справи про адміністративні правопорушення підвідомчі суду (судді). У цьому разі стягнення можуть бути накладені не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні - не пізніш як через три місяці з дня його виявлення.

На практиці можливі випадки, коли за фактом правопорушення спочатку ставиться питання про порушення кримінальної справи, але згодом приймається рішення про відмову в її порушенні або про закриття вже порушеної кримінальної справи. Якщо в діях правопорушника є ознаки адміністративного проступку, стягнення може бути накладено не пізніш як через місяць з дня прийняття такого рішення (ч. 3 ст. 38 КУпАП). Строк при цьому починає спливати з моменту винесення постанови про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття.

Для визнання особи такою, що не була піддана адміністративному стягненню, не потрібно видання якого-небудь спеціального документа. Стягнення погашується автоматично після закінчення річного строку з моменту виконання постанови про накладення адміністративного стягнення і в разі невчинення протягом цього строку нового адміністративного проступку. Якщо ж особа вчинить нове правопорушення до погашення стягнення за попереднє, перебіг строку давності переривається.

#  **Тема 12. АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ –**

**План**

**1. Адміністративний процес: загальні риси та особливості.**

**2. Структура адміністративного процесу і характеристика провадження в окремих адміністративних справах.**

**3. Адміністративна юрисдикція: загальні риси, принципи.**

**1. Адміністративний процес: загальні риси та особливості**

Виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління відіграє велику роль у житті суспільства, опосередковує порядок вирішення широкого кола індивідуально-конкретних справ органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування адміністрацією підприємств, установ, організацій. Значною мірою ці справи зачіпають інтереси громадян, нерідко незалежно від їх бажання. Оформлюючи куплений автомобіль, одержуючи необхідну довідку, вчинивши адміністративне правопорушення, громадяни вступають в адміністративно- процесуальні відносини, врегульовані нормами адміністративно- процесуального права і спрямовані на правильне та оптимальне вирішення конкретної адміністративної справи. Ці норми дають змогу реалізувати на практиці вимоги матеріально-правових норм.

Поняття "адміністративний процес" в адміністративно-правовій науці прийнято розглядати в широкому і вузькому розуміннях. У широкому розумінні адміністративний процес - це встановлений законом порядок розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ, що виникають у сфері державного управління, судами (загальної юрис- 204 дикції чи спеціально створеними) або спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами). У вузькому розумінні адміністративний процес розглядають як провадження у справах про адміністративні правопорушення і застосування до правопорушників адміністративних стягнень. Іноді поняття адміністративного процесу у вузькому розумінні тлумачать як розгляд не тільки справ про адміністративні правопорушення і застосування адміністративних стягнень до винних, а й справ із застосуванням заходів адміністративного примусу.

Адміністративний процес є видом юридичного процесу і має всі притаманні останньому ознаки.

Перш за все адміністративний процес здійснюється тільки уповноваженими на те суб'єктами. Законодавцем чітко регламентовано компетенцію державних органів, їх посадових осіб, органів правосуддя та деяких інших органів з вирішення індивідуально-конкретних справ у ході адміністративно-процесуальної діяльності.

Впорядкованість адміністративного процесу зумовлюється наявністю чіткої системи дій щодо проведення операцій з приписами норм права. Очевидно, що без дій з обрання та аналізу приписів правових норм, без з'ясування їх змісту неможливі вирішення завдань процесу та досягнення його мети.

Процес розгляду конкретної адміністративної справи немислимий без проміжного та кінцевого закріплення певних фактів, що відіграють роль своєрідних сходинок на шляху до встановлення юридичних наслідків. Тільки після їх закріплення у відповідних процесуальних документах такі факти стають юридичними.

Врегулювання процесуальних дій суб'єктів адміністративного процесу є запорукою того, що кінцевий результат буде досягнутий, а відсутність належної процесуальної регламентації означає по суті некерованість їх дій, ставить під сумнів досягнення реальної мети процесу.

Розгляд адміністративної справи (більшою мірою це стосується справ, що мають спірний характер) неможливо уявити без встановлення певних фактичних даних та конкретних обставин. Невипадково у ст. 245 КУпАП законодавець прямо орієнтує на своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи про адміністративне правопорушення. Важко уявити розв'язання цього завдання без використання різноманітних методів та засобів юридичної техніки, досягнень науково-технічного прогресу. Про це свідчить та обставина, що у числі учасників справ про адміністративні правопорушення виділяється така процесуальна фігура, як експерт, тобто особа, що володіє спеціальними знаннями у певній галузі людської діяльності.

Нарешті, найважливішою обставиною, що характеризує адміністративний процес, слід визнати те, що адміністративно-процесуальна діяльність завжди ґрунтується на праві, пов'язана з реалізацією матеріальних норм адміністративного права, а у деяких випадках - і норм інших галузей права, наприклад, при реалізації окремих норм такої порівняно молодої галузі права, як підприємницьке право, що стосуються державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності. Адміністративний процес має і певні особливості, що дозволяють відмежувати його від інших видів юридичного процесу, зокрема кримінального та цивільного.

Адміністративний процес, як правило, пов'язаний з виконавчо- розпорядчою діяльністю, тоді як кримінальний та цивільний процеси регламентують діяльність з відправлення правосуддя в кримінальних та цивільних справах. Проте це не означає, що адміністративний процес аж ніяк не пов'язаний з правосуддям. Одна із форм його здійснення, а саме розгляд судами певних категорій справ про адміністративні правопорушення, становить не що інше, як правосуддя в адміністративних справах.

Будучи врегульованою адміністративно-процесуальними нормами часткою управлінської діяльності, адміністративний процес має притаманні тільки йому зміст, динамічність та взаємозв'язок з нормами адміністративного матеріального права, а також з нормами інших матеріальних галузей права (фінансового, земельного, екологічного тощо).

Специфічними є мета і завдання адміністративного процесу.

Мета адміністративного процесу - це заздалегідь заплановані результати, досягнення яких можливе за допомогою відповідних засобів та способів. У свою чергу, завдання цього процесу становлять поняття, що відображують необхідність для суб'єкта здійснити певні дії, спрямовані на досягнення мети процесу. Таким чином, мета процесу визначає наявність комплексу відповідних завдань, вирішення яких і дає змогу досягти наміченої мети.

Найважливішою метою адміністративного процесу є належне, таке, що ґрунтується на суворому додержанні законів, регулювання діяльності всіх суб'єктів процесу на всіх його стадіях та етапах.

Поряд з реалізацією правозастосовних функцій адміністративний процес значною мірою пов'язаний з правотворчою діяльністю компетентних державних органів, регулює порядок прийняття відповідних підзаконних актів.

Специфіку адміністративного процесу відображує і його структура, яка включає струнку систему процесуальних дій, що мають як юрис- дикційний, так і неюрисдикційний характер.

Суб'єктами адміністративного процесу виступають державні органи (посадові особи), адміністрація державних підприємств, установ і організацій, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, об'єднання громадян, їх органи та посадові особи, власники, їх представники та уповноважені, громадяни України, іноземці та особи без громадянства.

Особливе місце серед суб'єктів адміністративного процесу посідають суди (судді) та органи прокуратури.

Поняття "суб'єкт процесу" є більш широким відносно поняття "учасник процесу".

Учасники процесу - це громадяни, інші особи, колективи громадян та організацій в особі їх представників, які наділені правами і несуть певні обов'язки, що дозволяють їм брати участь у розгляді адміністративної справи з метою захисту своїх прав та законних інтересів або прав та законних інтересів осіб, яких вони представляють, а також сприяти здійсненню адміністративного процесу.

Поняття суб'єктів процесу включає учасників процесу, а також осіб та органи, які діють з метою ведення процесу і здатні на державно- владних засадах приймати рішення по справі останніх.

З'ясуванню сутності адміністративного процесу значною мірою сприяє аналіз його принципів, вихідних, засадничих ідей, згідно з якими здійснюється адміністративно-процесуальна діяльність.

Принцип законності становить найважливіший принцип адміністративного процесу і характеризується як режим відповідності суспільних відносин, що виникають у цій сфері, законам та підзаконним актам держави, атмосфера взаємодії та взаємостосунків держави і громадян.

Реалізація принципу законності в адміністративно-процесуальній сфері спирається на низку умов, до яких слід віднести єдність законності, верховенство права, гарантованість прав і свобод громадян, неприпустимість протиставлення законності та доцільності, невідворотність стягнення за порушення закону.

Принцип правової рівності ґрунтується на конституційних положеннях про рівність громадян перед законом. Відповідно до ст. 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Наведене повною мірою стосується й інших суб'єктів адміністративного процесу, тобто вимоги закону однаково поширюються на всі без винятку державні органи та їх посадових осіб, що здійснюють адміністративно-процесуальну діяльність. Своє конкретне втілення принцип правової рівності знаходить у формуванні правового статусу суб'єктів адміністративного процесу.

Принцип охорони інтересів особи та держави. Найважливішим завданням діяльності державних органів є охорона конституційного ладу нашої держави, встановленого порядку управління, державного та суспільного порядку. Це завдання реалізується з метою охорони інтересів держави, однак при цьому в демократичному, правовому суспільстві забезпечення охорони інтересів держави слугує підставою додержання інтересів усіх законослухняних членів цього суспільства. Ось чому забезпечення охорони інтересів держави тісно пов'язане із забезпеченням охорони інтересів особи взагалі та громадян держави зокрема. Тут наявний зворотний зв'язок. Охорона інтересів особи, громадянина - найважливіший чинник стабільності цивільного суспільства й, отже, належного функціонування державного апарату та держави в цілому.

Принцип офіційності адміністративного процесу виражається у закріпленні обов'язку державних органів, їх посадових осіб здійснювати розгляд та вирішення індивідуально-конкретних справ і пов'язані з цим дії (збирання необхідних матеріалів та доказів) від імені держави і, як правило, за державний рахунок.

Принцип об'єктивної істини спрямований на повне виключення із процесу виявів суб'єктивізму, однобічності в аналізі дій суб'єктів процесу, покликаний забезпечити встановлення та оцінювання реальних фактів, які мають значення для прийняття обґрунтованого рішення по конкретній адміністративній справі. Невипадково, наприклад, законодавець як найважливіше завдання у справі про адміністративне порушення закріпив необхідність своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її у точній відповідності із законодавством. З такого роду необхідністю він пов'язує оцінювання досліджуваних у ході розгляду справи доказів.

Принцип гласності. Втілення в життя цього принципу зумовлено необхідністю широкої поінформованості суспільства про діяльність державних органів, їх посадових осіб щодо здійснення адміністративно- процесуальних функцій. Поряд з правом громадян на одержання інформації про діяльність органів держави, закріпленим у ст. 43 Закону України від 2 жовтня 1992 р. "Про інформацію"[[47]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%B9-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81-%D0%B7%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%82-%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D0%B3%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96-%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn47%22%20%5Co%20%22), законодавець прямо зобов'язує відповідні органи повідомляти громадян про прийняті ними рішення. Так, у ст. 14 Закону України "Про об'єднання громадян" вказано на необхідність для легалізуючого органу повідомляти про офіційне визнання об'єднання громадян у засобах масової інформації. Окремі урядові постанови практично повністю присвячено питанням інформування громадян. Принцип здійснення процесу державною мовою і забезпечення права користуватися рідною мовою відображує найважливіший аспект діяльності всіх державних органів, їх посадових осіб - повагу національної гідності всіх громадян України. Розгляд конкретних справ ведеться державною мовою України, проте громадянин, який не володіє українською мовою, може брати участь у процесі, користуючись своєю рідною мовою. При цьому йому повною мірою забезпечуються одержання всієї необхідної інформації та можливість донести власну інформацію до відома органу або посадової особи, що розглядає конкретну адміністративну справу. На це спрямовано участь у процесі такої процесуальної фігури, як перекладач.

Принцип презумпції невинуватості та правомірності дій громадян. Додержання цього принципу має слугувати основною передумовою для перебігу і результатів юрисдикційного адміністративного процесу. Найважливіші риси презумпції невинуватості громадян полягають у тому, що вони відображують об'єктивне правове становище, котре виражає думку держави стосовно винуватості особи або правомірності її дій, а не думку конкретних суб'єктів процесу. Доведення невинуватості або правомірності дій особи є їх правом, а не обов'язком. Особа вважається невинуватою в учиненні адміністративного правопорушення або її дії вважаються правомірними, доки винуватість особи або неправомірність її дій не буде доведено у встановленому законом порядку, а сама постанова або рішення в конкретній справі не повинні ґрунтуватися на припущеннях.

Принцип швидкості та економічності процесу зумовлений оперативністю виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. Визначення конкретних, порівняно невеликих строків розгляду та вирішення адміністративної справи слугують чинником, який, з одного боку, виключає зволікання, а з другого - дає змогу впорядкувати рух справ, увести процес у визначені часові рамки. Порівняно з кримінальним та цивільним процесами ведення більшості адміністративних справ з матеріальної точки зору є менш обтяжливим для держави. Однак це не означає, що певні фінансові витрати і організаційні труднощі мусять стати на заваді належному веденню процесу, забезпеченню захисту прав і законних інтересів громадян.

Принцип самостійності в прийнятті рішення перш за все виключає будь-яке втручання інших органів та посадових осіб в адміністративно-процесуальну діяльність суб'єктів, уповноважених вести процес. З іншого боку, це дає змогу підвищити відповідальність за прийняття рішень, сприяє їх законності та обґрунтованості. Неухильне проведення в життя цього принципу не дозволяє органу або посадовій особі перекладати обов'язки щодо вирішення справи, що входять до їх компетенції, на нижчі інстанції.

Слід відзначити, що втілення в життя названих принципів адміністративного процесу стає можливим за допомогою спеціально встановлених для цього процесуальних способів і засобів. Вони складають активну характеристику адміністративно-процесуальної діяльності, утворюють її організаційну основу та виступають своєрідним процесуальним інструментарієм.

Таким чином, адміністративний процес становить врегульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів виконавчої влади, їх посадових осіб, інших уповноважених на те суб'єктів, спрямовану на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права в ході розгляду індивідуально-конкретних справ.

**2. Структура адміністративного процесу і характеристика провадження в окремих адміністративних справах**

Однією з найважливіших особливостей адміністративного процесу є коло охоплюваних ним суспільних відносин. Ця обставина значною мірою передбачає структуру адміністративного процесу.

У цілому адміністративний процес являє собою систему проваджень, що співвідносяться з ним як категорії загального та особливого.

Виділення окремих проваджень у рамках адміністративного процесу зумовлене низкою чинників. Перш за все кожне провадження характеризується своїми, притаманними йому метою та колом завдань, що вирішуються для досягнення цієї мети. Дійсно, мета провадження у справах про адміністративні правопорушення одна, а провадження за заявою громадянина - зовсім інша. Згідно з цим слід розрізняти й завдання названих проваджень.

Реальний розподіл адміністративного процесу на відповідні процесуальні провадження відображує об'єктивну необхідність суспільного розділення праці та професіональної спеціалізації діяльності різних уповноважених суб'єктів. При цьому виділення конкретних проваджень у рамках адміністративного процесу пов'язане й з необхідністю врегулювання певних, якісно однорідних суспільних відносин, що складаються в адміністративно-процесуальній сфері й, отже, набувають характеру процесуальних правовідносин.

За функціональною ознакою у структурі адміністративного процесу можна виділити: а) провадження, що мають установчий характер (провадження з утворення державних органів, суб'єктів підприємницької діяльності); б) провадження, що мають правотворчий характер (провадження з відпрацювання та прийняття нормативних актів);

в)  правоохоронні провадження (провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження за скаргами громадян); г) право- наділяючі провадження (провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень).

Виділяють звичайне та прискорене провадження. При цьому прискорене провадження (наприклад, провадження у справі про адміністративне правопорушення) характеризується спрощеною процесуальною регламентацією, мінімальною кількістю процесуальних актів, певною "спресованістю" стадій.

У загальному вигляді при класифікації за індивідуально- конкретними справами систему адміністративних проваджень, що складають структуру адміністративного процесу, можна подати таким чином: 1) провадження з відпрацювання та прийняття нормативних актів; 2) провадження з прийняття індивідуальних актів управління;

провадження з оскарження рішень, дій або бездіяльності органів та посадових осіб, що порушують права громадян; 4) провадження за зверненнями громадян; 5) провадження із застосування адміністративно- попереджувальних заходів та заходів адміністративного припинення; 6) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 7) дисциплінарне провадження; 8) провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень; 9) реєстраційно-дозвільне провадження; 10) провадження з приватизації державного майна; 11) діловодство; 12) установче провадження.

На відміну від інших видів юридичного процесу (цивільного та кримінального) адміністративний процес не може бути зведений лише до правозастосовних функцій. Ця обставина зумовлює наявність у його структурі таких проваджень, як провадження з відпрацьовування та прийняття нормативних актів і провадження з прийняття індивідуальних актів управління. По суті зазначені провадження регламентують порядок підготовки і прийняття підзаконних нормативно-правових актів різного рівня. Впорядкування такого роду процедур, уведення їх у чіткі процесуальні рамки слугують важливою гарантією доцільності і законності підзаконних актів, що видаються у сфері виконавчо- розпорядчої діяльності.

Іншою важливою гарантією законності прийнятих рішень є можливість оскарження рішень, дій або бездіяльності органів та посадових осіб, що порушують права громадян. Тому до структури адміністративного процесу входить провадження з оскарження таких рішень, дій або бездіяльності, яке містить детальну регламентацію адміністративного і судового порядку розгляду та вирішення скарг громадян.

Такий вид адміністративного провадження, як реєстраційно- дозвільне провадження, спрямовано на впорядкування відносин, пов'язаних з об'єктами, обіг яких має певні обмеження і на використання яких необхідний спеціальний дозвіл, що видається компетентними органами. Зокрема, це стосується придбання, збереження та використання вогнепальної зброї, різноманітних вибухових речовин. Разом з тим такого роду провадження може бути прикладом реалізації контрольно- наглядових повноважень, одним із аспектів яких є, наприклад, реєстрація транспортних засобів у ДАІ, перевірка їх технічного стану.

Останнім часом на практиці широко реалізується такий вид адміністративного провадження, як установче провадження. Це провадження являє собою процесуальну регламентацію специфічної діяльності, пов'язаної з формуванням, ліквідацією, реорганізацією або перетворенням органів державного управління та інших суб'єктів. Прикладом такого провадження може бути утворення різноманітних суб'єктів підприємницької діяльності.

Кожне з наведених проваджень залежно від характеру індивідуально- конкретних справ може бути більш деталізованим. Так, у реєстраційно- дозвільному провадженні виділяються провадження з реєстрації транспортного засобу в ДАІ, провадження з реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, провадження з ліцензування та квотування, провадження з виданням громадянам дозволу на придбання гладко- ствольної мисливської зброї та ін.

У свою чергу провадження з прийняття індивідуальних актів управління може включати такі конкретні види проваджень, як провадження із заохочення громадян, провадження з комплектування особового складу (наприклад, з прийняття до вищого навчального закладу) та ін.

Можливі й ситуації, коли окремі адміністративні провадження охоплюють своїм змістом частку інших проваджень. Так, перебіг установчого провадження зі створення нової державної організації включає як окремий етап її реєстрацію (внесення до державного реєстру).

Важливими органічними елементами, що характеризують структуру кожного з адміністративних проваджень та відповідно адміністративного процесу в цілому, є процесуальні стадії, етапи, окремі процесуальні дії.

Процесуальна стадія - це відносно відокремлена, відділена часом та логічно взаємопов 'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та вирішення відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється у процесуальних актах.

Виділяють такі стадії адміністративно-процесуальної діяльності:

- стадію аналізу ситуації, в перебігу якої збирається та фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, приймається рішення про необхідність такого руху. Фактично ця стадія становить порушення адміністративної справи;

 стадія прийняття рішення по справі, в перебігу якої дається юридична оцінка зібраної інформації, повно та всебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, приймається конкретне рішення;

 стадію оскарження або опротестування рішення по справі, що має факультативний характер;

 стадію виконання прийнятого рішення, в перебігу якої логічно завершується діяльність по адміністративній справі. Важливість цієї стадії зумовлена тим, що без неї все провадження у справі фактично втрачає сенс, набуваючи суто формального характеру.

У свою чергу в стадіях адміністративно-процесуальної діяльності є ще більш низькорівневі елементи - процесуальні етапи та процесуальні дії. Кожна стадія адміністративно-процесуальної діяльності складається з певних проміжних фрагментів. Так, у стадії порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення можна виділити етап припинення правопорушення та застосування відповідних заходів, що забезпечують провадження у справі, наприклад, адміністративного затримання.

Для процесуальних етапів характерною є наявність своїх безпосередніх цілей та завдань, а також кола суб'єктів їх здійснення (складання протоколу про правопорушення).

Адміністративно-процесуальні дії становлять основу конструкції всієї системи адміністративного процесу.

**3. Адміністративна юрисдикція: загальні риси, принципи**

Більшу частину проваджень, які складають структуру адміністративного процесу, спрямовано на регулювання правовідносин позитивного характеру, що виникають у перебігу управлінської діяльності державних органів. Проте порушення вимог правових норм вимагають відповідного реагування з боку держави. Ця обставина зумовлює існування особливого роду правоохоронної діяльності, зміст якої складають розгляд справ про правопорушення, інші правові спори по суті та прийняття по них відповідних рішень. У процесі такої діяльності вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, виноситься державно-владне рішення про застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права.

Ця діяльність, яка має назву "юрисдикція", є характерною і для адміністративного процесу. Тому частину проваджень у структурі адміністративного процесу слід охарактеризувати як адміністративно- юрисдикційні. До них належать: провадження за скаргами громадян; дисциплінарне провадження; провадження із застосування заходів адміністративного попередження та припинення; провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Адміністративній юрисдикції притаманні такі риси.

 Наявність правопорушення. Розгляд та вирішення юридичних справ, обумовлених позитивними обставинами, не охоплюються юрис- дикційною діяльністю. Юрисдикція виникає лише тоді, коли необхідно вирішити питання про застосування заходів адміністративного примусу (адміністративної відповідальності зокрема) чи спір про право, порушення встановлених правових норм. Стосовно адміністративної юрисдикції такого роду спори виникають між сторонами суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами, набуваючи характеру адміністративно-правових спорів.

 Адміністративно-юрисдикційна діяльність через свою особливу соціальну гостроту потребує належного процесуального регулювання. Встановлення та доказ подій і фактів, їх юридичне оцінювання здійснюються в рамках особливої процесуальної форми, яка є важливою, обов'язковою для юрисдикції.

Слід відмітити, що адміністративна юрисдикція значною мірою відрізняється від інших видів юрисдикції. Вона є менш деталізованою і всеохоплюючою процесуальною формою.

Адміністративно-процесуальна форма, як й інші види юрисдикцій- ної діяльності, передбачає змагальність процедури вирішення справи. Це означає, що сторони у спорі або винні у вчиненні правопорушення не є пасивними спостерігачами вирішення справи юрисдикційним органом. Вони наділені достатньо широким арсеналом процесуальних прав, що дозволяє їм активно захищати свої інтереси, надавати докази, висувати клопотання, оспорювати пред'явлені докази у вчиненні адміністративного правопорушення. При цьому адміністративно-юрис- дикційні органи, їх посадові особи зобов'язані сприяти у здійсненні цих процесуальних прав.

Обов'язковість прийняття рішення у вигляді юридичного акта становить собою ще одну важливу ознаку юрисдикційної діяльності. Будучи способом вирішення правових конфліктів, юрисдикція передбачає необхідність прийняття остаточного рішення - акта застосування норм права до конкретного випадку.

Юрисдикційний акт за конкретною адміністративною справою означає по суті її вирішення. Якщо ж ідеться про правопорушення, в такого роду акті можуть бути передбачено правові санкції. Їх застосування є лише одним із варіантів рішення, що приймається ад- міністративно-юрисдикційним органом. Іншими варіантами можуть бути рішення про припинення провадження у справі чи застосування засобів впливу до неповнолітнього.

Як відомо, провадження в адміністративній справі вважається закінченим, коли прийняте за нею рішення виконано у повному обсязі. З цієї точки зору законодавець передбачає відповідну гарантію реальності рішень, прийнятих адміністративно-юрисдикційним органом. Зокрема, постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою до виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами (ст. 298 КУпАП).

Адміністративно-правові спори розглядаються на основі відповідних нормативно-правових актів, які закріплюють порядок розгляду скарг на неправомірні дії чи бездіяльність органів та посадових осіб, що порушують права і законні інтереси громадян. Що ж стосується адміністративних деліктів, то процесуальний порядок розгляду таких справ закріплено в Особливій частині КУпАП.

Ще однією особливістю адміністративної юрисдикції є різноманітність органів її здійснення. Це зумовлено перш за все можливістю інстанційного оскарження дій і рішень органів та посадових осіб, що порушують права громадян. Інакше кажучи, будь-який вищий відносно них орган повинен розглянути таке звернення та прийняти по ньому відповідне рішення. З іншого боку, особливості правопорушень, що вчиняються в різних галузях управління, зумовлюють наявність значного числа органів (посадових осіб), уповноважених розглядати їх та вирішувати по суті. У переважній більшості випадків розгляд справ про адміністративні правопорушення покладено законодавцем на органи, основним завданням яких поряд з виконанням юрисдикційних є здійснення управління в різних галузях. Разом з тим адміністративно- юрисдикційні функції здійснюються і органами, спеціально створеними для розгляду справ про адміністративні правопорушення, - адміністративними комісіями.

Особливе місце в системі адміністративно-юрисдикційних органів посідають суди. При цьому слід мати на увазі, що адміністративне судочинство у справах про адміністративні правопорушення виступає різновидом звичайного правосуддя і його не можна розглядати як форму управлінської діяльності, оскільки суд не є органом управління. У противному разі ігнорується принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Застосовуючи заходи адміністративного стягнення за адміністративні правопорушення, суддя здійснює не управлінську (виконавчо-розпорядчу) діяльність, а функції правосуддя. Розгляд адміністративного делікту протікає у відповідній процесуальній формі та ґрунтується на закріплених у законі принципах правосуддя. Як правосуддя по адміністративних справах слід розглядати і діяльність суду з вирішення скарг громадян на неправомірні дії чи бездіяльність органів та посадових осіб, що порушили права громадян. Ураховуючи викладене, правосуддя по адміністративних справах можна розглядати як елемент адміністративної юстиції.

Для з'ясування співвідношення понять "адміністративна юрисдикція" та "адміністративна юстиція" видається за необхідне чітко визначити, що всі органи, які розглядають адміністративно-правові спори та справи про адміністративні правопорушення, є адміністративно- юрисдикційними, але тільки суд, що здійснює правосуддя по адміністративних справах, є органом адміністративної юстиції. Отже, поняття адміністративної юрисдикції більш широке за поняття адміністративної юстиції. Останнє являє собою вищу, найбільш розвинену форму здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність ґрунтується на певних принципах, які дають змогу відобразити специфіку об'єднання в ній рис виконавчо-розпорядчої діяльності та правосуддя по адміністративних справах. Такими принципами є: законність, професіоналізм, захист інтересів держави і особи, об'єктивна істина, змагальність, офіційність, економічність та ін.

Таким чином, адміністративна юрисдикція полягає в розгляді справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення.

# **Тема 13. ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ - 2 год**

# **План**

**1. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.**

**2.Органи та посадові особи уповноваженні розглядати справи про адміністративні правопорушення.**

**1.Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення**

Для правильного й об'єктивного вирішення справи важливе значення мають заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Вони застосовуються для припинення адміністративних проступків, встановлення особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного розгляду справи та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень по справах.

У статтях 260-267 КУпАП наведено перелік заходів процесуального забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення: адміністративне затримання; особистий огляд і огляд речей; вилучення речей і документів: відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан сп'яніння. Два заходи забезпечення встановлено іншими статтями КУпАП: доставлення порушника (ст. 259) і його привід (ст. 268).

Доставлення порушника згідно зі ст. 259 КУпАП здійснюється з метою, по-перше, припинення правопорушення; по-друге, складання протоколу про адміністративне правопорушення; по-третє, встановлення особи порушника. Фактичне здійснення доставлення забезпечується застосуванням психічного або фізичного впливу.

Залежно від місця, підстав і мети доставлення порушника можуть здійснювати: працівники міліції, уповноважені посадові особи, які здійснюють нагляд за додержанням правил користування засобами транспорту, правил пожежної безпеки, санітарно-гігієнічних і санітарно- протиепідемічних правил на транспорті, повноважні представники природоохоронних органів, члени громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовці, громадські природоохоронні інспектори, працівники воєнізованої охорони.

Встановлено максимальний строк перебування порушника в штабі ДНД та приміщенні селищної чи сільської ради - одна година.

Схожим з розглянутим заходом забезпечення є привід порушника в разі ухилення його від з'явлення на виклик органу внутрішніх справ або судді. Це також примусове доставлення особи, але відмінність полягає в меті доставлення - привід здійснюється працівниками поліції
 для забезпечення присутності правопорушника при розгляді справи. Він допускається лише у випадках, прямо передбачених законом (ч. 2 ст. 268 КУпАП).

Адміністративне затримання, як правило, може тривати не більш як три години. Більш тривалі строки може бути встановлено тільки законодавчими актами (ч. 1 ст. 263 КУпАП). Так, на строк до трьох діб з письмовим повідомленням прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання або на строк до десяти діб з санкції прокурора може бути затримано осіб, які порушили прикордонний режим або режим у пунктах пропуску через державний кордон, якщо вони не мають документів, що посвідчують їх особу. До розгляду справи може бути затримано осіб, які вчинили дрібне хуліганство (розглядається протягом доби), порушили порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій або виявили неповагу до суду чи торгували з рук у невстановлених місцях (протягом трьох діб) та ін.

З метою забезпечення законності адміністративного затримання про нього складається протокол, у якому зазначаються: дата і місце його складання; посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу затриманого; час і мотиви затримання. Затриманому надається право ознайомитися з протоколом і підписати його (або відмовитися від підписання), вимагати повідомити про місце його перебування родичів, адміністрацію за місцем роботи або навчання. Про затримання неповнолітнього повідомлення його батьків або осіб, які їх замінюють, є обов'язковим (ст. 261 КУпАП).

Особистий огляд і огляд речей провадяться з метою виявлення, закріплення необхідних доказів правопорушення і забезпечення подальшого притягнення порушника до відповідальності. Право на їх проведення надано уповноваженим на те посадовим особам органів внутрішніх справ, воєнізованої охорони, цивільної авіації, митних установ і прикордонних військ, а на огляд речей також органів лісоохорони, рибоохорони і органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання. Цей перелік може бути розширено лише законодавчими актами (ст. 264 КУпАП).

Особистий огляд провадиться уповноваженою на те особою однієї статі з оглядуваним і в присутності двох понятих тієї ж статі. Огляд речей, ручної кладі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється, як правило, в присутності їх власника. За його відсутністю зазначені речі може бути піддано огляду лише у невідкладних випадках, але з обов'язковою участю двох понятих.

Проведення огляду оформлюється спеціальним протоколом або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення чи в протоколі про адміністративне затримання.

Вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, здійснюється уповноваженими особами, яким надано право провадити адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, з метою забезпечення доказів, а також, залежно від результатів розгляду справи, забезпечення їх конфіскації, оплатного вилучення, знищення або повернення володільцю.

Про вилучення речей і документів складається протокол або робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення, про огляд речей або адміністративне затримання (ч. 3 ст. 265 КУпАП).

У ст. 265 КУпАП встановлено особливості вилучення окремих видів речей і документів, вилучення їх у окремих осіб та процесуального оформлення вилучення деяких предметів.

З метою забезпечення законності застосування розглянутих заходів у ст. 267 КУпАП передбачено можливість їх оскарження заінтересованою особою у вищий орган (вищій посадовій особі) або прокурору.

**2.Органи та посадові особи уповноваженні розглядати справи про адміністративні правопорушення**

Відповідно до ст. 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються:

 адміністративними комісіями при виконавчих комітетах міських, селищних, сільських рад;

 виконавчими комітетами міських, селищних, сільських рад;

 районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями);

 органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП.

Компетенцію і порядок створення цих колегіальних органів урегульовано законодавством України.

Посадові особи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, згідно зі ст. 217 КУпАП діють у межах наданих їм повноважень і лише під час виконання службових обов'язків.

Спеціально створеним органом, уповноваженим розглядати справи про адміністративні правопорушення і застосовувати адміністративні стягнення, є адміністративні комісії. Порядок їх створення, склад, завдання і компетенція визначено КУпАП, Законом України "Про місцеве самоврядування", Положенням про адміністративні комісії України, затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР від 9 березня 1988 р.1

Адміністративні комісії є колегіальними органами. Вони утворюються відповідними органами місцевого самоврядування при виконавчих комітетах міських, селищних, сільських рад. Адміністративні комісії створюються на строк повноважень цих рад.

Комісію очолює голова. До складу комісії входять: заступник голови, відповідальний секретар і члени комісії, кількість яких встановлюється відповідною радою залежно від обсягу роботи комісії. До її складу входять також депутати рад, представники профспілок та інших громадських організацій, трудових колективів. Разом з тим не можуть входити до складу комісії посадові особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також працівники прокуратури, суду, адвокатури. Поточну роботу і контроль за виконанням постанов адміністративних комісій здійснює відповідальний секретар комісії, посада якого є звільненою від виконання інших службових обов'язків.

Адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних у містах рад утворюються у разі надання районній у місті раді та її виконавчому комітету відповідних повноважень міською радою.

Адміністративні комісії - це не тільки основні колегіальні органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, а й органи, покликані виховувати громадян у дусі точного і неухильного додержання законів, сумлінного ставлення до державного і громадського обов'язку, поваги до прав, честі і гідності громадян, а також попереджувати правопорушення.

Адміністративні комісії розглядають справи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачено КУпАП, іншими законами, а також загальнообов'язковими рішеннями - рішеннями з адміністративними санкціями (ст. 5 КУпАП).

Адміністративні комісії при виконавчих комітетах міських, районних у містах, селищних, сільських рад розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені у ст. 218 КУпАП. Засідання проводяться не рідше як два рази на місяць і є правомочними за наявності не менш як половини загального складу адміністративної комісії. Справи розглядаються за місцем проживання порушника у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи, крім справ про порушення, пов'язані з використанням газу (ст. 101 КУпАП), експлуатацією газовикористовуючих установок без обліку витрати газу (ст. 102 КУпАП) і непідготовленістю до роботи резервного паливного господарства (ст. 103 КУпАП), які розглядаються комісією у семиденний строк.

До особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, адміністративна комісія може застосовувати: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який є знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Замість накладення адміністративного стягнення комісія може передати матеріали про порушника на розгляд громадської організації або трудового колективу для застосування заходів громадського впливу.

Керівництво і контроль за діяльністю адміністративних комісій здійснюють виконавчі органи міських, районних у містах, селищних і сільських рад. У своїй діяльності комісії відповідальні перед відповідними радами та їх виконкомами і підзвітні їм.

Справи про адміністративні правопорушення можуть розглядати і безпосередньо виконавчі комітети міських, селищних, сільських рад. При цьому на засіданні мають бути присутні не менш як дві третини від загального складу виконавчого комітету.

У ст. 219 КУпАП перелічено адміністративні правопорушення, справи про які мають право розглядати виконавчі комітети міських, селищних, сільських рад.

Перелік адміністративних правопорушень, справи про які розглядаються районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), наведено в ст. 221 КУпАП. Це адміністративні правопорушення, пов'язані з посяганням на здоров'я населення, власність, порушення правил руху і безпеки на транспорті, у сферах зв'язку, торгівлі та фінансів, громадського порядку та громадської безпеки,встановленого порядку управління. Суддям підвідомчі також справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років. Усі ці справи районні (міські) суди (судді) розглядають відповідно до приписів розділу IV КУпАП "Провадження в справах про адміністративні правопорушення".

Значна кількість справ про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 222 КУпАП належить до відома органів внутрішніх справ (міліції). Вони розглядають справи про порушення громадського порядку, порушення правил паспортної системи, правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України іноземних громадян і осіб без громадянства, правил дорожнього руху, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, а також про незаконний відпуск і незаконне придбання бензину або інших паливно-мастильних матеріалів.

Від імені органів внутрішніх справ (міліції) розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право начальники або заступники начальників районних, міських, районних у містах відділів (управлінь) внутрішніх справ, начальники або заступники начальників органів внутрішніх справ на транспорті, начальники лінійних пунктів міліції, дільничні інспектори (старші дільничні інспектори) міліції та інші працівники органів внутрішніх справ.

Для розгляду справ про адміністративні правопорушення в Україні створено систему державних інспекцій та служб (пожежного нагляду, контрольно-ревізійна служба, нагляду за охороною праці, санітарного нагляду, архітектурно-будівельного контролю, податкової служби та ін.). На даний час таких органів налічується близько 40. Свої повноваження державні інспекції та служби та здійснюють згідно із законами України, КУпАП та відповідними положеннями про них. Вони наділені правом на одержання на їх вимогу необхідних відомостей, безперешкодне відвідування об'єктів та здійснення перевірки на місці, видання дозволів, проведення експертизи і одержання її висновків. При виконанні своїх повноважень державні інспекції і служби поряд з іншими заходами адміністративного примусу в межах, передбачених КУпАП, можуть накладати на осіб, що вчинили адміністративні правопорушення, адміністративні стягнення. Найбільш поширеними серед них є штрафи.

Правом розглядати справи про адміністративні правопорушення можуть наділятися й інші органи, якщо вони будуть уповноважені на те законами України.

# **Тема 14.СПОСОБИ ЗАБЕСПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ І ДИСЦИПЛІНИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ– 2 год**

**План**

**1. Поняття режиму законності та дисципліни в державному управлінні та способи їх забезпечення.**

**2. Контроль у державному управлінні.**

**3.Контроль органів виконавчої влади загальної компетенції. Відомчий та міжвідомчий контроль.**

**4. Судовий контроль у державному управлінні. Контрольні повноваження державних інспекцій та служб.**

**1.Поняття режиму законності та дисципліни в державному управлінні та способи їх забезпечення**

Законність і дисципліна - основні умови існування будь-якої демократичної держави, її обов'язкові риси. Вони невід'ємні одна від одної. Законність можлива тільки за суворого додержання дисципліни усіма фізичними і юридичними особами, а дисципліна, в свою чергу, зумовлюється рамками закону. В словниках законність визначено як "загальноприйнятне, усталене правило співжиття, норму поведінки", що охоронюється законами[[55]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%82%D1%8F-%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B8%D0%BC%D1%83-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96-%D1%96-%D0%B4%D0%B8%D1%81%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%B8-%D0%B2-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%83-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%96%22%20%5Cl%20%22_ftn55%22%20%5Co%20%22), "неухильне додержання закону"[[56]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%82%D1%8F-%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B8%D0%BC%D1%83-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96-%D1%96-%D0%B4%D0%B8%D1%81%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%B8-%D0%B2-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%83-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%96%22%20%5Cl%20%22_ftn56%22%20%5Co%20%22). Під дисципліною ж розуміють "твердо встановлений порядок, додержання якого є обов'язковим для всіх членів даного колективу; розпорядок"[[57]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%82%D1%8F-%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B8%D0%BC%D1%83-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96-%D1%96-%D0%B4%D0%B8%D1%81%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%B8-%D0%B2-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%83-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%96%22%20%5Cl%20%22_ftn57%22%20%5Co%20%22).

У юридичній науці під законністю розуміють "неухильне виконання законів та відповідних їм інших нормативних актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями"[[58]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%82%D1%8F-%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B8%D0%BC%D1%83-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96-%D1%96-%D0%B4%D0%B8%D1%81%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%B8-%D0%B2-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%83-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%96%22%20%5Cl%20%22_ftn58%22%20%5Co%20%22).

Це означає, що законність обов'язкова для всіх елементів держави (органів законодавчої, виконавчої, судової влади, інших державних і недержавних утворень, громадян). Вона також є обов'язковою умовою, що забезпечує безперешкодну реалізацію прав громадян, громадських утворень на самовираження і вільний розвиток.

Ззовні законність виражено в законодавстві, під яким прийнято розуміти систему правових актів, де норми права знаходять своє зовнішнє відображення.

Будучи умовою вільного розвитку всіх і кожного, законність не повинна ототожнюватися з уседозволеністю. Саме законність, відображена в правових актах, є тією гранню, яка обмежує свободу кожного заради свободи всіх.

Законність - багатогранне поняття, яке визначається по-різному. Її можна розглядати як принцип діяльності держави, сутність якого полягає в обов'язку державних органів, інших фізичних і юридичних осіб діяти відповідно до вимог законів.

Якщо розглядати принцип законності стосовно його практичного застосування, то законність означає, що всяке рішення державних і недержавних органів, уповноважених на те осіб не повинно суперечити чинному законодавству; має бути прийнятим у межах компетенції органу та повноважень посадової особи, що його приймає; з додержанням необхідної процедури, форми; мусить сприяти створенню, закріпленню або розвитку корисних для суспільства відносин.

Законність можна розглядати і як метод державного управління, тобто як сукупність прийомів, способів, за допомогою яких держава забезпечує належну поведінку своїх суб'єктів.

Законність - це також 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 і розвитку громадянського суспільства, ефективній діяльності державного механізму.

Для того щоб забезпечити режим законності, держава повинна створити основу для цього. Основою (або гарантіями) законності в державному управлінні слід визнати наявність: 1) певних економічних умов; 2) розвинутої політичної системи; 3) механізму соціального захисту населення; 4) науково обґрунтованої системи норм права, що відповідає вимогам часу і доступна для розуміння усіма суб'єктами державного управління; 5) механізму примусу, який чітко працює в межах закону.

Важливою умовою законності і дисципліни в державному управлінні слід визнати також високу правову культуру громадян і апарату виконавчої влади, яка в свою чергу є наслідком загального рівня освіти і культури суспільства. Між собою законність та дисципліна співвідносяться як загальне та особливе. Законність можна розглядати і як статику (сукупність норм, законодавчих актів), дисципліну - як динаміку законності (певні дії з виконання вимог норм законодавства).

Таким чином, законність і дисципліна - це обов 'язкові риси правової держави, сукупність форм і методів державного управління, які знаходять своє відображення в чинному законодавстві і за допомогою яких держава регулює взаємовідносини в суспільстві, досягається стан законослухняної поведінки об'єктів управління.

Законність і дисципліна в державному управлінні забезпечуються трьома основними способами: проведенням контролю, здійсненням нагляду та за допомогою звернень громадян. Проте цим конкретним юридично значущим діям передує утворення певних економічних під- ґрунтів правомірної поведінки членів суспільства та переконання, яке виявляється в попередженні, роз'ясненні, вихованні, а також утворенні певних моральних стимулів законослухняної поведінки суб'єктів державного управління. Їх також слід розглядати як способи забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні.

Діяльності щодо забезпечення законності надається державно- правовий характер, а органи, що її здійснюють (органи виконавчої влади, міліція, прокуратура, різні державні інспекції, служби, суди, деякі громадські утворення та ін.), наділяються юридично-владними повноваженнями. Такого роду діяльність вважають способами забезпечення законності. Кожний з цих способів має притаманні тільки йому риси, закріплені відповідними нормативними актами, які реалізується за допомогою спеціальних методів. Разом з тим ці способи пов'язані між собою єдністю мети - забезпечити суворе додержання вимог законності і дисципліни усіма суб'єктами державного управління.

Забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні досягається в процесі повсякденної діяльності державних органів і знаходить своє зовнішнє відображення в припиненні порушень законів і дисципліни; здійсненні заходів щодо ліквідації причин і умов, які їх породжують; відновленні порушених прав і законних інтересів громадян, громадських організацій; притягненні до відповідальності і покарання осіб, винних у порушенні законності і дисципліни; створенні атмосфери невідворотності покарання за порушення вимог законності і дисципліни; вихованні працівників апарату управління в дусі суворого додержання існуючих правил. Цим забезпечується додержання законності кожною ланкою державного управління, кожним службовцем з метою організації їх чіткої роботи, підтримання державної дисципліни, а також охорони і захисту прав і свобод громадян, інтересів юридичних осіб у повсякденній діяльності апарату управління.

Контроль - основний спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, один із його найважливіших елементів. Без організації та здійснення контролю неможлива належна робота державного апарату, інших підконтрольних державних структур. Контроль також є одним з основних дисциплінуючих чинників поведінки громадян. У державному управлінні контроль поширюється на всі сфери: економіку, соціально-культурну, адміністративно-політичну діяльність, міжгалузеве державне управління. Сама контрольна діяльність здійснюється шляхом перевірок, планових і позапланових ревізій, обстежень, витребування звітів, проведення рейдів, оглядів тощо.

Головними напрямками здійснення контролю у сфері державного управління є: 1) додержання планової, фінансової, ціноутворюючої, договірної, технологічної, виконавчої, трудової та інших видів державної дисципліни; 2) використання державних ресурсів; 3) виконання природоохоронного законодавства; 4) підбір і розміщення кадрів у державному секторі; 5) виконання соціальних програм та ін.

Контрольна діяльність включає низку послідовних дій, яку можна розділити на три стадії: підготовчу, центральну (або аналітичну) та підсумкову. В свою чергу вони самі наповнюються конкретними стадіями-діями.

На підготовчій стадії: 1) обирається об'єкт контролю (кого перевірятимуть); 2) визначається предмет контролю (що саме слід перевірити); встановлюються засоби здійснення контролю (ревізія, аудит, витребування звітів та ін.); 4) підбираються (призначаються) особи, які здійснюватимуть контроль; 5) складаються плани його проведення.

На центральній (аналітичній) стадії збирається та оброблюється інформація. Зібрана інформація (часто одержана від різних джерел) аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, що перевіряється, оскільки інформація, одержана від керівництва такого об'єкта та з інших джерел, часто не збігається.

До підсумкової стадії належать такі дії: 1) прийняття рішення за результатами контролю; 2) доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); 3) надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; 4) контроль за виконанням рішень, прийнятих за підсумками контролю.

Контролю притаманні свої принципи. До них належать: 1) універсальність (це означає, що контроль має охоплювати всі ділянки державного будівництва); 2) систематичність (проводиться не одноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно); 3) безсторонність (досягається шляхом покладення завдань контролю на осіб, не зацікавлених в його результатах); 4) реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів); 5) дійовість, оперативність, результативність (припускають швидке проведення контрольних дій контролюючим органом у разі одержання повідомлень про порушення, запобігання правопорушенням і причинам, що їм сприяли, своєчасне вжиття заходів щодо їх усунення, притягнення у відповідних випадках винних до відповідальності); 6) гласність (дає можливість, а у деяких випадках і стає обов'язком доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у його результатах).

Контроль можна класифікувати: за органами, які його здійснюють; за сферою діяльності, яка підлягає контролю; за формами його проведення.

Контроль здійснюють: 1) органи законодавчої влади (Верховна Рада України); 2) Президент України та його Адміністрація; 3) представницький орган АРК - Верховна Рада АРК; 4) органи виконавчої влади - Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, міністерства, державні комітети (державні служби), органи зі спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації та її підрозділи, адміністрація підпри ємств, установ, організацій; 5) судові органи (Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, адміністративні, господарські суди); 6) спеціальні контролюючі органи - державні інспекції та служби (пожежна, санітарна, автомобільна та інші інспекції, Державна податкова адміністрація, Державна митна служба тощо); 7) органи місцевого самоврядування (місцеві ради та їх виконавчі органи).

За сферою діяльності, яка підлягає контролю, останній поділяється на відомчий, міжвідомчий та над (або поза) відомчий.

Відомчий контроль здійснюється міністерствами і відомствами усередині відповідної структури (тому його ще називають внутрішньовідомчим або просто внутрішнім контролем). Такий контроль тісно пов'язаний із завданнями, що стоять перед міністерствами і відомствами. Загальні питання його організації та проведення регулюються Порядком проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи в системі центрального органу видавничої влади1. Відповідно до цього акта в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади створюються і функціонують самостійні внутрішньовідомчі контролюючі структури - контрольно-ревізійні підрозділи, завданням яких є: аналіз фінансово-господарської діяльності, цільового та ефективного використання бюджетних коштів та збереження державного майна, економного використання фінансових і матеріальних ресурсів, виконання планових завдань, достовірності ведення бухгалтерського обліку. Порядок організації і проведення ревізій та перевірок фінансово- господарської діяльності підприємств, установ і організацій визначається інструкціями, які затверджуються керівниками міністерств, інших центральних органів виконавчої влади за погодженням з Головним контрольно-ревізійним управлінням України (Голов КРУ).

Здійснюючи керівництво відповідними сферами управління, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції видають акти, організують і контролюють їх виконання. Повноваження цих органів, у тому числі контрольні, закріплено в законах, положеннях про відповідні міністерства і відомства, управління (відділи) місцевих органів державної виконавчої влади, статутах державних підприємств, установ і організацій. У міністерствах і відомствах для здійснення контрольних функцій утворюються відомчі інспекції, групи. Контрольні повноваження покладаються також на юридичні служби і юрисконсультів.

Сутність міжвідомчого контролю полягає в тому, що він здійснюється органом міжгалузевої компетенції за виконанням загальнообов'язкових правил, які діють у відповідній сфері.

Першою особливістю міжвідомчого контролю є те, що він виключає підпорядкованість, тобто здійснюється органом іншої відомчої належності. Друга особливість такого контролю полягає в тому, що коло питань, яке має право перевіряти орган міжвідомчого контролю, є вузьким, спеціальним, тобто прив'язане до завдань, які стоять перед цим органом. Наприклад, Державний комітет статистики України контролює тільки порядок організації та ведення статистичної звітності міністерствами, державними комітетами та іншими відомствами. Міністерство фінансів України за допомогою ГоловКРУ здійснює контроль за використанням грошових коштів, матеріальних цінностей, їх збереженням, контролює стан і достовірність бухгалтерської звітності. Вони не втручаються в інші функціональні повноваження підконтрольного органу.

До міжвідомчого контролю слід віднести й контроль з боку різних спеціалізованих державних інспекцій, служб, комісій, комітетів, управлінь та ін., які структурно входять до складу відповідних міністерств чи відомств. Це пожежна, санітарна, автомобільна та інші інспекції, підрозділи Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики, митної служби, управлінь цивільної авіації та ін. Згідно з наданими їм повноваженнями вони здійснюють контроль за додержанням загальнообов'язкових правил у різних сферах діяльності - промисловості, сільському господарстві, транспорті, охороні природи тощо.

Надвідомчий контроль здійснюється органами загальної компетенції - Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями з питань економічного, соціально- культурного та адміністративно-політичного будівництва незалежно від відомчого підпорядкування об'єктів контролю.

Ще однією характерною рисою зазначених видів контролю є те, що тільки за результатами відомчого і надвідомчого контролю винну особу можна притягти до дисциплінарної відповідальності за тих обставин, що перевірки здійснюють вищі посадові особи, наділені правом прийому на роботу. Результатом проведення міжвідомчого контролю може стати притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Притягнення до кримінальної відповідальності не виключає можливості застосування дисциплінарного стягнення.

Контроль здійснюється у формі перевірок (обстеження і вивчення окремих напрямків фінансово-господарської діяльності, за результатами якої складається довідка чи доповідна записка), ревізій (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за наслідками якої складається акт), аудиту, витребування звітів та ін.

Контроль слід відрізняти від близького до нього виду державної діяльності - нагляду, хоча у них є деякі однакові риси. Їх поєднують єдина мета - забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, форми здійснення роботи - перевірки, витребування звітів, пояснень та ін., обов'язковість вказівок. Але контроль на відміну від нагляду проводиться повсякденно і безперервно широким колом органів. Нагляд же здійснює єдиний державний орган - прокуратура. (Санітарний, пожежний нагляд та деякі інші види діяльності неточно називаються наглядом. У дійсності ж - це контроль.) Різна у них і нормативна база. Головне ж, чим відрізняється контроль від нагляду, - це те, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді підміняючи собою керівний орган цього об'єкта) і самостійно притягувати правопорушників до юридичної відповідальності, в той час як прокуратуру позбавлено таких можливостей. Наприклад, органи пожежного, санітарного нагляду, ветеринарного контролю можуть прийняти рішення про призупинення (за наявності підстав для цього) роботи підконтрольного їм об'єкта до усунення виявлених ними правопорушень. Такі їх дії фактично прирівнюються до управлінської діяльності адміністрації цих об'єктів або вищих відносно них органів. Крім того, вони можуть самостійно притягати до адміністративної відповідальності винних у порушенні правил посадових осіб об'єктів, експлуатацію яких призупинено.

Прокуратура, здійснюючи нагляд, тільки ставить питання про усунення виявлених нею порушень законодавства. Прокурор приносить протест, вносить припис або подання про усунення порушень закону або виносить постанову про дисциплінарне провадження, провадження в справі про адміністративне правопорушення або про порушення кримінальної справи відносно винних осіб, але самостійно ніяких конкретних дій щодо ліквідації (припинення) протиправної ситуації не здійснює. Реальні дії відносно наведення порядку здійснюють компетентні посадові особи - сама особа, винна у вчиненні правопорушення, або вища посадова особа, яка має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного їй об'єкта.

Слід відмітити, що наведені риси, притаманні контролюючим органам і прокуратурі, не завжди представлені у повному обсязі. Чинне законодавство знає випадки, коли контролюючі органи мають наглядові повноваження, а у діяльності прокуратури виявляються елементи контролю. Наприклад, органи внутрішніх справ, здійснюючи адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, не можуть самостійно притягати до відповідальності особу, яка порушує правила адміністративного нагляду (притягує суд (суддя). До речі, в ст. 1 Закону України "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі" законодавець, усупереч назві цього нормативного акта, визначає адміністративний нагляд як систему тимчасових заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами внутрішніх справ. Це говорить про те, що законодавець нечітко проводить відмінність між цими двома видами діяльності державних органів.

У свою чергу, письмовий припис прокурора про усунення порушень закону згідно зі ст. 22 Закону України "Про прокуратуру" підлягає негайному виконанню, тобто прокурор у цьому разі фактично втручається в оперативну діяльність підприємства, організації, установи, перериваючи протизаконний перебіг подій. Тут законодавець виключає свободу вибору поведінки адресата, що можливо при застосуванні прокурором інших форм реагування. Але прокурор, як і раніше, самостійно не може притягти винну посадову особу до відповідальності за невиконання припису. Орган чи посадова особа можуть оскаржити припис вищестоящому прокурору, який зобов'язаний розглянути скаргу протягом десяти днів, або до суду, і вже суд (а не прокурор) вирішить справу по суті.

У спеціальній літературі згадується адміністративний нагляд, до якого відносять діяльність державних інспекцій і служб, виходячи з того, що ця діяльність на відміну від прокурорського нагляду має за мету не тільки попередження протиправних дій, усунення причин і умов, що сприяють правопорушенням, а й застосування заходів адміністративного примусу, в тому числі адміністративної відповідальності, в разі виявлення порушень загальнообов'язкових правил у сфері діяльності відповідної інспекції чи служби. Характерним є й те, що інспекції та служби самостійно застосовують адміністративно- примусові заходи відповідно до КУпАП, спеціальних законів та положень про адміністративні правопорушення, в межах покладених на них завдань втручаються в оперативну діяльність органів, які перевіряють (призупиняють або забороняють роботу підприємств чи їх окремих підрозділів, агрегатів, використання сировини чи матеріалів, зупиняють операції за рахунками в банках тощо).

Контроль з боку цих органів відрізняється від контролю в загальновизнаному розумінні ще й тим, що державні інспекції і служби позбавлені права застосовувати заходи дисциплінарної відповідальності, оскільки не мають із підконтрольними службових зв'язків.

Отже, контроль можна охарактеризувати як складову частину (елемент) управління, сутність якого полягає у відслідковуванні стану справ на підконтрольному об 'єкті, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативно- правових актів, додержання дисципліни та правопорядку і зовні виявляється у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів.

Нагляд же має за мету виявлення і попередження правопорушень, усунення їх наслідків та здійснення процесуальних заходів, спрямованих на притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, змінювати чи скасовувати акти управління.

Звернення громадян є особливим способом забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, який істотно відрізняється від контролю та нагляду. Відмінність між ними полягає в тому, що ініціаторами перевірок тут виступають не державні утворення (їх посадові особи), а громадяни. Звертаючись до компетентних органів із заявами і скаргами, вони сигналізують про виявлені ними порушення законності і дисципліни, надаючи тим самим змогу уповноваженим органам розібратися в суті справи, притягти, якщо на це є підстави, до відповідальності винних. Звернення громадян за захистом своїх прав до компетентних органів є важливим засобом забезпечення їх прав і свобод, законності і дисципліни в цілому.

У юридичній літературі виділяють і громадський контроль, до якого відносять контроль з боку різних громадських угруповань, - профспілок, трудових колективів, партій, рухів та ін., а також окремих громадян. Але й тут також відсутні такі важливі ознаки контролю, як право втручатися в оперативну діяльність підконтрольних і право самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Водночас слід зазначити, що деякі громадські утворення мають досить істотні контрольні повноваження, передусім у сфері адміністративної юрисдикції (наприклад, складати протоколи про адміністративні правопорушення).

**2.Контроль у державному управлінні**

Згідно з Конституцією України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України.

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

Верховна Рада може створювати в межах своїх повноважень тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань.

Для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від її конституційного складу.

Постійно діючими органами Верховної Ради є комітети. Вони здійснюють законопроекту роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради. Державні органи і організації зобов'язані виконувати вимоги комітетів, надавати їм необхідні матеріали і документи, розглядати в обов'язковому порядку рекомендації і повідомляти у встановлений ними строк про результати розгляду і вжиті заходи.Організація і порядок діяльності комітетів, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради встановлюються законом.

Відповідно до Конституції (ст. 101) та Закону України від 22 грудня 1997 р. "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини"1 парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України в межах його юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є: захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією, законами та міжнародними договорами України; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод та ін.

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

Для здійснення своїх обов'язків Уповноваженому надано права: безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, бути присутнім на їх засіданнях; знайомитися з документами, у тому числі секретними (таємними), та одержувати їх копії в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах; вимагати від посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності сприяння у проведенні перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок; направляти у відповідні органи акти реагування в разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами відповідних заходів тощо.

Рахункова палата - спеціальний контролюючий орган, який до 23 грудня 1997 р. був органом Верховної Ради[[59]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C-%D0%B7-%D0%B1%D0%BE%D0%BA%D1%83-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%BE%D1%97-%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn59%22%20%5Co%20%22). Завданнями Рахункової палати є: організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, обсягами, структурою та їх цільовим призначенням; здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього та зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів; контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля; контроль за законністю та своєчасністю рухів коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках та ін.

Для цього Рахунковій палаті надано такі повноваження: здійснювати експертно-аналітичні та інші види діяльності, що забезпечують контроль за використанням коштів загальнодержавних цільових фондів, коштів позабюджетних фондів, цільовим використанням фінансово- кредитних і валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм; проводити фінансові перевірки, ревізії в апараті Верховної Ради, органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна України, інших підзвітних Верховній Раді органах, а також на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності в межах, установлених законодавством; одержувати від керівників установ та організацій, що перевіряються, всю необхідну документацію та іншу інформацію про фінансово-господарську діяльність та ін.

До контролю з боку законодавчої влади можна віднести депутатський запит, право народного депутата України брати участь у перевірках додержання законів державними органами та органами об' єднань громадян, підприємств, установ і організацій, на участь у депутатському розслідуванні, відвідувати будь-які державні органи та об'єднання громадян, підприємства, установи і організації з питань своєї депутатської діяльності та ін.

Контрольні повноваження Верховної Ради України, її комітетів, депутатів, Рахункової палати закріплено в Регламенті Верховної Ради України[[60]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C-%D0%B7-%D0%B1%D0%BE%D0%BA%D1%83-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%BE%D1%97-%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn60%22%20%5Co%20%22), законах України від 4 квітня 1995 р. "Про комітети Верховної Ради України"[[61]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C-%D0%B7-%D0%B1%D0%BE%D0%BA%D1%83-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%BE%D1%97-%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn61%22%20%5Co%20%22), від 17 листопада 1992 р. "Про статус народного депутата України"[[62]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C-%D0%B7-%D0%B1%D0%BE%D0%BA%D1%83-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%BE%D1%97-%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn62%22%20%5Co%20%22) (зі змінами), від 23 грудня 1997 р. "Про Рахункову палату"[[63]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C-%D0%B7-%D0%B1%D0%BE%D0%BA%D1%83-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%BE%D1%97-%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn63%22%20%5Co%20%22).

Контрольні повноваження Президента України регулюються Конституцією України.

Вони поширюються на різні гілки влади. Так, Президент підписує закони, прийняті Верховною Радою, а в разі незгоди з ними, за умов суперечності їх Конституції або міжнародним угодам, накладає на них вето із наступним поверненням на повторний розгляд Верховної Ради, скасовує дію актів Кабінету Міністрів та акти Ради міністрів АРК, які не відповідають Конституції і законам України.

Президент здійснює не тільки прямий, а й опосередкований контроль - шляхом реалізації свого конституційного права на призначення третини складу Конституційного Суду України, утворення судів, створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб тощо.

Всебічну контрольну діяльність здійснюють органи виконавчої влади усіх рівнів. Ця діяльність є одним з найважливіших елементів організаційної роботи, спрямованої на подальше зміцнення законності і дисципліни в державному управлінні.

Найширші контрольні повноваження у цій сфері серед органів виконавчої влади належать Кабінету Міністрів України як вищому органу в системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів здійснює контроль за діяльністю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади за додержанням ними законодавства. Він сприяє тому,щоб ці органи в повному обсязі використовували свої повноваження, заслуховує їх звіт, доповіді та інформацію про виконання завдань, що стоять перед ними, про розвиток відповідних галузей тощо. Контрольні повноваження Кабінету Міністрів закріплено в Конституції, інших нормативних актах України.

Рада міністрів АРК має такі самі, як і Кабінет Міністрів, контрольні повноваження (за деякими винятками) відносно підконтрольних їй органів.

Центральні органи виконавчої влади, їх відділи та управління, державні адміністрації в процесі повсякденної діяльності систематично здійснюють відомчий контроль, який поширюється на підпорядковані їм об'єкти відомчої належності[[64]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C-%D0%B7-%D0%B1%D0%BE%D0%BA%D1%83-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%BE%D1%97-%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn64%22%20%5Co%20%22). Вони перевіряють виконання законів, указів та урядових постанов, актів вищих органів, стан дисципліни і ефективність роботи апарату, розміщення і використання кадрів, роботу щодо розгляду звернень громадян та ін. Контроль організують безпосередньо керівники вищих відносно підконтрольного об'єкта галузевих органів, їх структурних підрозділів і проводять працівники апарату - відповідні фахівці. В державних комітетах, міністерствах, державних адміністраціях, підрозділах центральних органів на місцях функціонує контрольно-ревізійна служба, підпорядкована безпосередньо керівникові органу.

Контрольні повноваження названих органів державної виконавчої влади закріплено в законах України, Загальному положенні про міністерство, інший орган державної виконавчої влади України, окремих положеннях про державні комітети, міністерства, відомства, їх структурні підрозділи, інших нормативних актах.

Законодавство, що регулює діяльність місцевих державних адміністрацій, надає контрольні повноваження як місцевій адміністрації в цілому, так і її окремим структурним підрозділам. При цьому контроль з боку державної адміністрації слід віднести до надгалузевого контролю, а контроль з боку її управлінь та відділів, які є органами галузевого управління, - до галузевого контролю.

Місцеві державні адміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль за збереженням і раціональним використанням державного майна; виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом; належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; використанням та охороною земель, лісів, надр, вод, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; додержанням виробниками продукції стандартів, технічних вимог та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; додержанням санітарних і ветеринарних правил; додержанням правил благоустрою, архітектурно-будівельних норм і стандартів та ін.

Контрольні повноваження адміністрації підприємства, установи, організації мають внутрішньовідомчий характер, закріплені в різних нормативних актах як на рівні закону, так і в положеннях та статутах відповідних підприємств, установ і організацій. На керівників підприємств, установ і організацій покладено обов'язок стежити за виконанням підлеглими чинних правил і норм. Разом з бухгалтерією, юридичною та іншими службами вони організовують бухгалтерський облік, контролюють раціональне, економне та ефективне використання матеріальних і фінансових ресурсів, збереження державної та колективної власності. Вони зобов'язані запобігати розбазарюванню матеріальних цінностей, порушенням фінансового і господарського законодавства та ін. У разі виявлення адміністративних правопорушень (наприклад, розкрадання державного або колективного майна) адміністрація підприємств, установ, організацій складає протоколи про адміністративні правопорушення і надсилає їх на розгляд компетентним органам (посадовим особам); у межах, встановлених законодавством, притягує винних до дисциплінарної відповідальності.

**3.Контроль органів виконавчої влади загальної компетенції**

До спеціалізованих контролюючих органів належать різні державні інспекції та служби, основним завданням яких є здійснення державного контролю в тій чи іншій досить вузькій сфері діяльності. Найбільш відомими серед інспекцій є автомобільна, пожежна, охорони праці, по контролю за цінами, серед служб - санітарна, податкова, митна, контрольно-ревізійна та ін. Усі вони - органи державного управління або їх самостійні структурні підрозділи, що мають юрис- дикційні повноваження. Будучи контролюючими органами іншої відомчої належності відносно підконтрольних їм структур, вони здійснюють міжвідомчий контроль.

Контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів разом з прокурорським наглядом і зверненнями громадян до компетентних органів (посадових осіб) за захистом своїх прав є важливим засобом забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Особливість такого контролю (порівняно з відомчим) полягає у спеціалізованому предметі контролю, а також у відсутності відомчої заінтересованості в його результатах. Досить висока результативність цього контролю зумовлена тим, що його здійснюють висококваліфіковані фахівці, добре обізнані у слабких сторонах підконтрольних їм структур.

Так, Державна автомобільна інспекція Міністерства внутрішніх справ України (Державтоінспекція) відповідно до покладених на неї завдань[[65]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C-%D0%B7-%D0%B1%D0%BE%D0%BA%D1%83-%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8E%D1%8E%D1%87%D0%B8%D1%85-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2%22%20%5Cl%20%22_ftn65%22%20%5Co%20%22) бере участь у розробленні проектів законів та інших нормативних актів і документів, у тому числі правил, норм та стандартів, державних і регіональних програм забезпечення безпеки дорожнього руху і його учасників; здійснює контроль за додержанням власниками (володільцями) транспортних засобів, а також громадянами, посадовими особами вимог Закону України від 30 червня 1993 р. "Про дорожній рух"[[66]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C-%D0%B7-%D0%B1%D0%BE%D0%BA%D1%83-%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8E%D1%8E%D1%87%D0%B8%D1%85-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2%22%20%5Cl%20%22_ftn66%22%20%5Co%20%22) (зі змінами); правил, норм і стандартів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху; виявляє та вживає заходів щодо попередження і припинення адміністративних правопорушень, додержання правил дорожнього руху; забезпечує розгляд справ, віднесених до відання Державтоінспекції; здійснює профілактику правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху серед його учасників; регулює дорожній рух; контролює внесення обов'язкових платежів власниками транспортних засобів тощо. Державтоінспекція за результатами контролю відсторонює від керування транспортним засобом осіб, що перебувають у стані сп'яніння, або тих, що не мають права на керування цим видом транспортного засобу, або грубо порушують правила дорожнього руху; розглядає справи про адміністративні правопорушення, віднесені до її відання; застосовує інші, передбачені нормативно- правовими актами заходи впливу.

Державний пожежний нагляд Міністерства України з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (Держпожежнагляд) є одним з основних спеціалізованих контролюючих органів державної пожежної охорони. Відповідно до покладених на нього завдань інспектори Держпожежнагляду розробляють за участю заінтересованих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і затверджують загальнодержавні правила пожежної безпеки, обов'язкові для всіх підприємств, установ, організацій і громадян; здійснюють контроль за додержанням керівниками різних ланок влади і громадянами вимог актів законодавства з питань пожежної безпеки; проводять перевірки та дізнання за повідомленнями і заявами про злочини, пов'язані з пожежами та порушеннями правил пожежної безпеки. Інспектори Держпожежнагляду проводять пожежно-технічні обстеження і перевірки підприємств, установ, організацій, будівель, споруд та інших підконтрольних об'єктів незалежно від форм власності; дають керівникам різних ланок влади, а також громадянам обов'язкові до виконання розпорядження (приписи) про усунення порушень і недоліків щодо питань пожежної безпеки; в разі виявлення серйозних порушень правил пожежної безпеки припиняють або забороняють роботу підприємств, їх окремих підрозділів, агрегатів, експлуатацію споруд, окремих приміщень, випуск та реалізацію пожежонебезпечної продукції, дію виданих дозволів на право проведення робіт; здійснюють контроль за виконанням протипожежних вимог на будівництві та ін.

За результатами контролю в разі виявлення порушень інспектори Держпожежнагляду забороняють (до усунення недоліків) випуск і застосування проектів, зупиняють проведення будівельно-монтажних робіт, притягують до адміністративної відповідальності посадових осіб, інших працівників підприємств, установ, організацій і громадян, винних у порушенні встановлених законодавством вимог пожежної безпеки; застосовують штрафні санкції до підприємств, установ, організацій за порушення правил пожежної безпеки, невиконання розпоряджень (приписів) посадових осіб органів Держпожежнагляду. Державна інспекція з контролю за цінами відповідно до покладених на неї завдань та наданих їй повноважень, закріплених у Положенні про Державну інспекцію з контролю за цінами[[67]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C-%D0%B7-%D0%B1%D0%BE%D0%BA%D1%83-%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8E%D1%8E%D1%87%D0%B8%D1%85-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2%22%20%5Cl%20%22_ftn67%22%20%5Co%20%22), здійснює державний контроль за додержанням установленого порядку затвердження та застосування цін і тарифів у міністерствах і відомствах, на підприємствах, в установах, організаціях державних та інших форм власності; перевіряє обґрунтованість затверджуваних міністерствами і відомствами, об'єднаннями, підприємствами і організаціями в межах їх компетенції, незалежно від форм власності та господарювання, цін і тарифів, стан організації та ефективності роботи відомчого контролю за цінами; координує роботу єдиної системи органів державного контролю за цінами з іншими контролюючими органами і громадськими об'єднаннями.

Для цього Держінспекція має право проводити у будь-яких суб'єктах підприємництва, розташованих на території України, перевірки бухгалтерських документів, книг, звітів, калькуляцій тощо, пов'язаних із застосуванням цін, а також одержувати необхідні пояснення, довідки та відомості з питань, що виникають при перевірках; обстежувати з додержанням відповідних правил виробничі, складські, торговельні та інші приміщення об'єднань, підприємств і організацій, що використовуються для виготовлення, зберігання і реалізації товарів і сировини, а також організації і надання різних послуг та ін. За результатами контролю Держінспекція в разі наявності для того підстав вимагає від керівників та інших посадових осіб суб'єктів підприємництва, що перевіряються, усунення виявлених порушень законодавства про порядок установлення та застосування цін; приймає рішення про застосування до суб'єктів підприємництва передбачених чинним законодавством економічних санкцій та ін. Начальники державних інспекцій по контролю за цінами та їх заступники від імені органів державного контролю за цінами мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення на винних посадових осіб, а також приймати рішення про застосування економічних санкцій і припинення операцій по рахунках суб'єктів підприємництва в установах банку тощо.

Державна санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України, повноваження якої регулюються Законом України від 24 лютого 1994 р. "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення"[[68]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C-%D0%B7-%D0%B1%D0%BE%D0%BA%D1%83-%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8E%D1%8E%D1%87%D0%B8%D1%85-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2%22%20%5Cl%20%22_ftn68%22%20%5Co%20%22), здійснює контроль за додержанням юридичними і фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних чинників на здоров'я людей, а також застосовує заходи правового характеру відносно правопорушників.

Основними завданнями цієї служби є: нагляд за організацією і проведенням усіма юридичними і фізичними особами санітарних та протиепідемічних заходів; нагляд за реалізацією державної політики з питань профілактики захворювань населення; участь у розробці і контроль за виконанням програм, що стосуються попередження шкідливого впливу чинників навколишнього середовища на здоров'я населення; нагляд за додержанням санітарного законодавства та ін. При виявленні правопорушень встановлених правил державні санітарні лікарі обмежують, тимчасово забороняють або припиняють діяльність підприємств, установ, організацій, об'єктів будь-якого призначення, технологічних ліній, машин та механізмів, виконання окремих технологічних операцій; обмежують, тимчасово забороняють або припиняють будівництво, реконструкцію та розширення об'єктів по проектах, що не мають позитивного висновку за результатами державної санітарно-гігієнічної експертизи і в разі відступу від затвердженого проекту, здійснюють інші дії. Державні санітарні лікарі також притягують винних осіб до адміністративної відповідальності, а до юридичних осіб застосовують фінансові санкції.

Державна митна служба України здійснює митний контроль з метою забезпечення додержання державними органами, підприємствами, посадовими особами, а також громадянами порядку переміщення через державний кордон товарів та інших предметів.

Митний контроль безпосередньо здійснюють відповідні посадові особи митниць шляхом перевірки документів, які є необхідними для такого контролю; митного огляду (огляду транспортних засобів, товарів та інших предметів, особистого догляду); переогляду; огляду документів і предметів, які переміщуються через митний кордон України; митних обстежень та застосуванням інших форм.

Уповноважені особи митних органів у разі виявлення ними порушень митних правил і за наявності інших передбачених законодавством підстав можуть здійснювати адміністративне затримання, вилучення речей і документів, застосовувати спеціальні засоби попередження і припинення правопорушень. Начальник митного органу, його заступник або посадова особа, яка здійснює провадження в справі про адміністративне правопорушення, мають право відповідною постановою

призначити перевірку діяльності підприємства, яке припустилося порушень митних правил. Начальники митниць та їх заступники притягають винних осіб до адміністративної відповідальності.

Контрольні повноваження митних органів та їх посадових осіб закріплено в МК України, положеннях про митну службу та її підрозділи, інших нормативних актах.

Функції контролю за додержанням законодавства про податки та інші платежі у бюджет здійснює Державна податкова служба України. Вона контролює своєчасне подання платниками податків бухгалтерських звітів і балансів, податкових розрахунків, звітів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням платежів у бюджет, а також перевіряє достовірність цих документів щодо правильності визначення прибутку, доходу, інших платежів у бюджет; контролює додержання громадянами законодавства про індивідуальну трудову діяльність; забезпечує застосування та своєчасне стягнення сум фінансових санкцій за порушення податкового законодавства, а також стягнення адміністративних штрафів за порушення податкового законодавства, допущені посадовими особами підприємств, установ, організацій та громадянами; передає правоохоронним органам матеріали про факти порушень, за які передбачена кримінальна відповідальність, та ін.

Для реалізації цих функцій підрозділам державної податкової служби надається право проводити у будь-яких суб'єктів підприємництва перевірки грошових документів, бухгалтерських книг, звітів, планів, кошторисів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків та інших обов'язкових платежів у бюджет; одержувати необхідні пояснення, довідки і відомості з питань, що виникають при перевірках; обстежувати будь-які приміщення підприємств, установ, організацій і громадян, що використовуються для одержання доходів або пов'язані з утриманням об'єктів оподаткування.

**4.Судовий контроль у державному управлінні. Контрольні повноваження державних інспекцій та служб**

Судовий контроль - специфічний вид контролю у сфері державного управління. Особливість цього контролю полягає в тому, що він здійснюється не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих, а лише при розгляді справ (адміністративних, цивільних, кримінальних).

Судовий контроль в управлінні можна класифікувати за двома основними напрямками: за видом суду, який здійснює контроль, та за формою втручання в діяльність підконтрольного органу. В останньому випадку виділяють пряму (безпосередню) і непряму (опосередковану) форми втручання.

В Україні судовий контроль здійснюють Конституційний Суд України, суди загальної компетенції, адміністративні та господарські суди.

Контроль з боку Конституційного Суду визначається особливим статусом Конституційного Суду і предметом його контролю. Конституційний Суд здійснює контроль, який виходить за межі контролю в державному управлінні. До його контрольних повноважень належать: обов'язок приймати рішення і давати висновки в справах про консти- туційність законів та інших актів Верховної Ради України, актів Президента України, правових актів Верховної Ради АРК; вирішення питань про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених Конституцією. На нього також покладено обов'язок офіційного тлумачення

Конституції та законів України (Закон України від 16 жовтня 1996 р. "Про Конституційний Суд України"[[69]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-4-%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B9-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C%22%20%5Cl%20%22_ftn69%22%20%5Co%20%22)).

Судовий контроль з боку судів загальної компетенції здійснюється при розгляді цивільних справ за позовами, передусім таких, де однією із сторін є орган державного управління. Суд (суддя) оцінює їх з точки зору відповідності закону, приймає певне рішення по справі, яким може змінити чи скасувати управлінське рішення (акт управління), чим фактично втручається в управлінську сферу діяльності державного органу. Це справи, наприклад, про поновлення на роботі, відшкодування збитків (зобов'язує сторону відшкодувати збитки, встановлює їх розмір) та ін.

При розгляді кримінальних справ (найбільш показові з них - про розкрадання майна) суд може застосовувати тільки непряму (опосередковану) форму втручання. Поряд з вирішенням питання про винуватість особи в кримінальному злочині та її відповідальність суд перевіряє законність дій органів управління, посадових осіб та інших громадян. Якщо суд виявить порушення законності, він виносить окрему ухвалу (ст. 340 КПК України). Це форма інформування державних органів, комерційних та інших структур, об'єднань громадян про виявлені порушення закону і умови, що їх породжують. Суд повідомлює про необхідність вжити заходів щодо їх усунення і попередження в майбутньому. Але цим суд не змінює реальний стан справ в органі чи організації, на підприємстві, в установі, куди надіслана його ухвала. Обов'язок прийняти управлінське рішення по окремій ухвалі та змінити ситуацію на краще лежить на керівництві відповідних органів і організацій.

Контроль з боку господарських судів має багато спільного з контролем з боку судів загальної компетенції. Основна відмінність між ними полягає в предметі спору і суб'єктах, які беруть участь у справі (юридичні особи). Різною для них є і нормативна база. Господарські суди у своїй діяльності керуються ГПК України та Законом України від 7 лютого 2002 р. "Про судоустрій України"[[70]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-4-%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B9-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C%22%20%5Cl%20%22_ftn70%22%20%5Co%20%22). Значні відмінності має і процедура розгляду справ.

Відповідно до КАС України контроль з боку адміністративних судів спрямовано на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій. Особливість процедури розгляду справ полягає у тому, що спосіб захисту прав фізичних та юридичних осіб тут скоріше цивільноправовий, ніж адміністративний (позасудовий).

Викладене дає можливість дійти висновку, що судовий контроль

в управлінні - це заснована на законі діяльність судів з перевірки правомірності актів і дій органів управління, їх посадових осіб по відновленню порушених прав, а в необхідних випадках - застосуванню до цих суб'єктів правових санкцій.

# **Тема 15 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ**

**План**

**1. Поняття адміністративно-правових режимів.**

**2.Види адміністративно-правових режимів.**

**3.Поняття та види надзвичайних режимів.**

**1.Поняття адміністративно-правових режимів**

Поняття "правовий режим"[[71]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%82%D1%8F-%D1%82%D0%B0-%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B8-%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%85-%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B8%D0%BC%D1%96%D0%B2%22%20%5Cl%20%22_ftn71%22%20%5Co%20%22) визначається як порядок регулювання, комплекс правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань.

Кожній галузі права притаманний свій специфічний режим регулювання, яким і зумовлюється юридична особливість певної галузі.

Специфіка адміністративно-правового режиму виявляється в особливому порядку виникнення та формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин та їх здійснення, наявності специфічних санкцій, особливих засобах їх реалізації, а також у дії єдиних принципів, загальних положень, які поширюються на дану сукупність правових норм.

Адміністративно-правовий режим - поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що виявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин.

До основних елементів адміністративно-правового режиму належать:

 метод правового регулювання, який в адміністративному праві ґрунтується на централізованому засобі та імперативному типах регулювання і виражається в юридичній нерівності суб'єктів правовідносин;

 особливі адміністративно-правові засоби встановлення та форми виникнення прав і обов'язків, способів юридичного пливу, захисту прав, процедурно-процесуальні форми тощо, до яких слід віднести акти, скарги, службову або функціональну підпорядкованість, контроль або нагляд, адміністративний примус, протоколи, постанови, клопотання, адміністративну відповідальність та ін.;

 принципи, загальні положення адміністративного права, такі як участь громадян в управлінні державними справами, забезпечення та захист прав і свобод людини, інтересів держави; здійснення органами влади своїх повноважень у межах, установлених Конституцією та відповідно до законів України; підзвітність, підконтрольність, відповідальність органів виконавчої влади та їх посадових осіб перед суспільством за свою діяльність тощо;

 особливість адміністративного законодавства, яке характеризується наявністю великої кількості правових норм, що регулюють значний обсяг різноманітних соціальних відносин, пов'язаних із державним управлінням;

 встановлення поряд із загальногалузевим правовим режимом внутрішньогалузевих правових режимів: режиму секретності, митного режиму, режиму державного кордону, режиму вільних економічних зон, режиму здійснення певних видів підприємницької діяльності, паспортного режиму та ін.

Адміністративно-правові режими забезпечують функціонування не тільки галузевих інститутів адміністративного права, таких як державна служба, адміністративна відповідальність, а й багатьох інститутів інших галузей права або міжгалузевих інститутів, наприклад, права власності, підприємництва тощо.

Правові режими класифікують за масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав; глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій; часом і територією їх дії; окремими об'єктами; видами діяльності та ін.

За масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав виділяють пільгові та обмежуючі режими. Перші надають громадянам і організаціям додаткові права і свободи або пільги під час здійснення ними певних прав чи свобод, наприклад, пільги для учасників бойових дій. Другі, навпаки, запроваджують особливі права використання громадянами і організаціями своїх прав і свобод або встановлюють заборону на здійснення ними певних прав і свобод, наприклад, ліцензування окремих видів підприємницької діяльності.

За глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій розрізняють звичайні та надзвичайні режими. Перші не змінюють конституційного статусу громадян і організацій; другі суттєво обмежують їх права і свободи, вводять особливий порядок здійснення окремих видів конституційних прав і свобод.

За часом дії виділяють постійні (паспортний режим) або короткочасні, ситуаційні (надзвичайний стан) режими.

За територією дії розрізняють режими, що діють на всій території України або в окремих її регіонах чи місцях (режим прикордонної зони).

За окремими об'єктами виділяють режими заповідників, вогнепальної зброї, отруйних речовин тощо.

За видами діяльності розрізняють режими оперативно-розшукової діяльності, окремих видів підприємницької діяльності та ін.

Засади правових режимів встановлюють закони України: від 27 лютого 1991 р. "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи"[[72]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%82%D1%8F-%D1%82%D0%B0-%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B8-%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%85-%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B8%D0%BC%D1%96%D0%B2%22%20%5Cl%20%22_ftn72%22%20%5Co%20%22), від 16 березня 2000 р. "Про правовий режим надзвичайного стану"[[73]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%82%D1%8F-%D1%82%D0%B0-%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B8-%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%85-%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B8%D0%BC%D1%96%D0%B2%22%20%5Cl%20%22_ftn73%22%20%5Co%20%22), від 4 листопада 1991 р. "Про державний кордон України"[[74]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%82%D1%8F-%D1%82%D0%B0-%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B8-%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%85-%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B8%D0%BC%D1%96%D0%B2%22%20%5Cl%20%22_ftn74%22%20%5Co%20%22) та ін.

За юридичною природою виділяють правовстановлюючі, які містять первинні "режимні" норми, та правозастосовні акти. Наприклад, на підставі ст. 106 Конституції та Закону України "Про правовий режим надзвичайного стану" Президент України приймає рішення про введення режиму надзвичайного стану, в якому встановлює певні правила, а місцевий орган виконавчої влади (обласна державна адміністрація), керуючись цим актом, уводить комендантську годину.

У створенні та здійсненні адміністративно-правових режимів, крім нормативно-правової підсистеми, важливе значення мають також організаційна і матеріально-технічна. Організаційна підсистема обслуговує діяльність органів виконавчої влади (їх посадових осіб), які повинні забезпечити додержання встановлених заборон і обмежень та виконання покладених на громадян і юридичних осіб обов'язків.

Організаційна інфраструктура забезпечує реалізацію встановлених режимних правил. Це спеціальні режимні органи, які утворюються з урахуванням змісту і особливостей того чи іншого адміністративно- правового режиму (прикордонні війська, митні органи, тимчасові адміністрації тощо) і комплектуються спеціально підготовленим особовим складом, забезпечуються необхідними фінансовими і матеріально- технічними ресурсами.

Усі спеціальні адміністративно-правові режими мають дві взаємопов'язані сторони: змістовну і формальну. Змістовну сторону складають причини та мета введення режиму, його організаційні, економічні елементи, пов'язані з ними дії. Формальна (юридична) сторона містить такі елементи: хто, на який строк, на якій території встановлює режим; процедура його введення, здійснення, скасування; система "режимних" обов'язків і прав. Більшість спеціальних режимів, як правило, обмежують права громадян. Проте такі обмеження не повинні бути надмірними і мають встановлюватися тільки законами. В Конституції України закріплено, що виключно законами України визначають правові режими власності, державного кордону, воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації та інші види спеціальних правових режимів.

**3. Поняття та види надзвичайних режимів**

У певні періоди розвитку людства виникають гострі соціальні, техногенні суперечності, суперечності між природою та суспільством. Це зумовлює етнічні і соціальні, політичні та воєнні конфлікти, стихійні лиха, великомасштабні промислові аварії тощо. Екстремальні ситуації загрожують життю і здоров'ю людей, створюють умови для знищення значних матеріальних і духовних цінностей. Усе це може призвести до дестабілізації та руйнування соціальної системи, а тому потребує негайного здійснення неординарних заходів, у тому числі правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних та ін. Екстремальні (надзвичайні) ситуації становлять сукупність небезпечних для суспільства чинників, які створюють загрозу життєво важливим інтересам особи, суспільства, держави і потребують для свого врегулювання іншого нормативного впливу, іншої керуючої підсистеми, ніж ті, що діють у звичайних умовах.

Правові режими, за допомогою яких відбувається така перебудова юридичного інструментарію, можна визначити як надзвичайні. Вони належать до адміністративно-правових режимів.
Надзвичайні режими - це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності та функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація. Головним у їх змісті є те, що вони суттєво змінюють правовий статус суб'єктів цієї території, у деяких випадках - систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, встановлюють заходи, які застосовуються для врегулювання ситуації.

Законодавство України передбачає три основні різновиди надзвичайних режимів: 1) надзвичайний стан; 2) надзвичайна екологічна ситуація; 3) воєнний стан.

Правову основу введення надзвичайних режимів, крім норм Конституції України (статті 92 та 106), становлять закони України від 16 березня 2000 р. "Про правовий режим надзвичайного стану"[[75]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%82%D1%8F-%D1%82%D0%B0-%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B8-%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%87%D0%B0%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B8%D0%BC%D1%96%D0%B2%22%20%5Cl%20%22_ftn75%22%20%5Co%20%22), від 25 червня 1991 р. "Про охорону навколишнього природного середовища"[[76]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%82%D1%8F-%D1%82%D0%B0-%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B8-%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%87%D0%B0%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B8%D0%BC%D1%96%D0%B2%22%20%5Cl%20%22_ftn76%22%20%5Co%20%22), від 13 липня 2000 р. "Про зону надзвичайної екологічної ситуації"[[77]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%82%D1%8F-%D1%82%D0%B0-%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B8-%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%87%D0%B0%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B8%D0%BC%D1%96%D0%B2%22%20%5Cl%20%22_ftn77%22%20%5Co%20%22), від 6 квітня 2000 р. "Про правовий режим воєнного стану"4, а також закони, що регулюють діяльність окремих органів державного управління в умовах надзвичайного стану, наприклад, "Про міліцію", "Про Службу безпеки України".

Надзвичайний стан - це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи окремих її місцевостях під час виникнення надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що зумовили чи можуть зумовити людські та матеріальні втрати, створюють загрозу життю і здоров 'ю громадян або під час спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства.

Правові режими надзвичайного стану передбачають надання відповідним органам влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до Закону України "Про правовий режим надзвичайного стану" повноважень, необхідних для відвернення загрози і забезпечення безпеки та здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускають тимчасові, зумовлені загрозою обмеження в здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Метою введення надзвичайного стану є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства.

Надзвичайний стан вводять лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладу, усунення якої іншими способами неможливе.

У Законі України "Про правовий режим надзвичайного стану" виділено два види такого стану: 1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю багатьох верств населення; 2) викликаний протиправними діями людей: вчинення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення; виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів чи місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування; виникнення масових заворушень, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи; спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства; масовий перехід державного кордону з територій суміжних держав; необхідність відновлення конституційного правопорядку та діяльності органів державної влади.

Перший вид режиму надзвичайного стану вводиться в Україні або окремих її місцевостях Указом Президента України за пропозицією Кабінету Міністрів України із затвердженням Верховною Радою України.

Другий вид режиму надзвичайного стану вводиться Указом Президента України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України із затвердженням Верховною Радою України після попереднього звернення Президента України через засоби масової інформації або в інший спосіб до груп осіб, організацій, установ, які є ініціаторами чи учасниками дій, що можуть бути приводом для запровадження надзвичайного стану, крім випадків, коли для врятування населення або недопущення загибелі людей потрібні невідкладні заходи.

Введення надзвичайного стану на території АРК або окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада АРК.

В Указі Президента України про введення надзвичайного стану зазначаються: 1) обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану; 2) межі території, на якій вводять надзвичайний стан; 3) час, з якого вводять надзвичайний стан, і строк, на який його вводять; 4) перелік і межі конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням такого стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень; 5) органи державної влади, органи військового командування та органи місцевого самоврядування, яким доручають здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень; 6) інші питання, що випливають із зазначеного Закону.

Указ Президента України про введення надзвичайного стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошують через засоби масової інформації або в інший спосіб.

Надзвичайний стан в Україні може бути введено на строк не більше як 30 діб і не більше як 60 діб у окремих її місцевостях. У разі необхідності надзвичайний стан може бути подовжено Президентом України, але не більш як на 30 діб. Такий Указ Президента України набирає чинності після його затвердження Верховною Радою України.

Надзвичайний стан в Україні або окремих її місцевостях може бути скасовано Указом Президента України раніше строку, на який його вводили, у разі усунення обставин, що зумовили його введення.

В умовах надзвичайного стану Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні і місцеві органи виконавчої влади, Верховна Рада АРК, Рада міністрів АРК, органи місцевого самоврядування, а також військове командування та його представники, підприємства, установи і організації здійснюють повноваження, надані їм Конституцією та законами України, забезпечують виконання заходів, упроваджених у зв'язку з введенням надзвичайного стану.

У період надзвичайного стану не можуть бути припинені чи обмежені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів дізнання та слідства.

Координацію діяльності органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій здійснює Рада національної безпеки і оборони України, а в частині повноважень, що їй не належать, - Кабінет Міністрів України. На місцях можуть створюватися оперативні штаби з представників Служби безпеки України, МВС України, Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами територій.

Указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи: 1) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування територією, де введено надзвичайний стан; 2) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; 3) посилення охорони громадського порядку і об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; 4) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборону на проведення яких встановлює суд; 5) заборона страйків.

У разі введення надзвичайного стану в зв'язку з виникненням особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, крім зазначених, додатково можуть здійснюватися такі заходи, як тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень; встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних і протиепідемічних заходів; мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією зазнаних втрат тощо.
Якщо введення надзвичайного стану викликано масовими порушеннями громадського порядку, крім загальних заходів, додатково можуть здійснюватися ще й такі: запровадження комендантської години (заборона перебування на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи в установлені години доби); перевірка документів у громадян, а в разі необхідності - проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень і житла громадян; обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв і речовин, вироблених на спиртовій основі, та ін.

Громадський порядок, охорона життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайного стану забезпечуються силами і засобами органів МВС України, в тому числі внутрішніх військ, військ Цивільної оборони, СБУ відповідно до їх повноважень, установлених законом, а в деяких випадках, передбачених законом, можуть залучатися і військові частини Збройних Сил України та військ прикордонної служби України.

#  **Тема 16. УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ -2 год**

**План**

**1. Організація державного управління у сфері економіки.**

**2.Управління промисловістю та АПК.**

**3.Управління будівництвом та ЖКГ, управління комунікаціями.**

**4. Управління використанням і охороною природних ресурсів.**

**5. Управління фінансами та митною справою.**

**6. Управління ЗЕД.**

**1.Організація державного управління у сфері економіки**

Зміни, що відбулися останнім часом в економічній сфері, тісно пов'язані з оновленням законодавства, визнанням закону головним актом у правовому регулюванні, трансформацією економічних функцій держави, системи і повноважень органів виконавчої влади всіх рівнів. Однак реформа правового регулювання у цій сфері діяльності здійснюється повільно, в окремих випадках неузгоджено. Недостатньо ефективною є і реалізація прийнятих нормативно-правових актів.

У цілому адміністративно-правове регулювання ринкової економіки здійснюється у декількох напрямках. З одного боку, воно включає розроблення та реалізацію системи заходів програмного керівництва, прогнозування, державну підтримку економічного і науково-технічного потенціалів, а з другого - створення правової та економічної основ соціально орієнтованого функціонування підприємств, господарських об'єднань, інших організаційно-господарських структур, ефективного управління державним майном.

Конституція України створила базу для подальшого розвитку економічних відносин у ринковому напрямку, урівнявши всіх суб'єктів права власності перед законом. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки.

Основною правовою формою реалізації державної політики в різних сферах економіки є затверджені Верховною Радою України загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, національно- культурного розвитку, охорони довкілля. Головною тенденцією розвитку законодавства у сфері економіки стає комплексний характер регулювання суспільних відносин.

Програми мають за мету створення господарсько-управлінського механізму, який відповідає ринковій економіці: гнучких організаційних структур управління і господарювання, підприємництва, демонополізації, функціонування комерційних банків, фінансового оздоровлення економіки, зміцнення фінансово-кредитної системи. Починаючи з Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки, в нашій державі прийнято низку програм - Програму розвитку інвестиційної діяльності на 2002-2010 роки від 28 грудня 2001 р.[[78]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B5-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn78%22%20%5Co%20%22), Державну цільову економічну програму розвитку економіки в Україні від 1 червня 2009 р.[[79]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B5-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn79%22%20%5Co%20%22) та ін.

Крім того, ЦК України, ГК України, закони України "Про підприємництво в Україні"[[80]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B5-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn80%22%20%5Co%20%22), "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон"[[81]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B5-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn81%22%20%5Co%20%22), "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України"[[82]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B5-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn82%22%20%5Co%20%22) та інші також передбачають збереження регулятивної ролі держави в галузях суспільного виробництва, розвиток і посилення контрольно- наглядових функцій держави. Важливим є й розроблення публічно- правових норм для надійного захисту прав громадян, господарюючих суб'єктів. Прикладом цього можуть слугувати накази Мінекономіки України від 26 грудня 2003 р. "Про затвердження порядку взаємодії Державної митної служби та Міністерства економіки України з питань застосування спеціальних санкцій"[[83]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B5-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn83%22%20%5Co%20%22), від 27 січня 2007 р. "Про затвердження Положення про порядок роботи в Міністерстві економіки України з матеріалами, що подані суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності на отримання документів дозвільного характеру"[[84]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B5-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn84%22%20%5Co%20%22) та ін.

Важливими у системі правових приписів, що регулюють економічні відносини, є акти Президента України. Вони певною мірою заповнюють правовий вакуум у цій сфері діяльності, сприяють ринковим перетворенням, проведенню економічної реформи. Прикладом цьому можуть слугувати укази Президента України від 10 квітня 2006 р. "Про деякі заходи щодо поліпшення стану сектору економіки"[[85]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B5-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn85%22%20%5Co%20%22), від 12 травня 2009 р. "Про заходи щодо забезпечення подання інформації з питань соціально-економічної ситуації в Україні"[[86]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B5-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn86%22%20%5Co%20%22). Актами Президента України затверджуються положення про спеціально уповноважені органи в галузі економіки та вирішуються інші важливі питання у цій сфері, наприклад, Указ Президента України від 28 листопада 2000 р. "Про Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України"[[87]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B5-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn87%22%20%5Co%20%22).

Проблеми розвитку економіки перебувають у центрі уваги Кабінету Міністрів України. Свідченням цього є нормативно-правові акти Кабінету Міністрів з економічних питань, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 2008 р. "Про програму наукового дослідження у сфері демонополізації економіки і розвитку конкуренції в Україні"[[88]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B5-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn88%22%20%5Co%20%22) та ін.

Питання здійснення економічної діяльності знаходяться в полі зору міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що тією чи іншою мірою мають відношення до сфери управління економікою, місцевих державних адміністрацій. Вони також вирішуються на рівні державних підприємств, їх асоціацій (об'єднань, комплексів).

Органи місцевого самоврядування теж здійснюють відповідні функції у сфері управління економікою. Вони управляють майном, що є у комунальній власності, затверджують програми соціально- економічного розвитку, бюджети відповідних адміністративно- територіальних одиниць, контролюють їх виконання, утворюють і ліквідовують комунальні підприємства, організації, здійснюють контроль за їх діяльністю.

**2. Управління промисловістю та АПК**

Промисловість прийнято розділяти за галузевою належністю на: важку (виробництво засобів виробництва); легку (виробництво предметів споживання); видобувну; харчову; текстильну та інші види (залежно віл кінцевого продукту), які становлять підгалузі промисловості. У свою чергу підгалузі промисловості поділяють на ще дрібніші - так звані субгалузі промисловості, тому управління промисловістю будується за галузевим принципом з урахуванням міжгалузевих та територіальних зв'язків між підприємствами і організаціями та має на меті: координацію та подальший розвиток виробничих сил суспільства й держави; зростання ефективності праці; зниження собівартості продукції; підвищення її якості та конкурентоспроможності на ринку; захист і наповнення внутрішнього ринку вітчизняними товарами, послугами тощо. Система органів публічного адміністрування промисловістю формується з "промислових" міністерств, державних комітетів, які регулюють діяльність промислових об'єктів, управлінь промисловості місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування й місцевих рад та їх виконавчих комітетів (з питань, делегованих їм державою), адміністрацій промислових об'єднань та промислових підприємств.

Визначення та закріплення концептуальних засад публічного адміністрування промисловості в Україні належить до компетенції Верховної Ради України, яка визначає державну політику, здійснює законодавче регулювання відносин, що виникають у цій галузі.

Метою державної промислової політики є реалізація стратегії випереджаючого розвитку та євроінтеграції, створення сучасного, інтегрованого у світове виробництво і здатного до саморозвитку промислового комплексу. Основними принципами державної промислової політики є: забезпечення національних інтересів; соціальна, екологічна спрямованість реформування промисловості; реалізація інноваційного типу розвитку промисловості; поєднання державного регулювання з ринковими механізмами саморегуляції; програмно-цільовий підхід до вирішення завдань промислової політики; євроінтеграція.

Поряд із промисловими підприємствами державної форми власності в нових економічних умовах подальшого розвитку набувають промислові підприємства недержавних форм власності: приватні, акціонерні, спільні, підприємства з іноземними інвестиціями тощо, публічне адміністрування яких має свої суттєві відмінності й зводиться переважно до впливу на них економічними заходами (податковою, митною, фінансовою політикою тощо) та контролю за їх діяльністю.

Загальне публічне адміністрування промисловості в Україні, здійснення визначеної Верховною Радою України державної політики в цьому напрямі покладені на Кабінет Міністрів України, який керує об'єктами державної власності, спрямовує і координує роботу окремих міністерств та інших органів виконавчої влади.

Центральне місце серед суб'єктів публічного адміністрування промисловістю належить Державному агентству України з управління державними корпоративними правами та майном (Агентство держмайна України), яке було утворено Президентом України відповідно до Указу "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" в результаті реорганізації Міністерства промислової політики України. Згідно з Положенням, затв. Указом Президента України від ІЗ квітня 2011 р. № 451/2011,

Поряд із промисловими підприємствами державної форми власності в нових економічних умовах подальшого розвитку набувають промислові підприємства недержавних форм власності: приватні, акціонерні, спільні, підприємства з іноземними інвестиціями тощо, публічне адміністрування яких має свої суттєві відмінності й зводиться переважно до впливу на них економічними заходами (податковою, митною, фінансовою політикою тощо) та контролю за їх діяльністю.

Загальне публічне адміністрування промисловості в Україні, здійснення визначеної Верховною Радою України державної політики в цьому напрямі покладені на Кабінет Міністрів України, який керує об'єктами державної власності, спрямовує і координує роботу окремих міністерств та інших органів виконавчої влади.

Центральне місце серед суб'єктів публічного адміністрування промисловістю належить Державному агентству України з управління державними корпоративними правами та майном (Агентство держмайна України), яке було утворено Президентом України відповідно до Указу "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" в результаті реорганізації Міністерства промислової політики України. Згідно з Положенням, затв. Указом Президента України від ІЗ квітня 2011 р. № 451/2011,

**Агентство держмайна України** є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Основними завданнями Агентства держмайна України є реалізація державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами держави. Агентство держмайна України відповідно до покладених на нього завдань:

- здійснює управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами, які належать до сфери його управління;

- приймає рішення про створення, реорганізацію і ліквідацію підприємств, установ та організацій, заснованих на державній власності, які належать до сфери його управління;

- ініціює створення державних господарських об'єднань, державних холдингових компаній, розробляє проекти їх установчих документів;

- затверджує статути (положення) підприємств, установ та організацій, які належать до сфери його управління, державних господарських об'єднань, державних холдингових компаній та здійснює контроль за їх дотриманням;

- виступає від імені держави у випадках, визначених законодавством, співзасновником господарських товариств, які утворюються за участю держави;

- проводить корпоратизацію державних підприємств, які належать до сфери його управління, у випадках, визначених законодавством;

- вносить пропозиції та погоджує призначення і звільнення керівників державних господарських об'єднань, державних холдингових компаній у порядку, встановленому законодавством;

- призначає та звільняє керівників державних підприємств, представників держави в органах управління господарських товариств, уповноважених осіб з управління корпоративними правами держави, які належать до сфери його управління, та здійснює контроль за ефективністю їх роботи;

- у порядку, визначеному законодавством, здійснює контроль та аналіз результатів діяльності державних підприємств (у тому числі ефективності використання державного майна), господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна частка, що належать до сфери його управління, та розробляє механізми підвищення ефективності їх роботи;

- бере участь у формуванні системи ресурсного забезпечення підприємств, що належать до сфери його управління;

- сприяє в межах компетенції модернізації підприємств державного сектору економіки, поліпшенню їх енергоефективності та екологічних показників, у тому числі із використанням коштів програм міжнародного співробітництва;

- ініціює та у межах своєї компетенції приймає рішення про реструктуризацію підприємств державного сектору економіки;

- готує пропозиції щодо використання доходів, одержуваних від управління державним майном та державними корпоративними правами, що належать до сфери його управління;

- забезпечує в порядку, визначеному законодавством, формування та ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності та Реєстру корпоративних прав держави, виступає їх розпорядником, надає інформацію з Єдиного реєстру об'єктів державної власності тощо.

Певними повноваженнями публічного адміністрування у сфері промисловості наділені:

1. Державна служба гірничого нагляду та промислової політики.

2. Державне агентство резерву України.

**Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України** (Держгірпромнагляд України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра надзвичайних ситуацій України. Правовий статус Держгірпром нагляду України визначено Положенням, яке затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 408/2011.

**Основними завданнями Держгірпромнагляду України є:**

- реалізація державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, здійснення державного гірничого нагляду, охорони надр, промислової безпеки у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, а також внесення пропозицій щодо її формування;

- здійснення комплексного управління у сфері промислової безпеки, охорони праці, а також контролю за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування;

- організація та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань: промислової безпеки, охорони праці, безпечного ведення робіт юридичними та фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю; геологічного вивчення надр, *їх* використання та охорони, а також використання і переробки мінеральної сировини; безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення; безпечного проведення робіт з утилізації звичайних видів боєприпасів, ракетного палива та вибухових матеріалів військового призначення; трубопровідного транспорту, функціонування ринку природного газу та діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами.

**Державне агентство резерву України** (Держрезерв України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Першого віце-прем'єр-міністра України - Міністра економічного розвитку і торгівлі України. Правовий статус Держрезерву України визначено Положенням, яке затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 463/2011.

Основними завданнями Держрезерву України є реалізація державної політики у сфері державного матеріального резерву та внесення пропозицій щодо її формування. Державний резерв є особливим державним запасом матеріальних цінностей, призначених для використання в цілях і в порядку, передбачених Законом України від 24 січня 1997 р. "Про державний матеріальний резерв", у тому числі для надання державної підтримки окремим галузям народного господарства, підприємствам, установам і організаціям з метою стабілізації економіки у разі тимчасових порушень термінів постачання важливих видів сировини і паливно-енергетичних ресурсів, продовольства, виникнення диспропорції між попитом і пропозицією на внутрішньому ринку та участь у виконанні міждержавних договорів.

На місцевому рівні певними повноваженнями публічного адміністрування у сфері промисловості наділені територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що діють на підставі Типового положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563.

Регулювання основною виробничою ланкою промисловості - ***промисловим підприємством*** здійснює адміністрація об'єднання (для підприємства, яке входить до його складу) або міністерство - для об'єднань і деяких важливих підприємств міністерства, які підпорядковані безпосередньо міністерству. Органом управління підприємством є адміністрація. Незалежно від виду, форми власності та господарювання керівник, його заступники, керівники апарату й структурних підрозділів, рада, правління, дирекція здійснюють функції оперативного управління підприємством. Адміністрація діє в межах повноважень підприємства, реалізуючи їх у вирішенні внутрішніх питань цього об'єкта та зовнішніх зв'язках. Маючи всі необхідні розпорядчі повноваження юридично-владного характеру, вона забезпечує інтереси власника та держави.

Певним обсягом повноважень публічного адміністрування у сфері промисловості наділено Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон України), яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування та житлово-комунального господарства, у тому числі у сфері промисловості будівельних матеріалів. Правовий статус Мінрегіону України визначає Положення, затверджене Указом Президента України від 31 травня 2011 р. № 633/2011. До сфери промисловості можна віднести такі функції Мінрегіону України, як затвердження методології проектування, будівництва та реконструкції об'єктів промислового призначення, а також здійснення повноважень щодо організації розроблення, схвалення, прийняття, перегляду та зміни національних стандартів у галузі промисловості будівельних матеріалів.

Промисловість будівельних матеріалів - комплекс галузей у складі важкої промисловості, які забезпечують найважливішими будівельними матеріалами всі види будівельних робіт. Промисловість будівельних матеріалів включає в себе: видобування і первинну обробку мінерально-будівельної сировини (піску, гравію, щебню, бутового каменю, пиляного каменю, глини тощо); виробництво в'яжучих матеріалів (цементу, вапна, гіпсу та ін.); виробництво різноманітних стінових матеріалів і конструкцій для зведення будівель і споруд (цегли, бетону, залізобетону тощо); виробництва з виготовлення м'яких покрівель, тепло- і звукоізоляторів та інших спеціальних будівельних матеріалів; галузі скляної та фарфоро-фаянсової промисловості.

До базових ланок промисловості, які сьогодні потребують державного регулювання та першочергового реформування і є основою економічної безпеки України, належить електроенергетика, від ефективності роботи якої залежить функціонування усіх галузей народного господарства та вирішення багатьох соціальних питань, бо саме енергетична ефективність економіки в *сучасних* умовах є одним із важливих показників рівня розвитку держави.

Концептуальні підходи до розвитку паливно-енергетичного комплексу України (ПЕК) на період до 2020 р. передбачають: проведення активної політики ресурсо - і енергозбереження, максимально *економічно* та екологічно виправдане використання власних енергоресурсів, здійснення структурної перебудови економіки, зменшення енергоємності виробництва та орієнтацію на використання альтернативних видів палива та енергії.

Правове регулювання основними галузями енергетики грунтується на ряді законодавчих актів. В електроенергетиці для врегулювання ключових питань функціонування галузі прийнято Закон України від 16 жовтня 1997 р. "Про електроенергетику", який визначає основні положення комплексного реформування галузі,

Стаття 1 Закону "Про електроенергетику" містить поняття суб'єктів електроенергетики - це суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від їх відомчої належності та форм власності, що займаються виробництвом, передачею, постачанням електричної та теплової енергії за централізованого теплопостачання. Проте наведене законодавче визначення суб'єктів ґрунтується на їх розумінні суто в економічному (господарському), а не адміністративно-правовому сенсі. Під суб'єктами державного управління у галузі електроенергетики слід розуміти відповідні органи державного управління, які здійснюють керуючий або координуючий вплив на електроенергетичну галузь як об'єкт управління з метою забезпечення її оптимального розвитку.

Загальне керівництво у ПЕК здійснює Кабінет Міністрів України, першочерговим завданням якого є формування енергетичної безпеки країни, стимулювання енергозбереження, запровадження механізмів ефективного тарифо- та ціноутворення на енергоресурси, забезпечення прозорості фінансово-економічної діяльності підприємств ПЕК тощо.

Публічне адміністрування у паливно-енергетичній сфері здійснюється центральними і місцевими суб'єктами публічного адміністрування. Головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики в електроенергетичному, ядерно-промисловому та нафтогазовому комплексах (паливно-енергетичного комплексу) є Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (Міненерговугілля України), яке діє відповідно до Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, затв. Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. N9 382/2011.

**Міненерго вугілля України** є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному та нафтогазовому комплексах (паливно-енергетичний комплекс). Міненерго вугілля України відповідно до покладених на нього завдань здійснює наступні функції:

- визначає пріоритетні напрями розвитку паливно-енергетичного комплексу;

забезпечує нормативно-правове регулювання у паливно-енергетичному комплексі;

- формує та реалізує заходи щодо здійснення енергетичного нагляду та дотримання якості вугільної продукції;

- приймає рішення щодо введення підземних сховищ нафти, газу чи продуктів їх переробки у дослідно-промислову та промислову експлуатацію;

- видає дозвіл на виведення з експлуатації магістральних нафтопродуктопроводів;

- здійснює моніторинг ринку газу, нафти, нетрадиційних джерел та видів енергетичної сировини і продуктів їх переробки;

- встановлює нормативи використання і розподілу природного газу теплоенергетичними підприємствами незалежно від форми власності для виробництва електричної та теплової енергії;

- затверджує технологічні проекти (схеми) промислової розробки родовища (покладу), комплексні проекти його облаштування, виконані згідно із законодавством, інвестиційні проекти (програми) промислової та дослідно-промислової розробки родовищ нафти і газу;

- здійснює в межах компетенції проведення аукціонів з продажу нафти, газового конденсату, природного, скрапленого газу;

- планує заходи щодо забезпечення мінімального рівня утворення радіоактивних відходів під час використання ядерної енергії на об'єктах ядерної енергетики та атомної промисловості;

- формує та реалізує заходи щодо створення в Україні ядерно-паливного циклу, включаючи розвиток уранового, цирконієвого виробництв та ядерного палива; щодо організації будівництва нових ядерних установок та об'єктів атомної промисловості;

- формує та реалізує проект створення сховища відпрацьованого ядерного палива;

- забезпечує фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання об'єктів, що належать до сфери управління Міненерговугілля України, а також перевезень, і контроль за їх здійсненням;

- приймає рішення про створення державних підприємств паливно-енергетичного комплексу, про реорганізацію і ліквідацію державних підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міненерговугілля України, тощо.

Уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування у паливо-енергетичній сфері також можна вважати Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України та Державну інспекцію ядерного регулювання України.

**Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України** (Держенергоефективності України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Першого віце-прем'єр-міністра України - Міністра економічного розвитку і торгівлі України. Правовий статус Держенергоефективності України визначається Положенням, яке затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 462/2011.

**Основними завданнями** Держенергоефективності України є:

- реалізація державної політики у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива;

- здійснення державного контролю у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів;

- забезпечення збільшення частки відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива в енергетичному балансі України.

**Державна інспекція ядерного регулювання України** (Держатомрегулювання України) є центральним органом виконавчої влади, який є головним у системі центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у сфері безпеки використання ядерної енергії. її правовий статус закріплюється в Положенні, затвердженому Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 403/2011.

**Основними завданнями** Держатомрегулювання України є:

- формування та реалізація державної політики у сфері безпеки використання ядерної енергії;

- здійснення в межах своїх повноважень державного регулювання безпеки використання ядерної енергії;

- здійснення повноважень компетентного органу з фізичного захисту ядерного матеріалу та ядерних установок відповідно до Конвенції про фізичний захист ядерного матеріалу та ядерних установок; з питань безпечного перевезення радіоактивних матеріалів відповідно до правил ядерної та радіаційної безпеки при перевезенні радіоактивних матеріалів; з питань аварійного оповіщення та інформування згідно з Конвенцією про оперативне оповіщення про ядерні аварії.

Державний нагляд за дотриманням законодавства, умов виданих документів дозвільного характеру, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, вимог фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, обліку та контролю ядерних матеріалів та інших джерел іонізуючого випромінювання здійснюють державні інспектори Держатомрегулювання України, які мають право відвідувати безперешкодно в будь-який час підприємства, установи та організації всіх форм власності для проведення у межах своїх повноважень відповідних перевірок, а також мають інші права, передбачені законом.

Умовно суб'єктами адміністрування можна вважати і спеціалізовані утворення. Відповідно до Статуту Національної акціонерної компанії "Нафтогаз України", затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 1998 р. № 747, компанія "Нафтогаз України" утворена з метою сприяння структурній перебудові нафтової, газової та нафтопереробної галузі економіки України, підвищення рівня енергетичної безпеки держави, забезпечення ефективного функціонування та розвитку нафтогазового комплексу, більш повного задоволення потреб промислових і побутових споживачів у сировині та паливно-енергетичних ресурсах і отримання прибутку шляхом провадження підприємницької діяльності. Відповідно до загальної мети компанія отримала статус юридичної особи, має самостійний баланс, поточні та інші рахунки в установах банків, а також печатку із зображенням Державного Герба України, своїм найменуванням та зображенням фірмового знака, а також знак для товарів і послуг, штампи, бланки та інші реквізити.

Компанія діє на принципах повної господарської самостійності, самоврядування і самоокупності, несе відповідальність за наслідки своєї господарської діяльності та виконання зобов'язань перед партнерами і бюджетом.

Компанія має право утворювати в установленому порядку філії, представництва, інші відокремлені структурні підрозділи та дочірні підприємства як на території України, так і за її межами, наділяючи їх основними та обіговими засобами. Філії, представництва та інші відокремлені структурні підрозділи Компанії діють на підставі положень, а дочірні підприємства - на підставі статутів, що затверджуються Компанією. Керівництво їх діяльністю здійснюють особи, які призначаються головою правління Компанії. Компанія разом з іншими господарськими товариствами, підприємствами та організаціями може утворювати спілки, асоціації та інші об'єднання для координації діяльності та захисту своїх інтересів, а також господарські товариства.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1996 р. № 1268 "Про створення Національної атомної енергогенеруючої компанії "Енергоатом" з метою поліпшення енергопостачання народного господарства і населення, завершення ринкових перетворень в електроенергетиці та підвищення ефективності функціонування атомних електростанцій в умовах впровадження енергоринку та більш чіткого розмежування господарських функцій на базі майна атомних електростанцій та їх інфраструктур створено державне підприємство "Національна атомна енергогенеруюча компанія "Енергоатом" (компанія "Енергоатом") з покладенням на неї функцій експлуатуючої організації, частину яких у перехідний період вона делегує атомним електростанціям.

На компанію "Енергоатом" покладено виконання таких основних завдань:

1) погодження з відповідними органами тарифу на електроенергію, що виробляється атомними електростанціями, здійснення її продажу на енергоринку;

2) закупівля ядерного палива;

3) розроблення і впровадження єдиних для компанії техніко-економічних нормативів;

4) створення системи поводження з відпрацьованим ядерним паливом та радіоактивними відходами;

5) створення системи перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу атомних електростанцій;

6) підвищення безпеки атомних електростанцій на основі впровадження сучасних технологій, вдосконалення характеристик систем безпеки;

7) забезпечення дотримання норм міжнародних договорів з питань ядерної безпеки та цивільно-правової відповідальності за ядерну шкоду;

8) будівництво і реконструкція атомних енергоблоків, зняття їх з експлуатації.

Атомні електростанції компанії "Енергоатом" працюють в єдиній енергосистемі України і узгоджують з Національним диспетчерським центром Міненерговугілля України питання оперативного регулювання виробництва електроенергії.

***Агропромисловий комплекс (АПК)*** - це сукупність галузей економіки, яке включає сільськогосподарські та інші специфічні утворення і функціонує на основі широко розвинених і урегульованих нормами права інтеграційних та коопераційних зв'язків. Він охоплює усі стадії виробництва і реалізації сільськогосподарської продукції та її переробки, виробництво засобів виробництва для сільського господарства і тісно пов'язаних з ним галузей, їх матеріально-технічне забезпечення і виробниче обслуговування. З урахуванням виключної значущості цієї сфери для народного господарства, Законом України від 17 жовтня 1990 р. "Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві" (в редакції Закону від 15 травня 1992 р.) її віднесено до пріоритетних.

Державну політику у сфері АПК, правові засади його функціонування, національні та інші програми економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку села, обсяги бюджетного фінансування, напрями інвестиційної політики визначає Верховна Рада України. Так, постановою Верховної Ради України від 4 лютого 1994 р. № 3924-ХІІ була схвалена Концепція Національної програми відродження села на 1995-2005 роки, яка передбачала: проведення аграрної реформи; утвердження поряд з іншими формами приватної власності на землю та інші засоби виробництва; врахування інтересів виробників сільськогосподарської продукції під час здійснення приватизації виробничих об'єктів харчової, переробної та інших галузей, що обслуговують сільське господарство; створення економічного механізму ринкового типу як головної передумови динамічного розвитку агропромислового комплексу; формування багатогалузевої виробничої сфери села на сучасній технологічній основі, удосконалення структури виробництва, відновлення родючості землі, раціональне використання природних ресурсів; підвищення ролі місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у вирішенні соціальних проблем села; впровадження в практику механізму державного інвестування розвитку соціальної сфери села і системи пільг із залученням до цього коштів усіх суб'єктів підприємницької діяльності; забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку села і міста; розроблення системи законодавчих і нормативних актів; відпрацювання державної структури управління розвитком села тощо. На жаль, ця Концепція реалізована не була.

**Державно-правове регулювання АПК** здійснюється відповідними законодавчими актами: Законом "Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві", законами України від 2 березня 1995 р. "Про пестициди і агрохімікати", від 17 липня 1997 р. "Про сільськогосподарську кооперацію", від 25 червня 1992 р. "Про ветеринарну медицину" (в редакції Закону від 16 листопада 2006 р.), від 26 грудня 2002 р. "Про насіння і садивний матеріал", від 21 квітня 1993 р. "Про охорону прав на сорти рослин" (в редакції Закону від 17 січня 2002 р.), від 30 червня 1993 р. "Про карантин рослин" (в редакції Закону від 19 січня 2006 р.), від 19 червня 2003 р. "Про фермерське господарство", Земельним кодексом України (ЗК) тощо.

Президент України й Кабінет Міністрів України визначають потребу держави в сільськогосподарській продукції та сировині, здійснюють політику підтримки вітчизняного виробника сільськогосподарської продукції, захисту внутрішнього ринку тощо.

Серед актів Президента України, присвячених сільському господарству, необхідно відзначити укази від 3 грудня 1999 р. № 1529/99 "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки", від 8 серпня 1995 р. № 720/95 "Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям" та деякі інші.

Провідним центральним суб'єктом публічного адміністрування АПК є Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики України) як центральний орган виконавчої влади. Правовий статус та функції Мінагрополітики України визначаються Положенням, затвердженим Указом Президента України від 23 квітня 2011 р. № 500/2011.

Основними завданнями Мінагрополітики України є формування та забезпечення реалізації:

- державної аграрної політики, спрямованої на розвиток агропромислового комплексу та забезпечення продовольчої безпеки держави;

- державної політики у сферах сільського господарства, тваринництва, садівництва, насінництва, розсадництва, виноградарства, харчової і переробної промисловості (галузі агропромислового виробництва), сільськогосподарської дорадчої діяльності;

- державної політики в галузях рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства; ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів та кормів, у сферах карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин;

-- державної політики з питань земельних відносин, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, лісового та мисливського господарства, якості та безпеки сільськогосподарської продукції, насіння і садивного матеріалу, біологічної і генетичної безпеки сільськогосподарських рослин і тварин, родючості грунтів.

До суб'єктів публічного адміністрування АПК належить також Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України (Держветфітослужба України). Держветфітослужба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у галузі ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів, сферах карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин, державного нагляду (контролю) за племінною справою у тваринництві. Держветфітослужба України діє на підставі Положення, яке затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 464/2011. Основними завданнями Держветфітослужби України є:

- реалізація державної політики у галузі ветеринарної медицини, сферах карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин, державного нагляду (контролю) за племінною справою у тваринництві;

- проведення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду за здоров'ям тварин, безпечністю та якістю всіх харчових продуктів, неїстівних продуктів тваринного походження, кормів та інших товарів, охорони території України від занесення збудників особливо небезпечних хвороб, включених до списку Міжнародного епізоотичного бюро (МЕБ), з територій інших держав або карантинних зон;

- аналіз причин і умов виникнення та поширення хвороб тварин, організація заходів з локалізації та ліквідації спалаху заразних хвороб, спільних для тварин і людей, підготовка пропозицій щодо профілактики та боротьби з такими хворобами;

- проведення моніторингу поширення та визначення біологічної характеристики збудників особливо небезпечних хвороб тварин, включених до списку МЕБ, з метою вжиття заходів, пов'язаних з епізоотичною та епідеміологічною діагностикою спалаху заразних хвороб;

- спрямування та координація діяльності територіальних органів Держветфітослужби України із забезпечення ветеринарно-санітарного та епізоотичного благополуччя, захисту життя і здоров'я людей та тварин від ризику, пов'язаного з хворобами тварин, включаючи зоонози, додержання порядку здійснення державного ветеринарно-санітарного, фітосанітарного контролю та нагляду;

- розроблення, затвердження та здійснення в межах своїх повноважень санітарних, ветеринарно-санітарних та фітосанітарних заходів;

- здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду за тваринами, харчовими продуктами, неїстівними продуктами тваринного походження, репродуктивним матеріалом, біологічними продуктами, патологічним матеріалом, ветеринарними препаратами, субстанціями, кормовими добавками, преміксами та кормами, засобами ветеринарної медицини, засобами догляду за тваринами та супутніми об'єктами, а також потужностями (об'єктами), що використовуються для їх виробництва, переробки, зберігання та обігу;

- здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні України та транспорті за тваринами, харчовими продуктами, неїстівними продуктами тваринного походження, репродуктивним матеріалом, біологічними продуктами, патологічним матеріалом, ветеринарними препаратами, субстанціями, кормовими добавками, преміксами та кормами, засобами ветеринарної медицини, призначеними для вирощування тварин та догляду за ними, що не мають лікувальної і профілактичної дії, супутніми об'єктами;

- охорона території України від занесення регульованих шкідливих організмів;

- виявлення, локалізація і ліквідація регульованих шкідливих організмів;

- запобігання проникненню регульованих шкідливих організмів у зони, вільні від таких регульованих шкідливих організмів на території України;

- здійснення державного контролю за дотриманням карантинного режиму і проведенням заходів із карантину рослин при вирощуванні, заготівлі, вивезенні, ввезенні, транспортуванні, зберіганні, переробці, реалізації та використанні об'єктів регулювання;

- реєстрація осіб, які здійснюють господарську діяльність, пов'язану з виробництвом та обігом об'єктів регулювання;

- здійснення державного контролю за дотриманням регламентів застосування пестицидів і агрохімікатів (тільки регуляторів росту рослин), відповідністю вимогам сертифікатів якості засобів захисту рослин, які ввозяться на територію України, вмістом у сільськогосподарській продукції та сировині рослинного походження залишкової кількості пестицидів, агрохімікатів та важких металів;

- здійснення державного контролю за додержанням регламентів зберігання, транспортування, торгівлі та застосування засобів захисту рослин;

- здійснення державного контролю за проведенням підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та громадянами нагляду за фітосанітарним станом рослин сільськогосподарського та іншого призначення, багаторічних і лісових насаджень, дерев, чагарників, рослинності закритого грунту, місць зберігання та переробки продукції рослинного походження, а також захистом їх від шкідливих організмів, додержанням технологій та регламентів застосування і торгівлі засобами захисту рослин;

здійснення державного фітосанітарного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, у тому числі в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду незалежно від їх підпорядкування, полезахисних та інших захисних лісових смуг і лісів у межах населених пунктів;

-- проведення екологічного та економічного обгрунтування доцільності захисту рослин від шкідливих організмів;

- сприяння: упровадженню системи ідентифікації тварин; виконанню загальнодержавних програм у галузі ветеринарної медицини, в тому числі проведенню моніторингу залишкової кількості ветеринарних препаратів та забруднюючих речовин у живих тваринах, продуктах тваринного походження і кормах, та інших загальнодержавних програм у сферах карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин, племінної справи у тваринництві;

- участь у проведенні науково-технічної, технологічної та інноваційної політики, впровадженні у виробництво науково-технічних досягнень та передового досвіду з питань ветеринарної медицини, карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин, племінної справи у тваринництві.

**Держветфітослужба України** здійснює свої повноваження безпосередньо та через територіальні органи: головні управління ветеринарної медицини в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управління ветеринарної медицини у містах обласного значення, районах; державні фітосанітарні інспекції в областях, а також міжрегіональні територіальні органи - Головну державну фітосанітарну інспекцію, державну фітосанітарну інспекцію Автономної Республіки Крим.

Держветфітослужба України для виконання покладених на неї завдань утворює регіональні служби державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні України та транспорті.

Відповідно до Закону "Про ветеринарну медицину" державний ветеринарно-санітарний контроль - функції, що виконуються державними інспекторами ветеринарної медицини та/ або уповноваженими лікарями ветеринарної медицини і полягають у постійному забезпеченні виконання встановлених чинним законодавством ветеринарно-санітарних заходів та технічних регламентів.

Державний ветеринарно-санітарний нагляд - функції, що *виконуються* державними інспекторами ветеринарної медицини та/або уповноваженими лікарями ветеринарної медицини і *полягають у* періодичній перевірці дотримання вимог чинного законодавства в галузі ветеринарної медицини.

Суб'єктом публічного адміністрування земель сільськогосподарського призначення, які є головним засобом виробництва в сільському господарстві, є Державне агентство земельних ресурсів України (Держземагентство України). Держземагентство України є центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин.

**Основними завданнями Держземагентства України є:**

- реалізація державної політики у сфері земельних відносин;

- внесення Міністрові аграрної політики та продовольства України пропозицій щодо формування державної політики у сфері земельних відносин.

Держземагентство України діє на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 445/2011.

Безпосередню діяльність у сфері виробництва, заготівлі і переробки сільськогосподарської продукції та сировини здійснюють різноманітні державні, колективні, приватні підприємства та організації, кооперативи, товариства, а також окремі громадяни. Особливості створення і діяльності суб'єктів у сфері агропромислового виробництва визначає Закон України від 14 лютого 1992 р. "Про колективне сільськогосподарське підприємство".

Важливою функцією публічного адміністрування агропромислового комплексу є здійснення державного контролю та нагляду, що покладається на **Державну інспекцію сільського господарства України** (Держсільгоспінспекція України). Правовий статус Держсільгоспінспекції України визначено у Положенні, затвердженому Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011. Державна інспекція сільського господарства України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

**Основними завданнями Держсільгоспінспекції** України є:

- реалізація державної політики у сферах здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі;

- внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо формування державної політики у зазначених сферах.

Держсільгоспінспекція України та її посадові особи в межах своїх повноважень мають право: складати акти перевірок, протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, давати обов'язкові для виконання приписи (розпорядження), а також подавати в установленому законодавством порядку до відповідних органів матеріали перевірок для притягнення винних осіб до відповідальності; безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку підприємства, установи та організації усіх форм власності, що перебувають у власності та користуванні юридичних і фізичних осіб, для проведення перевірок з питань, що належать до компетенції Держсільгоспінспекції України; забороняти експлуатацію машин та інших технічних засобів для агропромислового комплексу, якщо їх технічний стан не відповідає вимогам нормативних документів щодо показників якості, технологічності та безпечності, охорони праці та охорони навколишнього природного середовища, загрожують життю і здоров'ю працюючих або створюють можливість виникнення аварії, тощо.

Держсільгоспінспекція України здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи - державні інспекції сільського господарства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах.

**3.Управління будівництвом та ЖКГ, управління комунікаціями**

Державне управління будівництвом і житлово-комунальним господарством здійснюється з урахуванням загальнодержавних інтересів, інтересів регіонів та місцевого самоврядування, що пов'язано з розмежуванням державної власності (на загальнодержавну і місцеву) та закріпленням за органами місцевого самоврядування об'єктів будівельного комплексу і житлово-комунального господарства. В діяльності зі здійснення управління сферами, що аналізуються, в нинішніх умовах господарювання відповідні органи реалізують свої функції переважно шляхом координаційних, дозвільних, контрольно-наглядових повноважень.

Управління будівництвом і житлово-комунальним господарством охоплює дві важливі складові частини економіки України: будівництво і житлову сферу.

Будівництво є галуззю матеріального виробництва, яка забезпечує створення і реконструкцію об'єктів виробничого, комунально-побутового, соціально-культурного та житлового призначення.

Управління будівництвом охоплює проведення єдиної технічної політики в галузі, планування і розроблення організаційно-правових засад проектування і будівництва, їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення, нормування, роботу з кадрами, організацію техніки безпеки та охорону праці, проведення заходів щодо підвищення якості архітектурних і будівельних робіт, здійснення контролю за додержанням будівельних правил, норм і стандартів та ін.

Житлова сфера включає управління житловим фондом і об'єктами комунального господарства, їх утримання, будівництво та ремонт. Житловий фонд - це сукупність жилих будинків, а також жилих приміщень незалежно від форм власності. Він складається із державного житлового фонду, громадського житлового фонду, фонду житлово- будівельних кооперативів та приватного житлового фонду.

Комунальне господарство поділяється на такі групи об'єктів: а) санітарно-технічні (водоводи, каналізація, підприємства з очищення міст); б) енергетичні (електростанції, котельні, теплові, електричні і газові мережі); в) транспортні (тролейбуси, трамваї); г) об'єкти зовнішнього благоустрою (шляховоди, зелені насадження, мостові, набережні та ін.).

Відповідно до Концепції державної житлової політики, схваленої постановою Верховної Ради України від 30 червня 1995 р.[[112]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%96%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%BE%D0%BC-%D1%96-%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BE-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%BC-%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%22%20%5Cl%20%22_ftn112%22%20%5Co%20%22), спорудження, реконструкція та утримання житла є одним з пріоритетних напрямків соціально-економічного розвитку країни, важливим чинником зниження соціальної напруженості в суспільстві.

Органи управління житлово-комунальним господарством організують виконання програм розвитку галузі, забезпечують діяльність житлово-комунальних об'єктів, підбір та розстановку кадрів, проводять єдину технічну політику, здійснюють заходи щодо вдосконалення комунального обслуговування населення, промислових та соціально- культурних об'єктів, розроблення і організаційне забезпечення управлінських рішень.

Останніми роками відбулися значні зміни у правовідносинах власності, у тому числі в житловій сфері. На сьогодні в ній існують три основні форми власності: приватна, комунальна і державна. Зміна структури житлового фонду за формами власності тягне за собою і зміни в системі управління, обслуговування і експлуатації житлового фонду. На це спрямовано затверджену Законом України від 11 червня 2009 р. Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово- комунального господарства на 2004-2014 роки[[113]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%96%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%BE%D0%BC-%D1%96-%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BE-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%BC-%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%22%20%5Cl%20%22_ftn113%22%20%5Co%20%22).

Особливістю управління житлово-комунальним господарством є те, що значні повноваження стосовно управління цією галуззю мають місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які в свою чергу приймають регіональні програми розвитку підприємств галузі і організують їх виконання. Слід відзначити, що поступово, у міру продовження економічних реформ, здійснюватиметься перерозподіл функцій між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями у сфері будівництва, реконструкції та утримання житла з метою їх децентралізації.

Правові та організаційні засади управління будівництвом і житлово-комунальним господарством закріплено в низці актів, серед яких головними є закони України від 16 листопада 1992 р. "Про основи містобудування"[[114]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%96%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%BE%D0%BC-%D1%96-%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BE-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%BC-%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%22%20%5Cl%20%22_ftn114%22%20%5Co%20%22), від 20 травня 1999 р. "Про архітектурну діяльність"[[115]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%96%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%BE%D0%BC-%D1%96-%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BE-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%BC-%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%22%20%5Cl%20%22_ftn115%22%20%5Co%20%22) та від 24 червня 2004 р. "Про житлово-комунальні послуги"[[116]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%96%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%BE%D0%BC-%D1%96-%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BE-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%BC-%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%22%20%5Cl%20%22_ftn116%22%20%5Co%20%22), а також Указ Президента України від 13 травня 1997 р. "Про пріоритетні завдання у сфері містобудування"[[117]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%96%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%BE%D0%BC-%D1%96-%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BE-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%BC-%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%22%20%5Cl%20%22_ftn117%22%20%5Co%20%22).

**4.Управління використанням і охороною природних ресурсів**

Природа становить систему взаємопов'язаних екологічних підсистем, які охоплюють живу та неживу матерію і людину. Для людини природа виступає в різних якостях. По-перше, як натуральні умови її життя та діяльності; по-друге, як джерела і засоби виробництва матеріальних благ; по-третє, як об'єкт її господарської та культурної діяльності; по-четверте, як джерело і засіб морального виховання та естетичного задоволення. Належна реалізація цих зв'язків людини і природи багато в чому залежить від ефективної управлінської діяльності державних органів та їх посадових осіб.

Конституція України закріплює положення про те, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які перебувають у межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Це право від імені Українського народу здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 13).

Відповідно до Конституції України екологічну політику визначає Верховна Рада України, яка затверджує загальнодержавні програми охорони довкілля, встановлює засади використання природних ресурсів.

Поняття використання і охорони природних ресурсів багато в чому взаємопов'язані, але було б неправильно їх ототожнювати. Використання природних ресурсів має за мету добування з природних ресурсів певних корисних як для суспільства в цілому (наприклад, господарських), так і для окремих індивідів (наприклад, оздоровчих) цілей.

Метою охорони природних ресурсів є запобігання екологічно шкідливим наслідкам їх використання, збереження в первісному стані окремих компонентів довкілля, його екологічного балансу. Слід відзначити особливе значення охорони природних ресурсів у контексті реалізації конституційного положення про право громадян на безпечне для їх життя і здоров'я довкілля (ст. 50 Конституції України).

5. **Управління фінансами та митною справою**

Фінансова сфера охоплює відносини, які складаються в процесі акумулювання, розподілу та використання державних грошових коштів і забезпечує єдність усіх її компонентів (кредитної, податкової систем та інших складників державних фінансів і фінансового ринку). Їй притаманне жорстке закріплення вимог держави до учасників управлінських відносин у вигляді імперативних норм, спрямованих на виконання розпорядницької, контролюючої та стимулюючої функцій у процесі фінансової діяльності держави.

Відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами України встановлюються Державний бюджет України та її бюджетна система; система оподаткування, податки і збори; основи утворення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього та зовнішнього боргів; порядок випуску і обігу державних цінних паперів, їх види та типи.

Бюджетним кодексом України1 врегульовано різні види фінансових відносин, які виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів і звітування про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України і місцевих бюджетів; кредитування, державних боргових зобов'язань, позичок, інвестицій тощо.

Стаття 116 Конституції України покладає на Кабінет Міністрів України (Кабінет Міністрів, Уряд) забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; розроблення проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, надання Верховній Раді України звіту про його виконання.

Відповідно до ст. 19 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" діяльність Уряду спрямовується на вирішення питань державного управління у сфері фінансів. До основних повноважень Кабінету Міністрів також належить утворення державних резервних фондів фінансових ресурсів та прийняття рішень про їх використання; сприяння стабільності грошової одиниці України; обслуговування державного боргу України; прийняття рішень про випуск державних внутрішніх та зовнішніх позик, державних грошово-речових лотерей тощо (ст. 20 Закону).

На місцевому рівні фінансову систему держави забезпечують органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації. Так, відповідно до ст. 28 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" до відання виконавчих органів місцевих рад належать складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету, здійснення фінансування видатків з місцевого бюджету. Районні і обласні ради затверджують відповідно районні і обласні бюджети, вносять зміни до них і затверджують звіти про їх виконання (ст. 43 Закону). Місцеві державні адміністрації також складають і подають на затвердження рад проекти відповідних бюджетів та забезпечують його виконання, звітують перед відповідними радами про його виконання; подають в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання, виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб (ст. 18 Закону "Про місцеві державні адміністрації").

**6.Управління ЗЕД**

Відповідно до ст. 18 Конституції України зовнішньополітичну діяльність України спрямовано на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами та нормами міжнародного права.

З метою забезпечення всебічного розвитку на взаємовигідній основі економічних відносин з іншими державами в Україні здійснюється правове регулювання всіх видів зовнішньоекономічної діяльності, включаючи зовнішню торгівлю, економічне, науково-технічне співробітництво, спеціалізацію та кооперацію в галузі виробництва, науки і техніки, економічні зв'язки у сфері будівництва, транспорту, експедиторських, страхових, розрахункових, кредитних та інших банківських операцій, надання різних послуг. Засади зовнішньоекономічної діяльності визначаються виключно законами України (п. 9 ст. 92 Конституції України), а організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України Кабінет Міністрів України (п. 8 ст. 116 Конституції України).

Правові, економічні та організаційні засади зовнішньоекономічної діяльності визначені в Законі України від 16 квітня 1991 р. "Про зовнішньоекономічну діяльність"1 і розвинуті у деяких інших законодавчих актах. Основними в зовнішньоекономічній діяльності є принципи: суверенітету народу України в здійсненні зовнішньоекономічної діяльності; свободи зовнішньоекономічного підприємництва; юридичної рівності і недискримінації; верховенства закону; захисту інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; еквівалентності обміну, неприпустимості демпінгу під час ввезення та вивезення товарів. Законом також визначено: суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та їх право на її здійснення; види зовнішньоекономічної діяльності та засади її державного регулювання; спеціальні правові режими зовнішньоекономічної діяльності; основи економічних відносин України з іншими державами і міжнародними та міжурядовими організаціями; загальні засади відповідальності суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Прийняття цього Закону створило умови для активізації зв'язків української економіки зі світовим господарством, забезпечення захисту прав громадян, господарюючих суб'єктів та державних органів і додержання ними законодавства у сфері зовнішньоекономічної діяльності. При цьому є всі підстави вважати, що в цій сфері державної діяльності постійно проводиться інтенсивна робота, а її параметри охоплюють економічні взаємовідносини практично з усіма країнами світу.

Відповідно до ст. 9 Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність" органами державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Нацбанк України, Мінекономіки України, Державна митна служба та Антимонопольний комітет України.

Спеціальним галузевим органом управління цією сферою діяльності є Мінекономіки, яке діє на підставі Положення про нього, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2007 р. Свою роботу воно будує, керуючись вимогами законодавства України про зовнішньоекономічну діяльність.

Основні завдання Мінекономіки у сфері зовнішньоекономічної діяльності пов'язані із забезпеченням проведення єдиної зовнішньоекономічної політики, політики інтеграції економіки України у світову економіку; співробітництва із СОТ, міжнародними фінансовими організаціями, міжнародними організаціями з питань залучення міжнародної технічної допомоги. Відповідно до покладених на нього завдань Мінекономіки забезпечує реалізацію державної зовнішньоекономічної політики, розробляє концепції та стратегії розвитку зовнішньоекономічного потенціалу держави, механізму державного регулювання зовнішніх економічних зв'язків; проводить постійний моніторинг розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, аналізує ефективність експорту та імпорту товарів (робіт, послуг), розробляє і забезпечує здійснення заходів щодо розвитку та вдосконалення структури експорту та імпорту товарів (робіт, послуг), розробляє рекомендації для відповідних галузей економіки з урахуванням кон'юнктурних змін на світовому ринку; бере участь у складанні зовнішньоторговельного і платіжного балансу; розробляє пропозиції щодо запровадження нових форм економічного співробітництва з іноземними державами та поліпшення торговельно- економічних відносин з ними; здійснює загальну координацію діяльності української частини двосторонніх комісій, комітетів, координаційних рад та інших міжурядових органів з питань економічного співробітництва; здійснює протокольно-організаційне забезпечення підготовки і проведення спільних засідань міжурядових комісій з питань торговельно-економічного та науково-технічного співробітництва, інших двосторонніх і багатосторонніх міжурядових заходів з аналогічної проблематики, що проводяться в Україні; розробляє і вносить у встановленому порядку пропозиції щодо укладення, денонсації міжнародних договорів України, укладає відповідно до законодавства міжнародні договори міжвідомчого характеру; здійснює контроль за додержанням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності вимог національного законодавства та положень міжнародних договорів України; бере участь у підготовці пропозицій щодо розроблення стратегії розвитку економічного співробітництва України з державами - учасницями Співдружності Незалежних Держав; готує пропозиції щодо забезпечення функціонування системи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, обліку (реєстрації) окремих видів зовнішньоекономічних договорів (контрактів), укладених суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України всіх форм власності, та здійснює відповідні заходи; забезпечує реалізацію єдиної митно- тарифної політики, готує пропозиції щодо вдосконалення нормативно- правової бази митно-тарифного регулювання; виконує в установленому законодавством порядку регуляторні та реєстраційно-дозвільні функції у сфері експорту, імпорту товарів (робіт, послуг), здійснює відповідно до законодавства ліцензування експорту, імпорту товарів (робіт, послуг) та деяких видів господарської діяльності, визначає рівень індикативних цін та публікує їх перелік; проводить моніторинг операцій з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах та подає пропозиції щодо внесення змін до актів законодавства, які регулюють виконання операцій з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах; проводить у встановленому порядку реєстрацію представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності та узагальнює інформацію про їх діяльність; забезпечує в межах своїх повноважень державне регулювання у сфері здійснення інвестицій у негрошовій формі за кордон; забезпечує в установленому порядку захист економічних прав і законних інтересів України, її суб'єктів господарювання.

Мінекономіки веде облік іноземних компаній, які застосовують до України обмежувальну ділову практику або несумлінно виконують зобов'язання перед Україною та українськими партнерами; виявляє факти застосування або загрози застосування органами іноземних держав, митними союзами або економічними угрупованнями антидемпінгових, компенсаційних та спеціальних захисних заходів до товарів походженням з України, вживає заходів з метою захисту інтересів суб'єктів господарювання України в антидемпінгових, антисубсиди- ційних та спеціальних захисних розслідуваннях, що проводяться іноземними державами щодо української продукції; приймає в межах своїх повноважень рішення про вжиття заходів у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів або економічних угрупувань; проводить у встановленому порядку антидемпінгові, антисубсидиційні та спеціальні розслідування; бере участь у формуванні державної політики у сфері експортного контролю; аналізує стан розрахунків за зовнішньоекономічними операціями; контролює в межах своїх повноважень проведення експортно-імпортних операцій за участю іноземних суб'єктів господарської діяльності, зареєстрованих у державах з пільговим режимом оподаткування; видає в установленому порядку разові індивідуальні дозволи на перевищення встановленого законодавством строку ввезення на митну територію України товарів (виконання робіт, надання послуг), які імпортуються за бартерними договорами; розробляє заходи, спрямовані на нарощування інвестиційних ресурсів, створення сприятливого інвестиційного клімату, та організовує їх здіснення; готує пропозиції щодо державного регулювання у сфері інвестиційної діяльності, залучення іноземних інвестицій та кредитів в Україну, створення сприятливих умов для розвитку концесійної діяльності.

У межах своїх повноважень Мінекономіки бере участь у: забезпеченні військово-технічного співробітництва з іноземними державами; реалізації державної політики у сфері техногенної безпеки та цивільного захисту населення; реалізації державної політики у сфері співробітництва з НАТО.

Мінекономіки забезпечує і координує в межах своїх повноважень виконання Українською Стороною зобов'язань за міжнародними договорами України з ЄС; забезпечує роботу відповідних підкомітетів Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС; координує діяльність, пов'язану із співробітництвом з ЄС з питань використання інструменту та механізму допомоги ЄС; розроблює пропозиції щодо вдосконалення механізму взаємодії центральних органів виконавчої влади з інституціями ЄС; сприяє місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у налагодженні зв'язків з європейськими регіональними організаціями та їх участі у європейських регіональних програмах, залученню українських підприємств, установ, організацій до участі в галузевих програмах ЄС; забезпечує в межах своїх повноважень адаптацію законодавства України до законодавства ЄС, співпрацює із СОТ[[141]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%96%D1%88%D0%BD%D1%8C%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%BE%D1%8E-%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn141%22%20%5Co%20%22).

Відповідно до ст. 37 Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність" Мінекономіки застосовує до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності спеціальні санкції, передбачені ст. 37 цього Закону: тимчасове припинення зовнішньоекономічної діяльності або індивідуальний режим ліцензування операцій у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Законом України від 22 грудня 1988 р. "Про внесення змін до Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність""[[142]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-2-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%96%D1%88%D0%BD%D1%8C%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%BE%D1%8E-%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn142%22%20%5Co%20%22) передбачено заходи України у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів або економічних угрупувань і заходи проти недобросовісної конкуренції та зростання імпорту під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності.

Мінекономіки координує і забезпечує разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади реалізацію державної політики у сфері економічного та технічного співробітництва з іноземними державами та міжнародними організаціями щодо виконання економічних програм і проектів; забезпечує формування стратегічних і щорічних програм залучення міжнародної технічної допомоги відповідно до пріоритетних напрямків соціально-економічного розвитку України та координує діяльність, пов'язану із залученням такої допомоги; проводить державну реєстрацію/перереєстрацію програм та проектів міжнародної технічної допомоги в Україні; проводить експертизу та погоджує запити вітчизняних підприємств, установ та організацій на одержання міжнародної технічної допомоги; координує здійснення заходів з розроблення та виконання програм і проектів міжнародної технічної допомоги, проводить моніторинг ефективності їх виконання, контролює додержання умов виконання таких програм і проектів; проводить акредитацію іноземних організацій - виконавців програм і проектів міжнародної технічної допомоги в Україні, видає свідоцтва, інші документи, які підтверджують право на пільги, привілеї та імунітети, визначені національним законодавством і міжнародними договорами України; організовує роботу торговельно- економічних місій у складі закордонних дипломатичних установ України. Керівника місії, його заступників призначає на посаду та звільняє з посади міністр економіки України за погодженням із міністром закордонних справ України, інших співробітників - без погодження.

Торговельно-економічна місія підпорядковується главі дипломатичного представництва, який здійснює контроль за її роботою, а Мінекономіки організовує її роботу. У своїй діяльності місія керується міжнародними договорами України, Конституцією та законами України, іншими актами законодавства України, положенням "Про торговельно- економічну місію у складі дипломатичного представництва України за кордоном", затвердженим Указом Президента України від 30 квітня 1994 р.1, а також вказівками Мінекономіки та МЗС України.

Торговельно-економічна місія в державі перебування виконує завдання щодо захисту економічних інтересів України та прав суб'єктів підприємницької діяльності України в державі перебування, сприяє розвиткові торговельно-економічних зв'язків України, залученню інвестицій, інформуванню Мінекономіки, МЗС та інших центральних органів України про цінову, податкову, тарифну політику, яку проводить держава перебування стосовно товарів, що експортують із України;

готує висновки щодо доцільності імпорту товарів і послуг, залучення кредитів із держави перебування тощо.

Для виконання цих завдань торговельно-економічна місія вивчає загальний стан економіки, тенденції розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, технічний рівень виробництва і рівень якості продукції, кон'юнктуру ринку товарів і послуг держави перебування та інформує про це зацікавлені органи виконавчої влади, установи й організації України; здійснює заходи щодо захисту інтересів України, прав і законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності України в державі перебування.

# **Тема 17. УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-КУДЬТУРНИМ БУДІВНИЦТВОМ**

# **План**

**1. Управління освітою і наукою, молоддю та спортом.**

**2. Управління охороною здоровя.**

**3.Управління культурою.**

**4.Управління у сфері соціального захисту населення..**

**1.Управління освітою і наукою, молоддю та спортом**

Конституція України в ст. 53 закріплює право громадян України на освіту. Підставою для реалізації цього права є система освіти, яка забезпечує загальноосвітню та професійну підготовку громадян України, а також професійну підготовку іноземних громадян за міжнародними угодами чи контрактами. У сфері освіти вирішуються два основні завдання: освіта і виховання. Для громадян України повна загальна середня освіта є обов'язковою.

Основним нормативним актом, який регулює освітянську діяльність у державі, є Закон України від 23 березня 1996 р. "Про освіту"[[155]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%96-%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0-%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn155%22%20%5Co%20%22), яким забезпечуються доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післяди- пломної освіти, різних форм навчання; регулюються питання надання державних стипендій та пільг учням і студентам; соціального захисту вихованців, учнів, студентів, курсантів, слухачів, стажистів, клінічних ординаторів, аспірантів, докторантів та інших осіб незалежно від форм

їх навчання і типів закладів, де вони навчаються, сприяння здобуттю освіти в домашніх умовах тощо. Громадяни мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі, а громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону держава гарантує право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

Державні стандарти освіти розробляються окремо з кожного освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівнів і затверджуються Кабінетом Міністрів України1. Вони підлягають перегляду та перезатвердженню не рідше як один раз на десять років.

Система освіти в Україні складається із закладів освіти, наукових, науково-методичних і методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів управління освітою та органів самоврядування в галузі освіти.

Структура освіти включає: дошкільну освіту; загальну середню освіту; позашкільну освіту; професійно-технічну освіту; вищу освіту; післядипломну освіту; аспірантуру; докторантуру; самоосвіту.

В Україні встановлено такі освітні рівні: початкова загальна освіта; базова загальна середня освіта; повна загальна середня освіта; професійно-технічна освіта; базова вища освіта; повна вища освіта і такі освітньо-кваліфікаційні рівні для фахівців з вищою освітою: кваліфікований робітник, молодший спеціаліст та бакалавр - кваліфікаційні рівні базової вищої освіти; спеціаліст, магістр - повної вищої освіти.

Державна політика в галузі освіти полягає в тому, що Україна визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства. Від імені держави політика в галузі освіти в Україні визначається Верховною Радою України (відповідно до Конституції України) і здійснюється органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Основними принципами освіти в Україні є: доступність для кожного громадянина всіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою; рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку; гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей; органічний зв'язок з освітою та національною історією, культурою, традиціями; незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій; науковий, світський характер освіти; інтеграція з наукою і виробництвом; взаємозв'язок з освітою інших країн; гнучкість і прогностич- ність системи освіти; єдність і наступність системи освіти; безперервність і різноманітність освіти; поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті.

Мова освіти в Україні визначається Конституцією України та Законом Української РСР від 28 жовтня 1989 р. "Про мови в Українській РСР"1 (з наступними змінами), відповідно до яких навчально-виховна робота в освітніх закладах ведеться українською мовою. В місцях компактного проживання національних меншин може використовуватися мова національної більшості населення, а в загальноосвітніх школах навчання ведеться мовою, спільно визначеною батьками учнів.

Навчально-виховний процес у закладах освіти є вільним від втручання політичних партій, громадських і релігійних організацій. Залучення учнів, студентів до участі в політичних акціях і релігійних заходах під час навчально-виховного процесу не допускається. Заклади освіти в Україні незалежно від форм власності відокремлені від церкви (релігійних організацій), мають світський характер (крім закладів освіти, заснованих релігійними організаціями). В той же час належність особи до будь-якої політичної партії, громадської чи релігійної організації, що діють відповідно до Конституції України, не є перешкодою для її участі в навчально-виховному процесі. Учням, студентам, працівникам освіти законодавство дозволяє створювати у закладах освіти первинні осередки об'єднань громадян, членами яких вони є.

Провідна роль у розвитку освіти в Україні належить підготовленим кадрам педагогічних працівників (освітянам). До педагогічної діяльності допускаються особи, які мають відповідну освіту та професійну підготовку. Професійні права та обов'язки педагогічних працівників визначаються законодавством України, положеннями та статутами відповідних освітніх закладів.

Держава надає пріоритетну підтримку розвиткові науки як визначального джерела економічного зростання і невід'ємного складника національної культури та освіти, створюючи необхідні умови для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері науково- технічної діяльності, забезпечуючи використання досягнень науки і техніки для розв'язання соціальних, економічних, культурних та інших проблем.

Згідно зі ст. 54 Конституції України держава сприяє розвиткові науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співавторством.

Правові засади державної політики в сфері науково-технічної діяльності визначено в Законі України від 13 грудня 1991 р. "Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності". Зараз цей Закон діє в редакції від 1 грудня 1998 р. і має назву "Про наукову і науково-технічну діяльність"1. Згідно з ним розвиток науки і техніки є визначальним чинником прогресу суспільства, підвищення добробуту його членів, їх духовного та інтелектуального зростання.

Державне управління і регулювання наукової діяльності здійснюється відповідно до принципів: органічної єдності науково-технічного, економічного та духовного розвитку суспільства, поєднання централізації та децентралізації управління в науковій діяльності; додержання вимог екологічної безпеки; визнання свободи творчої, наукової та науково-технічної діяльності; збалансованості розвитку фундаментальних і прикладних досліджень; використання досягнень світової науки, можливостей міжнародного наукового співробітництва; свободи поширення наукової та науково-технічної інформації; відкритості для міжнародного науково-технічного співробітництва; забезпечення інтеграції української науки у світову поєднано із захистом інтересів національної безпеки.

13 липня 1999 р. постановою Верховної Ради України затверджено Концепцію науково-технічного та інноваційного розвитку України[[167]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn167%22%20%5Co%20%22). Відповідно до неї збереження та підвищення якості науково- технологічного потенціалу віднесено до пріоритетних національних інтересів України. У Концепції визначено головні цілі і напрямки науково-технологічного та інноваційного розвитку, шляхи фінансового забезпечення наукової та інноваційної діяльності, механізм удосконалення управління в цих сферах тощо.

Наукову діяльність здійснюють наукові установи, наукові організації, вищі навчальні заклади ІІІ-ІУ рівнів акредитації, громадські організації. Кожна організаційна форма має свої певні особливості. Безпосередньо у сфері організації науки діють спеціалізовані органи виконавчої влади, а також державні установи. З метою сприяння формуванню державної політики розвитку науки, визначення пріоритетних науково-технічних напрямів, вироблення стратегії технологічного розвитку, вдосконалення структури управління наукою та системи підготовки і атестації наукових кадрів при Президентові України діє консультативно-дорадчий орган - Рада з питань науки та науково- технічної політики[[168]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn168%22%20%5Co%20%22). Основними завданнями цього органу є вироблення державної політики з питань розвитку науки та технологій, правове і організаційне забезпечення їх реалізації; прогнозування розвитку науки і технологій; розгляд і оцінювання проектів національних і державно-наукових програм, визначення пріоритетних напрямів розвитку науки і технологій та ін.

Правові, фінансові та організаційні засади цілісної системи формування та реалізації пріоритетних напрямків розвитку науки і техніки в Україні визначено в Законі України від 11 липня 2001 р. "Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки"[[169]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn169%22%20%5Co%20%22).

Основним засобом реалізації пріоритетних напрямків розвитку науки і техніки є державні наукові та науково-технічні програми. Їх підрозділяють на загальнодержавні (національні), які затверджує Верховна Рада; державні (міжвідомчі); галузеві (багатогалузеві); регіональні (територіальні).

Статус державних (міжвідомчих) наукових і науково-технічних програм мають також відповідні частини загальнодержавних (національних) програм економічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля[[170]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn170%22%20%5Co%20%22).

Для ефективного здійснення наукової та науково-технічної діяльності держава застосовує фінансово-кредитні і податкові важелі. Одним із основних важелів є бюджетне фінансування. Фундаментальні дослідження підтримуються також через Державний фонд фундаментальних досліджень[[171]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn171%22%20%5Co%20%22). Фінансова та матеріально-технічна підтримка заходів, спрямованих на впровадження пріоритетних науково-технічних розробок та новітніх технологій у виробництво, технічне його переоснащення, освоєння випуску нових видів конкурентоспроможної продукції здійснюється на конкурсних засадах через Державний інноваційний фонд.

**2.Управління охороною здоровя**

Згідно зі ст. 49 Конституції України кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально- економічних, медико-санітарних та оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування.

Право на охорону здоров'я - це передусім забезпечення відповідного життєвого рівня. Крім того, це право передбачає також наявність безпечного для життя і здоров'я людини навколишнього природного середовища.

Охорона здоров'я громадян базується на низці принципів, закріплених в Основах законодавства України про охорону здоров'я1. До них, зокрема, належать: визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямком діяльності суспільства і держави, одним з головних чинників виживання та розвитку народу України; додержання прав і свобод людини і громадянина у галузі охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій; загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг у галузі охорони здоров'я; відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість; орієнтація на сучасні стандарти здоров'я і медичну допомогу, поєднання вітчизняних традицій та досягнень зі світовим досвідом у галузі охорони здоров'я; децентралізація державного управління, розвиток самоуправління і самостійності працівників охорони здоров'я на правовій та договірній підставах та ін.

У цілому охорона здоров'я може розглядатися як система заходів, спрямованих на забезпечення зберігання та розвиток фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя.

Основи державної політики охорони здоров'я визначає Верховна Рада України - шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямків, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів та обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно- фінансових, фіскальних, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я.

Реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

**3.Управління культурою**

Культура як самостійна галузь соціально-культурного будівництва включає широке коло державних і громадських органів, підприємств, установ, організацій, закладів культури. До цієї галузі належать: театральне, музичне, хореографічне, образотворче, декоративно- прикладне, естрадне і циркове мистецтво; концертні організації, музеї, бібліотеки, будинки культури та ін.; кінематографія; телебачення і радіомовлення; видавнича справа, поліграфія і торгівля книгами.

Управління культурою полягає в організації створення, розповсюдження і популяризації творів літератури та мистецтва; забезпеченні поширення інформації і пропаганди досягнень культури; збереженні і використанні культурних цінностей; охороні творів мистецтва і пам'ятників культури, підвищенні культурного рівня населення України; керівництві підприємствами, організаціями, установами і закладами культури.

Діяльність у сфері культури здійснюється на професійній чи аматорський основі у порядку, визначеному Основами законодавства України про культуру від 14 лютого 1992 р.1, законодавством України про підприємницьку діяльність, некомерційні організації та об'єднання, а також законодавством, що регулює конкретні види діяльності у сфері культури.

Основи законодавства України про культуру визначають правові, економічні, соціальні, організаційні засади розвитку культури в Україні, регулюють суспільні відносини у сфері створення, поширення, збереження та використання культурних цінностей і спрямовані на: реалізацію суверенних прав України у сфері культури; відродження і розвиток культури української нації та культур національних меншин, які проживають на території України; забезпечення свободи творчості, вільного розвитку культурно-мистецьких процесів, професійної та самодіяльної художньої творчості; реалізацію прав громадян на доступдо культурних цінностей; соціальний захист працівників культури; створення матеріальних і фінансових умов розвитку культури. Пріоритетні напрямки розвитку культури визначаються цільовими загальнодержавними програмами, які затверджуються Верховною Радою України (ст. 85 Конституції України). Держава створює умови для розвитку культури української нації та культур національних меншин; збереження, відтворення та охорони культурно-історичного середовища; естетичного виховання дітей та юнацтва; проведення фундаментальних досліджень у галузі теорії та історії культури України; розширення культурної інфраструктури села; матеріального та фінансового забезпечення закладів, підприємств, установ, організацій культури.

4. **Управління у сфері соціального захисту населення.**

Соціальне забезпечення та захист громадян України є одним з важливих напрямків діяльності держави. Держава несе обов'язки з матеріального підтримання своїх громадян, створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та трудової діяльності, реалізує програми професійно-технічного навчання, підготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. Використання примусової праці забороняється. Громадянам гарантуються захист від незаконного звільнення, право на своєчасне одержання винагороди.

Засади організації та управління у сфері праці та соціальної політики закріплено в Конституції України, законах Верховної Ради України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, постановах, наказах Міністерства праці і соціальної політики України та Пенсійного фонду України, Кодексі законів про працю України та інших нормативно-правових актах.

Одним із основних напрямків політики України як соціальної держави є створення умов для реалізації права на гідне існування осіб, які втратили працездатність. У ст. 46 Конституції України закріплено: громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціально
го забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Закон України від 5 листопада 1991 р. "Про пенсійне забезпечення"[[213]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83-%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%96-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96-%D1%96-%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn213%22%20%5Co%20%22) гарантує всім непрацездатним громадянам України право на матеріальне забезпечення шляхом надання трудових і соціальних пенсій, соціальну захищеність пенсіонерів шляхом встановлення пенсій. Пенсії та інші види соціальних виплат і допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Вітчизняне законодавство встановлює багато видів соціального забезпечення на засадах соціального страхування, державного забезпечення та державної підтримки окремих верств населення України.

Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування[[214]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83-%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%96-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96-%D1%96-%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn214%22%20%5Co%20%22) від 14 січня 1998 р. визначають принципи та загальні правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян в Україні. В них закріплено такі види: пенсійне страхування; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; медичне страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; страхування на випадок безробіття. Указом Президента України від 13 квітня 1998 р. схвалено Основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні [[215]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83-%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%96-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96-%D1%96-%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn215%22%20%5Co%20%22). Основними завданнями реформування пенсійного забезпечення в Україні є: реалізація конституційних прав громадян на соціальний захист; запровадження правової системи пенсійного страхування, що дасть можливість застрахованим громадянам після виходу на пенсію мати гарантований рівень доходів, що забезпечував би сталий рівень життя; впровадження принципу заінтересованості кожної працездатної особи у власному матеріальному забезпеченні при виході на пенсію; врахування результатів трудової діяльності кожного працівника при визначенні розміру пенсії шляхом встановлення залежності розміру пенсії від трудового вкладу та страхового стажу; зменшення демографічного навантаження на фінансову основу пенсійного забезпечення; запровадження недержавного пенсійного забезпечення; переведення державного пільгового забезпечення на професійно-галузевий рівень.

Виконанню завдань по соціальному захисту населення України сприяють закони України від 26 червня 1997 р. "Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування"[[216]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83-%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%96-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96-%D1%96-%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn216%22%20%5Co%20%22), від 2 березня 2000 р. "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття"[[217]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83-%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%96-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96-%D1%96-%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn217%22%20%5Co%20%22), від 18 січня 2001 р. "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням"[[218]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83-%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%96-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96-%D1%96-%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn218%22%20%5Co%20%22), від 22 лютого 2001 р. "Про страхові тарифи на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності"[[219]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83-%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%96-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96-%D1%96-%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn219%22%20%5Co%20%22), від 21 березня 1991 р. "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні"[[220]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83-%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%96-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96-%D1%96-%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn220%22%20%5Co%20%22), від 16 грудня 1993 р. "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку"[[221]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83-%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%96-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96-%D1%96-%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn221%22%20%5Co%20%22). Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також які перебувають на службі у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, а членів їх сімей відповідно до законів України від 28 лютого 1991 р. (у редакції Закону від 19 грудня 1991 р.), "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи"[[222]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83-%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%96-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96-%D1%96-%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn222%22%20%5Co%20%22), від 20 грудня 1991 р. "Про соціальний правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей"[[223]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83-%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%96-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96-%D1%96-%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn223%22%20%5Co%20%22), від 9 квітня 1992 р. "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб"[[224]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83-%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%96-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96-%D1%96-%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn224%22%20%5Co%20%22) та ін.

Закон України від 1 червня 2000 р. "Про пенсії за особливі заслуги перед Україною"[[225]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83-%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%96-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96-%D1%96-%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn225%22%20%5Co%20%22) передбачає встановлення громадянам, які мають значні заслуги у сфері державної громадської або господарської діяльності, досягнення у галузі науки, культури, освіти, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту тощо, пенсій за особливі заслуги перед Україною.

# **Тема 18. УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ**

# **План**

**1. Управління обороною та національною безпекою.**

**2. Управління внутрішніми справами.**

**3.Управління закордонними справами.**

**4.Управління юстицією.**

1. **Управління обороною та національною безпекою**

В адміністративно-правовій теорії та практиці державного управління до сфери адміністративно-політичної діяльності належать такі галузі, як оборона, національна безпека, внутрішні справи, закордонні справи, юстиція. Органи виконавчої влади цими галузями є складовою частиною єдиної системи органів виконавчої влади і активно здійснюють функції держави. Особливе місце в цій системі посідають оборона та органи, що здійснюють управління нею.

Україна підтримує свою обороноздатність на рівні оборонної достатності для захисту від агресії, прагне мирного співіснування з усіма державами.

Оборона України - це комплекс політичних, економічних, екологічних, воєнних, соціальних і правових заходів щодо забезпечення незалежності, територіальної цілісності, захисту інтересів держави і мирного життя народу України. Захист Вітчизни є конституційним обов'язком кожного її громадянина, оскільки оборона країни належить до найважливіших функцій держави і є справою всього народу.

Метою оборони України є створення необхідних умов для запобігання воєнному нападу і збройної відсічі можливій агресії проти України у будь-який час і за будь-яких обставин.

Воєнна доктрина України ґрунтується на тому, що держава: не визнає війну як засіб розв'язання міжнародних проблем; прагне нейтралітету і додержання неядерних принципів, не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї; не має територіальних претензій до жодної держави і не бачить у жодному народові образ ворога; ніколи першою не розпочне бойових дій проти будь-якої країни, якщо сама не стане об'єктом агресії.

Основи організації оборони України та повноваження державних органів щодо її забезпечення, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб стосовно здійснення обороноздатності країни встановлено Законом України від 6 грудня 1991 р. "Про оборону" (зі змінами і доповненнями від 20 жовтня 1994 р., 17 жовтня 1995 р., 21 жовтня 1997 р., нова редакція Закону від 5 жовтня 2000 р.)[[229]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn229%22%20%5Co%20%22).

Формування і проведення воєнної політики України, законодавче регулювання питань сфери оборони та військового будівництва здійснюються виключно Верховною Радою України. Відповідно до ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради належать: оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішень Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію. Постановою Верховної Ради України схвалено Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України, яка покладена в основу Закону України від 19 червня 2003 р. "Про основи національної безпеки України"[[230]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn230%22%20%5Co%20%22).

Виключно законами України визначаються організація Збройних Сил України, правовий режим воєнного стану та вирішуються інші питання у сфері оборони.Важливі функції у сфері оборони покладено на Президента України - гаранта державного суверенітету та територіальної цілісності держави. Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань, здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони держави та приймає рішення у цих сферах, що в наступному затверджуються законодавчим органом.

Президент України є головою Ради національної безпеки і оборони України, формує її персональний склад відповідно до Конституції України. Компетенція і функції Ради національної безпеки і оборони України визначено Законом України від 5 березня 1998 р.1

Організація оборони, крім формування воєнної політики і воєнної доктрини, включає: розвиток воєнної науки, прогнозування та оцінювання воєнної загрози чи загрози воєнного нападу, здійснення відповідних заходів на міжнародній арені щодо запобігання агресії; підготовку, розвиток, формування структури і забезпечення необхідної чисельності Збройних Сил України, підтримання їх боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності; вироблення і проведення військово-технічної політики; підготовку населення і території країни до оборони та ін.

Заходи щодо обороноздатності і національної безпеки України здійснюються Кабінетом Міністрів України, який керує діяльністю підпорядкованих йому органів та організацій відносно забезпечення оборони, оснащення Збройних Сил України озброєнням, військовою технікою, іншими матеріальними засобами. Кабінет Міністрів України визначає обсяги натуральних грошових коштів для потреб оборони і Збройних Сил, чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу, порядок проходження ними військової служби і ведення обліку військовозобов'язаних і призовників та порядок проходження альтернативної служби. Кабінет Міністрів України розробляє нормативно- правові акти, що конкретизують чинне законодавство: Наприклад "Положення про проходження військової служби громадянами України" та ін., котрі затверджуються Президентом України. Підготовка допризовників і призовників міністерствами і відомствами, які мають навчально- виховні заклади, органами місцевих державних адміністрацій та органами місцевого самоврядування, які використовують кошти, виділені Міноборони України та іншими військовими формуваннями, здійснюється під керівництвом Кабінету Міністрів України. Він визначає джерела і порядок фінансування мобілізаційної підготовки, створення і збереження мобілізаційного резерву, створює та ліквідовує військові навчальні заклади та виконує інші функції у сфері оборони.

Органом державного управління Збройними Силами України є Міністерство оборони України, яке несе повну відповідальність за їх розвиток та підготовку до виконання завдань оборони. Міноборони України оцінює військово-політичну обстановку та визначає рівень воєнної загрози, бере участь у розробленні проекту воєнної доктрини та формуванні оборонного бюджету України, розробляє та подає на розгляд Президента України проекти державних програм будівництва і розвитку Збройних Сил України, розвитку озброєння та військової техніки, загальної структури та чисельного складу Збройних Сил України, обсягу бюджетних асигнувань на потреби оборони.

Міноборони України здійснює керівництво бойовою, оперативно- технічною та морально-психологічною підготовкою військ, воєнною наукою, проводить військово-наукові дослідження, організовує і забезпечує військово-патріотичне виховання особового складу, здійснює координаційні, контрольні та інші повноваження у сфері оборони.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують: виконання вимог чинного законодавства України з питань оборони посадовими особами, громадянами, підприємствами, установами і організаціями; вирішують завдання щодо забезпечення потреб оборони та мобілізаційної готовності; організують призов громадян на дійсну військову службу; сприяють проведенню навчальних зборів, початкової військової підготовки допризовної молоді та виконують інші функції у сфері оборони, передбачені законодавством України.

Підприємства, установи і організації виконують державні замовлення і договори по виробництву і поставці озброєння та іншої продукції для потреб оборони, здійснюють наукові розробки, дослідження, виконують військово-транспортні зобов'язання та інші завдання, визначені чинним законодавством.

Під національною безпекою розуміють стан захищеності державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб.

Безпека досягається веденням єдиної політики у галузі її забезпечення, системою заходів економічного, політичного, організаційно- правового та іншого характеру адекватно загрозам життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави. Вона охоплює заходи не тільки політичного, економічного, правового, а й екологічного, медичного, воєнного, а також спеціального характеру. Тому законодавством передбачено, що у здійсненні заходів щодо національної безпеки беруть участь органи законодавчої, виконавчої і судової влади, недержавні організації та громадяни.

Сили (суб'єкти) забезпечення національної безпеки теж є різноманітними. Вони включають:

Український народ - громадяни на виборах, референдумах, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування висловлюють і реалізують своє бачення щодо забезпечення національної безпеки, привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ, захищають власну безпеку;

Верховну Раду України - у межах своїх повноважень здійснює законодавче регулювання і контроль за діяльністю органів державної влади та посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері національної безпеки;

Президента України як главу держави - забезпечує державну незалежність, здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони;

Раду національної безпеки і оборони України як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України - координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони;

Кабінет Міністрів України - вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності, національної безпеки і боротьби зі злочинністю;

Конституційний Суд України - вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки Конституції України і дає офіційне їх тлумачення;

Суди загальної та спеціальної юрисдикції - здійснюють правосуддя у сфері забезпечення національної безпеки;

Прокуратуру України - здійснює наглядові повноваження у сфері національної безпеки;

Національний банк України - розробляє основні засади планово- кредитної політики в інтересах національної безпеки;

міністерства та інші центральні органи виконавчої влади - в межах своїх повноважень забезпечують реалізацію законів, указів, концепцій, програм, постанов органів державної влади у сфері національної безпеки, створюють і підтримують у стані готовності і застосування відповідні сили і засоби безпеки.

Особливу роль у цій сфері відведено воєнній організації держави, до якої належать Збройні Сили України, внутрішні війська, органи і підрозділи МВС України, Державна прикордонна служба України, військові підрозділи Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Служби зовнішньої розвідки України та ін.

Відповідно до Конституції України та Закону України від 25 березня 1992 р. "Про Службу безпеки України"[[235]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%8E-%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn235%22%20%5Co%20%22) загальне керівництво безпекою здійснює Президент України. Він очолює Раду національної безпеки і оборони України, основними завданнями якої за Законом України від 5 березня 1998 р. "Про Раду національної безпеки і оборони України"[[236]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%8E-%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn236%22%20%5Co%20%22) є: визначення стратегічних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони; здійснення поточного контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони; підготовка оперативних рішень, спрямованих на попередження надзвичайних ситуацій, які можуть призвести до значних соціально-політичних, економічних, військових та інших наслідків, і заходів щодо їх ліквідації.

Кабінет Міністрів України здійснює і контролює реалізацію конкретних заходів щодо національної безпеки органами державних служб спеціальної компетенції.

До основних органів спеціальних служб безпеки належать: Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна охорона при МВС України та Державна прикордонна служба України.

Службу безпеки України і підпорядковані їй органи очолює її Голова, який несе персональну відповідальність за виконання завдань, покладених на Службу безпеки України. Його призначає на посаду Президент України.

Загальне керівництво діяльністю органів Служби безпеки України здійснює Президент України. Він очолює Раду Національної безпеки і оборони України, основними завданнями якої є: визначення стратегічних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів національної безпеки і оборони; здійснення поточного контролю у секторі безпеки; підготовка оперативних рішень щодо попередження надзвичайних ситуацій та їх ліквідації.

Органи Служби безпеки України становлять цілісну централізовану систему, яку складають: Центральне управління Служби безпеки України; регіональні обласні управління, їх міжрайонні, районні та міські органи; Служба безпеки АРК; органи військової контррозвідки; військові формування; навчальні, науково-дослідні та інші заклади.

Регіональні органи безпеки і органи безпеки у військах прямо підпорядковано Центральному управлінню Служби безпеки України. У своїй оперативно-службовій діяльності вони є незалежними від місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, посадових осіб, партій і рухів.

Органи Служби безпеки України мають у своєму розпорядженні навчальні заклади, науково-дослідні, експертні і військово-медичні установи та підрозділи, центри спеціальної підготовки, а також підрозділи спеціального призначення.

Діяльність Служби безпеки України, її органів і співробітників ґрунтується на принципах законності, поваги до прав і гідності особи, позапартійності, єдності системи органів і централізації управління ними, поєднання гласних і негласних методів і засобів діяльності.

Діяльність цих органів здійснюється за такими основними напрямками: 1) контррозвідувальна діяльність; 2) боротьба з корупцією й організованою злочинністю; 3) розвідувальна діяльність.

Контррозвідувальна діяльність полягає у виявленні, попередженні, припиненні розвідувальної та іншої діяльності спеціальних служб і організацій іноземних держав, а також окремих осіб, спрямованої на заподіяння шкоди безпеці України.

Сутність боротьби з корупцією й організованою злочинністю становлять оперативно-розшукові заходи виявлення, попередження, припинення і розкриття шпигунства, терористичної діяльності, організованої злочинності, корупції, незаконного обігу зброї і наркотичних засобів, контрабанди та інших злочинів; проведення дізнання і попереднього слідства в справах, віднесених до компетенції органів Служби безпеки України. Органи Служби безпеки України здійснюють також заходи щодо виявлення, попередження, припинення і розкриття діяльності незаконних збройних формувань, окремих осіб і громадських об'єднань, які мають за мету насильницьку зміну конституційного ладу України, вирішують інші завдання у сфері боротьби зі злочинністю.

Розвідувальна діяльність - це комплекс заходів спеціального призначення, спрямованих на інформаційно-аналітичне забезпечення ефективного вирішення органами виконавчої влади питань внутрішньої і зовнішньої діяльності, пов'язаних з національною безпекою.

У Законі України "Про Службу безпеки України" закріплені обов'язки і права її органів. Відповідно до своїх основних завдань вони зобов'язані: здійснювати розвідувальну та інформаційно-аналітичну роботу; проводити заходи контррозвідувального забезпечення дипломатичних представництв, консульських та інших державних установ; виявляти, припиняти та розкривати злочини, розслідування яких віднесено до їх компетенції; проводити дізнання і слідство у цих справах, розшукувати осіб, які переховуються у зв'язку із вчиненням зазначених злочинів; здійснювати контррозвідувальне забезпечення оборонного комплексу, енергетики, транспорту, зв'язку, а також важливих об'єктів інших галузей господарства; брати участь у розробленні і здійсненні заходів щодо захисту державних таємниць; надавати допомогу прикордонним військам, органам внутрішніх справ, митної служби у боротьбі зі злочинністю, порушниками прикордонного режиму і митних правил.

Виходячи із основних напрямків діяльності, Законом України від 19 червня 2003 р. "Про основи національної безпеки України"[[237]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%8E-%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn237%22%20%5Co%20%22) визначено основні напрямки державної політики національної безпеки України: у політичній сфері - створення механізмів захисту прав громадян, запобігання та усунення спроб втручання у внутрішні справи України; в економічній сфері - недопущення незаконного використання бюджетних коштів, контроль за експортно-імпортною діяльністю; у соціальній сфері - виявлення та усунення причин, що призводять до різкого розшарування суспільства, вжиття своєчасних заходів щодо протидії кризовим демографічним процесам; у воєнній сфері - створення ефективних механізмів і проведення комплексних заходів щодо запобігання можливій агресії або воєнного конфлікту, локалізації та ліквідації їх наслідків, запобігання спробам та усунення порушень державного кордону і територіальної цілісності України; в екологічній сфері - впровадження та контроль за додержанням науково обґрунтованих нормативів природокористування та охорони довкілля, контроль за станом навколишнього природного середовища; в науково-технічній сфері - вжиття комплексних заходів щодо захисту та розвитку науково-технічного потенціалу, виявлення та усунення причин науково-технологічного відставання; в інформаційній сфері - вжиття комплексних заходів щодо захисту свого інформаційного простору, виявлення та усунення причин інформаційної дискримінації України та ін.

Указом Президента України від 18 жовтня 2007 р. "Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України"[[238]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%8E-%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn238%22%20%5Co%20%22) затверджено засади здійснення контролю в цій сфері. Основну увагу приділено заходам, спрямованим на посилення контролю, втілення нових форм його здійснення. Вказані заходи забезпечує Уповноважений з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України, який призначається Президентом України і йому підпорядковується. Уповноваженому надано широкі права у сфері контролю за діяльністю Служби безпеки України та її посадових осіб.

Функції державної безпеки здійснюються також Управлінням державної охорони України та Державною службою охорони при МВС України.

Управління державної охорони України здійснює свою діяльність відповідно до Закону України від 4 березня 1998 р. "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб"[[239]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%8E-%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn239%22%20%5Co%20%22), який визначає призначення державної охорони, її об'єкти, повноваження служби, порядок контролю і нагляду за її діяльністю. Управління надає державну охорону особам, які заміщають державні посади на строк їх повноважень: Президенту України, Прем'єр-міністру України, Голові Верховної Ради, Голові Вищого арбітражного суду, Генеральному прокурору та ін. Воно забезпечує охорону глав іноземних держав, урядів та інших вищих посадових осіб іноземних держав у період їх перебування на території України. Управління державної охорони України - державний правоохоронний орган спеціального призначення. У здійсненні заходів безпеки об'єктів державної та інших форм власності в межах своїх повноважень беруть участь органи внутрішніх справ. Постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. затверджено Положення "Про державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ"[[240]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%8E-%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D1%8E?page=2" \l "_ftn240" \o "), згідно з яким вона забезпечує охорону відповідних об'єктів на договірних засадах.

Важливі функції у сфері безпеки Української держави здійснюють внутрішні війська. Відповідно до Закону України від 26 березня 1992 р. внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України"[[241]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%8E-%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D1%8E?page=2" \l "_ftn241" \o ") забезпечують охорону та оборону важливих державних об'єктів, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України, супроводжують спеціальні вантажі, здійснюють пропускний режим на охоронних об'єктах та ін.

Внутрішні війська України при виконанні покладених на них завдань безпеки мають широкі повноваження у застосуванні заходів впливу, в тому числі: затримувати громадян, перевіряти в них документи, застосовувати заходи фізичного примусу, вогнепальну зброю, спеціальні засоби, бойову техніку тощо.

Діяльність усіх зазначених органів спеціального призначення у сфері безпеки України досить повно врегульована законодавством і здійснюється під контролем держави і суспільства

2. **Управління внутрішніми справами**

3 **Управління закордонними справами.**

Державне управління закордонними справами - це діяльність органів держави, спрямована на здійснення зовнішньої політики України.

Правове регулювання зовнішньої політики України закріплено в Конституції України, чинних нормативно-правових актах нашої держави та міжнародних договорах. Стаття 18 Конституції України безпосередньо регулює конституційні засади зовнішньої політики України. В ній закріплено, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

Метою зовнішньої політики України є забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співробітництва за загальновизначеними принципами і нормами міжнародного права. Основні принципи міжнародного права, закріплені у Статуті ООН, вважаються загальновизнаними. Законодавство України має відповідати загальновизнаним нормам міжнародного права. Згідно із Статутом ООН (1945 р.) Україна взяла на себе відповідні зобов'язання, що вона є миролюбивою державою, які відображено в Декларації про державний суверенітет України. У ст. Х Декларації закріплено, що "Українська РСР виступає рівноправним учасником міжнародного спілкування, активно сприяє зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах". Крім цього, в Декларації передбачено, що "загальновизнані норми міжнародного права є частиною права України". Із змісту відповідних норм Конституції України випливає заборона для державних органів укладати міжнародні договори, що суперечать загальновизнаним нормам міжнародного права.

Засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності визначаються виключно законами України (п. 9 ст. 92 Конституції України). Крім цього, зовнішня політика України здійснюється згідно з актами національного законодавства: Основними напрямками зовнішньої політики України[[287]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B8-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BC%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn287%22%20%5Co%20%22), законами України від 20 вересня 2001 р. "Про дипломатичну службу України"[[288]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B8-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BC%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn288%22%20%5Co%20%22), від 21 січня 1994 р. "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України"[[289]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B8-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BC%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn289%22%20%5Co%20%22), від 4 лютого 1994 р. "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства"[[290]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B8-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BC%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn290%22%20%5Co%20%22), від 21 червня 2001 р. "Про біженців"[[291]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B8-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BC%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn291%22%20%5Co%20%22), "Про державну таємницю"[[292]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B8-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BC%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn292%22%20%5Co%20%22) в редакції Закону від 21 вересня 1999 р., Правилами оформлення і видання паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення від 31 березня 1995 р. (у редакції 24 березня 2004 р.)[[293]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B8-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BC%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn293%22%20%5Co%20%22), Правилами в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію від 29 грудня 1995 р.[[294]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B8-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BC%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn294%22%20%5Co%20%22), Положенням про посвідчення особи на повернення в Україну 25 серпня 2004 р.[[295]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B8-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BC%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn295%22%20%5Co%20%22), Положення про дипломатичне представництво України за кордоном від 22 жовтня 1992 р.[[296]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B8-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BC%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn296%22%20%5Co%20%22), Консульським статутом України від 2 квітня 1994 р.[[297]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B8-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BC%D0%B8%22%20%5Cl%20%22_ftn297%22%20%5Co%20%22) та ін.

Зовнішньополітична діяльність України є офіційною діяльністю, яку здійснюють уповноважені органи України і яка спрямована на виконання зовнішньої функції держави. У сфері офіційних міжнародних відносин України всі уповноважені органи здійснюють свою діяльність від імені держави в цілому. Повноваженнями у цій сфері згідно з Конституцією України наділені Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ України та інші міністерства (наприклад, Міністерство економіки України), а також зарубіжні органи (дипломатичні представництва, консульські установи, торговельні представництва).

У сфері зовнішніх зносин представницькі функції виконує Президент України. Згідно зі ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені, представляє державу у сфері міжнародних відносин, відвідує з офіційними і неофіційними візитами зарубіжні країни, бере участь у роботі міжнародних форумів тощо, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори і укладає міжнародні договори України. Президент України і Кабінет Міністрів України вживають заходів щодо забезпечення виконання міжнародних договорів України, приймають рішення про визнання іноземних держав. Крім цього, за п. 5 ст. 106 Конституції України Президент України призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, затверджує положення про них, приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав. Надзвичайний і Повноважний Посол України, Постійний представник України при міжнародній організації призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України за поданням МЗС України. Президент приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства, що передбачено Законом України від 18 січня 2001 р. "Про громадянство"1.

До повноважень Верховної Ради України у сфері зовнішніх відносин належать: визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від імені держав, банків і міжнародних організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням; схвалення рішень про надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи допуск підрозділів збройних сил інших держав на території України та надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України і денонсація міжнародних договорів України.

Відповідно до ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України відіграє важливу роль у здійсненні зовнішньої політики. Він забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України у сфері державного управління закордонними справами.

4. **Управління юстицією.**

Державне управління юстицією - це спрямована на зміцнення законності, організацію захисту прав і законних інтересів громадян та їх об'єднань, підприємств, установ, організацій і держави виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів державного управління, яка полягає в організаційному забезпеченні ефективного функціонування та розвитку судів загальної юрисдикції, нотаріату, органів запису актів громадянського стану, судово-експертних установ та адвокатури.

Цільовим призначенням управління у сфері юстиції, його змістом є реалізація державної правової політики, забезпечення точного виконання законів, підзаконних актів усіма органами, організаціями, посадовими особами і громадянами, забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина у визначеній сфері та ін.

Управлінню у сфері юстиції притаманні підзаконність, державно- владний, організуючий характер. Разом з тим, воно має і свої особливості, зумовлені специфікою органів та установ юстиції.

Однією з особливостей державного управління юстиції є багато- об'єктність. Це означає, що до об'єктів управління у сфері юстиції належать судові установи, нотаріальні контори, органи реєстрації актів громадянського стану, судово-експертні установи та адвокатура. Всі вони мають різне правове становище, відрізняються за своїм призначенням і обсягом компетенції.

Інша особливість юстиції зумовлена попередньою і полягає в різноманітності форм і методів управління, які застосовуються органами юстиції.

Так, щодо державних нотаріальних органів та органів реєстрації актів громадянського стану застосовується метод керівництва; щодо органів адвокатури - метод регулювання. В цілому ж керуючий вплив органів управління юстицією має рекомендаційний характер і зводить- ся в основному до вирішення організаційних питань, оскільки більшість об'єктів у цій галузі є самостійними і незалежними у своїй практичній діяльності.

Законодавство України у сфері юстиції характеризується значною розгалуженістю й охоплює досить велику кількість законодавчих та інших нормативно-правових актів. Основними з них є: закони України від 18 березня 2004 р. "Про Загальну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу"[[298]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%8E%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%94%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn298%22%20%5Co%20%22), від 7 лютого 2004 р. "Про судоустрій України"[[299]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%8E%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%94%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn299%22%20%5Co%20%22), від 24 березня 1998 р. "Про державну виконавчу службу"[[300]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%8E%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%94%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn300%22%20%5Co%20%22), від 2 вересня 1993 р. "Про нотаріат"[[301]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%8E%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%94%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn301%22%20%5Co%20%22), від 19 грудня 1992 р. "Про адвокатуру"[[302]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%8E%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%94%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn302%22%20%5Co%20%22), від 24 грудня 1993 р. "Про органи реєстрації актів громадянського стану"[[303]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%8E%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%94%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn303%22%20%5Co%20%22); Указ Президента України від 8 квітня 2008 р. "Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики"[[304]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%8E%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%94%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn304%22%20%5Co%20%22). Важливе значення також мають постанови Кабінету Міністрів України, зокрема, від 18 червня 2008 р. "Про заходи щодо підвищення ефективності захисту інтересів держави в судах України"[[305]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%8E%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%94%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn305%22%20%5Co%20%22), від 11 липня 2002 р. "Про затвердження порядку розпорядження майном, конфіскованим за рішенням суду і переданим органам Державної виконавчої служби"[[306]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%8E%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%94%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn306%22%20%5Co%20%22) та ін.

Систему органів управління в галузі юстиції закріплено постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 1998 р. "Про систему органів юстиції"[[307]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%8E%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%94%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn307%22%20%5Co%20%22). Її складають: Міністерство юстиції України, Головне управління юстиції в АРК, обласні, Київське та Севастопольське міські головні управління юстиції, районні, районні у містах управління юстиції, міські (міст обласного значення) управління юстиції. Державне управління в названій сфері також здійснює Державна судова адміністрація України, створена відповідно до ст. 106 Конституції України та ст. 125 Закону України "Про судоустрій України" Указом Президента України від 29 серпня 2002 р. "Про Державну судову адміністрацію"[[308]](http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%96-1-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%8E%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%94%D1%8E%22%20%5Cl%20%22_ftn308%22%20%5Co%20%22).
Розбудова правової держави та громадянського суспільства зобов'язують органи управління юстицією не тільки забезпечувати реалізацію державної правової політики, а й посилювати вплив на її формування. Пріоритетними напрямками розвитку української юстиції на сьогодні є: формування нового, вищого рівня правосвідомості та правової культури громадян; реформування системи правосуддя з метою забезпечення доступності судочинства та ефективності судового захисту; реформування кримінальної юстиції та кримінально- виконавчої системи; створення правових засад для запобігання та протидії корупції; забезпечення ефективності системи примусового виконання рішень судів; удосконалення системи захисту інтересів держави в судах України; формування системи безоплатної правової допомоги.