**П Е Р Е Д М О В А**

Адміністративне право як фундаментальна правова наука, провідна галузь права та базова навчальна дисципліна являє собою досить складне явище. Соціальний та правовий феномен адміністративного права пояснюється не лише величезним спектром та обсягом правовідносин, що регулюються нормами адміністративного права, які нерідко у певних випадках тісно взаємодіють з іншими правовими нормами, не лише багаточисельністю та різноманіттям джерел, але й безупинними дискусіями навколо багатьох базових понять, положень та інститутів адміністративного права.

Нині, враховуючи різноманіття управлінських спектрів суспільного життя, появу нових проявів та галузей публічного управління, все більше і більше стає очевидним і те, що абсолютне виділення певного кола суспільних відносин, що становить предмет будь-якої галузі, є завданням досить складним, що на слушну думку відомого італійського вченого-адміністративиста М.С. Джанніні обумовлюється по-перше постійним зростанням кількості органів публічної адміністрації, а по-друге тим, що у розвинутих країнах практично не залишається таких сторін людської діяльності яких не торкались би у процесі власної діяльності органи публічної адміністрації.

Така ситуація характерна у визначенні кола суспільних відносин, врегульованих нормами адміністративного права України.

Ця сучасна проблема обумовлюється, у першу чергу, «всеохоплюючим» характером предмету адміністративного права, на що звертають увагу сучасні вчені-адміністративисти[[1]](#footnote-1), а в другу чергу, намаганням окремих вчених виокремити нові, так звані комплексні, галузі права (адміністративно-господарське, транспортне, медичне та ін.) за рахунок звуження предмету адміністративного права, що також не залишається поза увагою відомих вітчизняних вчених.

Також в теперішній час одним з дискусійних питань є використання поняття «органи державного управління», його співвідношення з поняттями «органи публічного управління», «органи виконавчої влади», «органи публічної адміністрації» та ін.

Враховуючи майже традиційні нині погляди та ствердження вчених про те, що поняття «державне управління» може розглядатися в «широкому» та «вузькому» розумінні, починаючи вивчення навчального курсу «Адміністративного права України», логічно зазначити наступні зауваження. А саме про те, що поняття «органи публічного управління» та «органи державного управління» співвідносяться як загальне і часткове, а також те, що органи державного управління є вагомою складовою в структурі органів публічного управління. В той же час поняття «органи державного управління» та «органи виконавчої влади» також співвідносяться як загальне і часткове, тобто органи виконавчої влади є основною частиною органів державного управління. При цьому необхідно враховувати і те, що нині в Україні під поняттям «органи публічної адміністрації» слід розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а дефініція «публічне управління» охоплює діяльність цих органів.

Інші зауваження та побажання, які можливо і вірогідно знайдуться у читачів, автор книги буде вдячний прийняти, для подальшого використання у майбутніх дослідженнях та публікаціях. Висловити побажання, зауваження, пропозиції та рекомендації прошу на адресу автора: olegvb8888@ukr.net, або в публічному обговоренні окресленої проблематики на сторінках науково-популярних видань.

**ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА**

***Лекція 1***

**ПОНЯТТЯ, ПРЕДМЕТ, МЕТОД, ПРИНЦИПИ, ФУНКЦІЇ І СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

**1.1. Поняття та предмет адміністративного права**

**1.2. Методи адміністративного права**

**1.3. Принципи адміністративного права**

**1.4. Функції адміністративного права**

**1.5. Джерела адміністративного права**

**1.6. Система адміністративного права. Адміністративне право як галузь законодавства, як наука та навчальна дисципліна**

**1.7. Місце адміністративного права в правовій системі України**

**1.1. Поняття та предмет адміністративного права**

Загальновизнано, що право в самому широкому сенсі цього поняття є регулятором та стабілізатором у суспільстві. Право фактично відповідає на питання: «хто» і «що» має право чи не має права робити. Право як загальновизнаний суспільством регулятор – це в основі своїй природне право. Поряд із природним правом, яке виражається у моралі, звичаях, з’явилася і постійно існує потреба у регулюванні та баченні права «приписів самих людей», яке прийнято називати позитивним правом. «Позитивне право» означає таку систему регуляції, яка створюється самими людьми, має в цьому сенсі штучний характер та повинна дати обґрунтування (виправдання) статусу людей, їхнім вчинкам, їхній поведінці за принципом «хто» і «що» має право відповідно до існуючих в даному суспільстві нових умов життєдіяльності. Публічне право – це галузь позитивного права, яка заснована на засадах централізації, коли права і обов’язки будуються насамперед на принципах влади і підпорядкування[[2]](#footnote-2).

Загальновизнаною у правовій науці є думка, що однією з основних ознак галузі права виступає її предмет, тобто ті суспільні відносини, на які розповсюджують свою дію норми конкретної галузі права. Отже, визначивши предмет галузі, можна встановити своєрідні умовні межі між галузями права. Це загальноприйняте положення є визначальним у сприйнятті співвідношення та розмежування різних галузей права.

Серед відомих вітчизняних вчених найоб’ємніше та повне ***визначення предмету адміністративного права*** намагаються дати Т.О. Коломоєць та Г. Ю. Гулєвська, які включають до нього суспільні відносини, що формуються:

* у процесі державного управління економічною, соціальною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям;
* у процесі діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, наданням їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг;
* у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв’язку з проходженням державної служби або в органах місцевого самоврядування;
* у зв’язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб’єктів адміністративного права;
* під час застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо фізичних і юридичних осіб [[3]](#footnote-3).

Отже, сфера суспільних відносин, які у сукупності складають **предмет адміністративного права**, дуже широке і різноманітне. Окреслити її можна, визначивши коло суб’єктів, відносини між якими регулюються нормами адміністративного права. У цю сферу відносин традиційно відносять різноманітні відносини управлінського характеру, які пов’язані, по-перше, з організацією публічного управління та, по-друге, з процесом публічного управління та деякі інші, при цьому в якості однієї зі сторін таких відносин, як правило, виступає орган публічного управління (посадова чи службова особи цього органу). Так, нині у предметі адміністративно-правового регулювання виокремлюють коло відносин, що складаються з приводу надання громадянам та юридичним особам органами публічного управління адміністративних послуг. Іншими словами, сферу адміністративно-правового регулювання можна представити у вигляді сукупності суспільних відносин, що формуються під впливом:

- зовнішньої публічно-владної діяльності органів публічного управління (посадових та службових осіб цих органів), яка представляє собою результат реалізації ними власних функцій, в тому числі під впливом діяльності, яка відбувається внаслідок делегування управлінських повноважень з боку органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування (і навпаки), окремим громадським об’єднанням тощо;

- внутрішньоорганізаційної управлінської діяльності у всіх державних органах та органах місцевого самоврядування. Так, наприклад, голова суду чи керівник підрозділу прокуратури, здійснюючи упорядкування суспільних відносин у певному державному органі, виступають як керуючі суб’єкти управлінської діяльності, у результаті чого здійснюється не правосуддя чи прокурорська діяльність, а різновид державного управління;

- діяльності щодо надання органами публічного управління громадянам та юридичним особам адміністративних послуг;

- внутрішньоорганізаційної діяльності керівників всіх державних (та комунальних) установ, організацій, підприємств та їх підрозділів.

- діяльності адміністративних судів (здійснення адміністративного судочинства) при розгляді справ адміністративної юрисдикції, а саме - переданих на вирішення адміністративного суду публічно-правових спорів, у яких хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Таким чином, сфера дії норм адміністративного права досить об’ємна, центральне місце у ній, як і раніше, належить сфері публічного (передусім державного) управління. Саме цією особливістю адміністративне право відрізняється від інших галузей правової системи: воно покликане регулювати особливу групу суспільних відносин, які сьогодні вже не можна ототожнювати виключно з управлінською діяльністю. Нині питома вага так званих сервісних правовідносин у предметі адміністративного права поступово збільшується.

Особливістю предмету адміністративного права є також обов’язкова наявність у правовідносинах суб'єкта владних повноважень та здійснення цими спеціально уповноваженими суб'єктами (насамперед органами публічного управління), що наділені публічно-владними повноваженнями, функції правозастосування, в результаті здійснення якої реалізуються права, свободи і законні інтереси інших суб'єктів. При цьому владний характер повноважень органів публічного управління полягає не стільки в тому, що такі органи наділені можливістю впливати на волю підвладних суб'єктів, а в тому, що ці органи наділені повноваженнями щодо реалізації прав, свобод і законних інтересів різноманітних суб'єктів, які вони, виходячи з вимог правових норм, самостійно реалізувати не можуть.

Іншою особливістю предмету адміністративного права є певна специфіка публічно-владного характеру, що проявляється у адміністративних правоохоронних відносинах, які складаються в зв'язку з протиправною поведінкою підвладного суб'єкта або недопущенням (запобіганням) заподіяння шкоди тим суспільним відносинам, які охороняються правом. Так, в разі скоєння правопорушення, суб'єкт правопорушення певним чином виходить за рамки зовнішньої свободи, встановленої правовими нормами. В даному випадку вже, насамперед, держава в особі її компетентного органу стає правомочною стороною адміністративно-деліктних правовідносин, а особа, яка вчинила правопорушення, - стороною зобов'язаною. Подібного роду державно-владний характер адміністративних правовідносин присутній і в процесі реалізації державою завдань щодо забезпечення законності і правопорядку, наприклад, в процесі здійснення контрольно-наглядової діяльності. Іншими словами, в межах реалізації правоохоронної функції держави (в широкому розумінні) правомочною стороною (ініціатором) адміністративних правовідносин виступає держава в особі її компетентних органів.

Адміністративне право є переважно публічною галуззю права, характеризується динамічністю, наявністю в ній значної кількості норм підзаконного характеру, які регулюють відносини, що досить часто змінюються.

Отже, адміністративне право - це насамперед управлінське право, або право управління.

Таким чином, ***адміністративне право України - це самостійна фундаментальна галузь права, норми якої регулюють суспільні відносини, що складаються в сфері публічного управління в зв'язку із здійсненням цього управління.***

**1.2. Методи адміністративного права**

Предмет правового регулювання є основною ознакою щодо розмежування галузей права, але не єдиною. Як і предмет так і метод правового регулювання - ознака, притаманна всім галузям права. Але визначення «спеціального», властивого лише певній галузі, методу є досить непростим завданням, а часом і майже неможливим.

Під ***методом*** правового регулювання мають на увазі сукупність засобів, прийомів, заходів за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин у певній сфері, галузі суспільного життя.

Визначальною характерною ознакою методу адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, як правило, є нерівність правового положення суб’єктів цих відносин. Але публічно-владний характер, що характеризує сутність адміністративних правовідносин, свідчить не стільки про наявність дискреційних повноважень у владного суб’єкта, скільки про наділення органу публічного управління компетенцією по реалізації прав, свобод, обов’язків та законних інтересів учасників правовідносин у сфері публічного управління. Тобто владність методу адміністративно-правового регулювання слід розглядати не стільки як законну можливість суб’єкта владних повноважень вимагати певної моделі поведінки підвладного суб’єкта, а, насамперед, як передбачений законодавством обов’язок по реалізації виняткових повноважень щодо здійснення дії (прийняття рішення чи прийняття правового акту), яка спрямована на задоволення потреб учасників правовідносин у сфері публічного управління, коли відповідно до правових норм самостійно ці потреби підвладними суб’єктами не можуть бути реалізовані.

Метод адміністративно-правового регулювання суспільних відносин можна характеризувати наявністю таких двох основних, але різних за правовою сутністю форм здійснення, до числа яких можна віднести:

- ***правотворчість (адміністративна нормотворчість)***, тобто створення відповідних правил поведінки та встановлення чітко визначених меж суспільних відносин, що регулюються. Цими межами визначаються ступень зовнішньої свободи учасників правовідносин у сфері публічного управління в процесі їх діяльності для реалізації своїх потреб. Цей різновид методу адміністративно-правового регулювання застосовується в межах такого напряму здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування, як встановлення норм права у сфері публічного управління в процесі видання нормативно-правових актів;

- ***правозастосування***, тобто діяльність, яка спрямована на безпосередню реалізацію закріплених в нормативно-правових актах суб’єктивних прав, свобод, обов’язків та законних інтересів учасників правовідносин у сфері публічного управління, в процесі якої набуваються, використовуються та охороняються блага, які необхідні правомочним суб’єктам конкретних адміністративних правовідносин. В межах даної діяльності в державі (в особі компетентних суб’єктів владних повноважень) різноманітними способами здійснюється різнобічна регуляторна діяльність, впроваджується різні способи забезпечення законності, застосовується заходи державного примусу за порушення, як наслідок певної неправомірної поведінки щодо встановлених правом меж зовнішньої свободи учасників правовідносин у сфері публічного управління.

В адміністративному праві, як і в інших правових галузях, використовуються такі два основних методи правового регулювання, які у сукупності, утворюють своєрідний правовий режим регулювання суспільних відносин у сфері публічного управління. Такими методами є:

- ***імперативний метод***, при якому правове регулювання відбувається шляхом, як правило, безальтернативного встановлення правил поведінки та вимог щодо їх дотримання та виконання. В процесі реалізації імперативних прийомів, засобів, заходів регулювання найчастіше виникають так звані вертикальні адміністративні відносини.

- ***метод диспозитивного регулювання***, який в межах адміністративно-правових норм надає суб’єктам правових відносин певну альтернативу щодо обрання способу та форми поведінки. В процесі реалізації такої публічно-управлінської діяльності можуть виникати відносини як горизонтального так і вертикального типу.

Як способи, прийоми, засоби, заходи правового регулювання, які в тій чи іншій формі використовуються всіма галузями права, адміністративне право використовує імперативні приписи, заборони, а також дозволи та ін.

***Припис*** це передбачений обов’язок діяти в межах, які окреслені змістом правової норми. Фактично це найбільш поширений спосіб адміністративно-правового регулювання, оскільки будь-яке з правил поведінки містить певний припис.

***Заборона*** це покладання на певну особу прямих юридичних обов’язків не здійснювати (або утримуватися від здійснення) певних дій, які передбачені змістом правової норми. По суті, кожна конкретна заборона є визначенням того чи іншого діяння в якості певного порушення встановленого (санкціонованого) державою правила поведінки. Одночасно цей спосіб правового регулювання є одним з основних в процесі встановлення меж легітимної моделі поведінки учасників суспільних відносин у сфері публічного управління.

***Дозвіл*** це надання учасникам суспільних відносин можливості вибору на свій розсуд здійснення або відмови від здійснення тих чи інших дій, які передбачені адміністративно-правовою нормою. Дозвіл як правовий засіб регулювання суспільних відносин притаманний, насамперед, цивільному праву, оскільки цивільно-правове регулювання передбачає рівність сторін правовідносин. Однак дозвіл широко застосовується і при адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, наприклад, при укладанні адміністративних договорів.

Зазначені три різновиди адміністративно-правового регулювання тісно взаємопов’язані, рідко застосовуються ізольовано один від одного. Так, наприклад, в процесі реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів учасники суспільних відносин на свій розсуд можуть реалізувати або не реалізувати ту чи іншу власну потребу у сфері публічного управління, в той же час в процесі реалізації конкретної потреби будь-який суб’єкт адміністративних правовідносин повинен діяти найчастіше декількома (інколи одним) способами, прийомами, засобами, заходами, які формально визначені певними правовими нормами. Одночасно, держава може встановлювати заборони відносно окремих способів щодо реалізації певних потреб, які становлять конкретну небезпеку для інших учасників суспільних відносин, за порушення цих заборон, як правило, настає певна негативна реакція з боку держави.

З певної долею вірогідності, можна робити висновок про те, що ***метод адміністративного права******переважно являє собою імперативно-диспозитивний правовий вплив на учасників суспільних відносин у сфері публічного управління з метою забезпечення їх бажаної поведінки****.*

Проте слід зауважити, що нині зазначені способи правового регулювання є основними, але не єдиними. Іншими словами ствердження про переважно імперативний характер методу адміністративного права, хоча і відрізняє роль та виокремлює місце адміністративного права в правовій системі, не є абсолютним. Це лише традиційний погляд на адміністративне право та його загальна сутнісна характеристика. Сучасна діяльність органів публічного управління включає і дещо інші різноманітні способи, прийоми, засоби, заходи, такі як:

- ***рекомендація.*** Суть цього способу правового регулювання полягає в видані суб’єктом владних повноважень побажання юридичного характеру щодо найраціональнішого варіанта поведінки іншій стороні адміністративно-правових відносин - як найкращим чином діяти в умовах, які передбачені правовою нормою;

- ***узгодження.*** Як спосіб правового регулювання має місце у тих адміністративно-правових відносинах в яких учасники цих відносин мають рівний адміністративно-правовий статус або є повністю незалежними між собою;

- ***інформування***. Цей прийом адміністративно-правового регулювання присутній, наприклад, при забезпеченні індикативного планування у сфері економіки, що широко застосовується за кордоном;

- ***сприяння***. Ці різноманітні засоби та заходи притаманні, наприклад, забезпеченню розвитку соціального підприємництва, що, насамперед, проявляється при його нормативно-правовому регламентуванні.

Таким чином, нині правову сутність методів адміністративно-правового регулювання характеризує помітне розширення кола способів, прийомів, засобів та заходів щодо видання приписів про встановлення (чи заборони) певного порядку дій; надання можливості вибору одного з передбачених нормою адміністративного права варіантів належної поведінки; надання можливості здійснювати або не здійснювати дії, що передбачені певною нормою адміністративного права, в умовах, визначених певними нормами.

Отже ***метод адміністративно-правового регулювання можна визначити як сукупність різнобічних засобів, прийомів, заходів за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин у сфері публічного управління.***

**1.3. Принципи адміністративного права**

Термін «принцип» походить від латинського слова «рrіnсіріum», що означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, які визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямування і найсуттєвіші властивості[[4]](#footnote-4). Принцип – це специфічне поняття, у якому міститься не стільки сама закономірність, відношення, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Принцип є фіксацією результатів наукового пізнання зі всіма наслідками. Іншими словами – кожне правило, адміністративний засіб, які зміцнюють соціальне утворення або полегшують його здійснення, мають бути серед принципів[[5]](#footnote-5), які можна розглядати у трьох значеннях:

- як основне вихідне положення будь-якої наукової системи, теорії ідеологічного напряму;

- як особливість, що покладена в основу створення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось (правило, покладене в основу діяльності будь-якої організації, товариства);

- переконання, норма, правило, яким керується будь-хто у житті, поведінці тощо[[6]](#footnote-6).

Адміністративне право ґрунтується на фундаментальних принципах, які служать базовими засадами цієї галузі і дозволяють обґрунтувати її специфіку. Тривалий час вітчизняною юридичною наукою, яка відводила принципам права роль винятково ідеологічної складової, не визнавався їхній безпосередній регулюючий вплив на суспільні відносини, що зрештою негативно вплинуло на розвиток національної правової науки. Принципи права – це один із найважливіших компонентів кожної правової системи. Від того, наскільки вони відображені в правових нормах і правовій діяльності, залежить ефективність правового регулювання. Нині це починають декларувати і державні діячі, говорячи, що надання нової якості принципам права, що посилить правову систему держави.

Серед ***основних принципів адміністративного права*** можна виділити наступні:

1. Принцип поділу законодавчої, виконавчої та судової влади закріплений у статті 6 Конституції України. Норми адміністративного права регулюють суспільні відносини, що складаються переважно при здійсненні виконавчої влади (проте, як відмічалося, адміністративне право регулює і певне коло відносин також в системі законодавчої та судової влади - так звані внутрішньо управлінські відносини).

2. Принцип пріоритету прав, свобод і інтересів людини і громадянина. Ці засади повинні особливо яскраво проявлятися тоді, коли виникають правовідносини з одного боку між органами публічного управління, їх службовцями та з іншого громадянами з приводу реалізації їх прав, свобод, інтересів.

3. Принцип законності. Відповідно до цього принципу органи публічного управління зобов'язані здійснювати власні повноваження тільки в межах своєї компетенції та відповідно до чинного законодавства; всі державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та громадяни зобов'язані дотримуватися Конституції і законів України, а так само загальновизнаних принципів і норм міжнародного права.

4. Принцип забезпечення права громадян на участь в державному управлінні. Стаття 38 Конституції України закріплює право громадян брати участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і опосередковано. Це право забезпечується наявністю у громадян можливості обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також брати участь у виборах та референдумах, вступу на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

5. Принцип рівності громадян перед законом, закріплений статтею 24 Конституції України, виражається в тому, що всі 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.

6. Принцип підконтрольності та підзвітності органів публічного управління їх посадових та службових осіб в межах Конституції і законодавства України. За допомогою цього принципу забезпечується ефективність публічного управління, раціональне функціонування державних органів та органів місцевого самоврядування, оптимальна реалізація прав і свобод громадян у сфері публічного управління.

7. Принцип професіоналізму і компетентності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування при здійсненні публічного управління. Так, наприклад, цей принцип закріплює вимоги щодо компетентного, об’єктивного і неупередженого виконання посадових обов’язків, постійного підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільного володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону.

8. Принцип гласності в здійсненні публічного управління. Цей принцип забезпечує можливість зворотного впливу з боку громадян, їх об’єднань, суспільства в цілому на державу, органи публічної влади, окремих службовців органів публічного управління. Саме адміністративне право, як право управлінське і одночасно галузь права, що регулює надання адміністративних послуг, має забезпечувати відкритість інформації про здійснення публічної влади.

9. Принцип відповідальності органів публічного управління за власні дії (бездіяльність), прийняті рішення, нормативні (індивідуальні) акти тощо. Усі спектри діяльності органів публічного управління, повинні відповідати вимогам доцільності і законності, іншим вимогам законодавства тощо. Цей принцип покликаний стимулювати сумлінне і неухильне виконання службовцями своїх службових обов'язків. Їх невиконання або неналежне виконання обов'язково повинно тягнути застосування заходів передбаченої законодавством відповідальності.

10. Принцип гуманізму. Відповідно до цього принципу держава у сфері публічного управління бере на себе обов’язок забезпечувати невідчужувані і належні кожному від народження права і свободи, охороняти гідність особистості, особисту недоторканність та інші права, свободи, інтереси громадян та їх об’єднань. Ніхто не повинен зазнавати тортур, насильства, іншого жорстокого або такого, що принижує людську гідність, поводження.

В науці адміністративного права виокремлюються та обґрунтовуються й інші найзагальніші, вихідні ідеї, положення, засоби, правила, які визначають його правову природу і соціальну сутність.

Таким чином, ***принципи адміністративного права це основні ідеї, засади, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його функціонування та розвитку, визначають напрями і механізми правового регулювання суспільних відносин у сфері публічного управління.***

**1.4. Функції адміністративного права**

Слово «функція» походить від латинського «functio», що означає:виконання, звершення, діяльність, обов’язок, робота, призначення[[7]](#footnote-7). «У суспільствознавстві під функцією розуміють роль, яку виконує певний соціальний інститут або процес стосовно цілого. Оскільки така роль реалізується за багатьма напрямами, то звичайно виокремлюються декілька функцій того чи іншого інституту або процесу..»[[8]](#footnote-8).

У наукової літературі розрізняють різні загальні функції управління. Так, P.M. Фалмер визначає планування, організацію, виконання, контроль[[9]](#footnote-9); К. Кіллен – планування, організацію, керівництво, мотивацію, контроль; Р. Кунц та С. О’Доннел називають планування, організацію, комплектування штатів, керівництво й лідерство[[10]](#footnote-10). Ф. У. Тейлор – відомий американський учений, який публiкацiєю книги «Принципи наукового менеджменту» започаткував науковий менеджмент, пропонував поділяти функції управління на диспетчерування, нормування, iнструктаж, контроль, роботу з кадрами[[11]](#footnote-11) тощо. А. Файоль визначає п’ять основних функцiй управлiння, якi вiн назвав адмiнiстрування: передбачення, органiзацiя, розпорядження, координацiя i контроль[[12]](#footnote-12).

За термінологією науки управління, «функція» визначається як спеціалізований вид управлінської діяльності, який пов’язаний з певною метою. Під функцією управлінняможна розуміти регулюючий вплив (який одночасно є реальним, силовим, цілеспрямованим, організуючим) на кероване явище, відношення, стан, на який останні реагують і сприймають його. Предмет функцій управління вказує на сторони, аспекти, прояви суспільної системи, на які впливає держава. Зміст функцій управління виражає сенс і характер управляючого впливу; у функції регулювання – це створення або застосування необхідних соціальних норм (праці, поведінки та ін.). При цьому спосіб реалізації розкриває засоби (можливості) збереження або перетворення управлінських взаємозв'язків, які закладені в даній функції: у функції регулювання – це здатність до упорядкування бажаних відносин між людьми за допомогою впливу на їхню свідомість, поведінку й діяльність. Тому функції управління є однією з основних, фундаментальних категорій науки адміністративного права та науки державного управління. Таким чином під поняттям ***«функція» слід вважати основні види діяльності, які мають здійснюватися управлінцями.*** Функції управління – основа формування структури системи, що управляє, i взаємодії її компонентів.

Функції права взагалі і адміністративного права зокрема є похідними від функцій держави і спрямовані на реалізацію його завдань. Адміністративне право має свої ***функції - основні напрями правового впливу на суспільні відносини, що регулюються цією галуззю права.*** Функції адміністративного права насамперед відображають природу передусім управлінських суспільних відносин, обумовлюють його роль і значення в регулюванні правовідносин у сфері публічного управління.

В процесі реалізації завдань та функцій органів публічного управління, а також при реалізації прав, свобод та інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб в межах публічно-управлінського впливу на суспільні відносини у сфері публічного управління, адміністративне право як фундаментальна галузь права виконує дві основні функції: регулятивну і охоронну.

***Регулятивна функція*** адміністративного права полягає в тому, що норми цієї фундаментальної галузі права, як особливий нормативний регулятор публічно-управлінських відносин, покликані упорядковувати суспільні відносини у сфері публічного управління шляхом:

- надання виключної можливості  [органам влади](https://uk.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%A1%D1%83%D0%B1%27%D1%94%D0%BA%D1%82_%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D1%8C&action=edit&redlink=1) та місцевого самоврядування здійснювати визначальний вплив на публічно-[управлінські процеси](https://uk.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%A1%D1%83%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81%D0%B8&action=edit&redlink=1);

- безпосередньої реалізації суб’єктивних прав, свобод та інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб, встановлення порядку їх реалізації тощо;

- наділення відповідною необхідною компетенцією органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень.

Адміністративно-правове регулювання виражається в тому, що органи публічного управління мають повноваження самостійно, але на підзаконній основі створювати правові норми. В процесі реалізації адміністративно-правових норм регулятивна функція виступає як основна, оскільки регулювання в правовому сенсі, насамперед, знаходить свій прояв у встановленні правил належної поведінки.

***Правоохоронна функція*** полягає у створені умов, які повинні:

- запобігати та перешкоджати формуванню протиправних намірів (наприклад, при здійсненні державного (громадського) контролю та нагляду, регулювання спеціальних адміністративно-правових режимів та ін.);

- припиняти спроби об’єктивної реалізації протиправних проявів шляхом застосування заходів примусового адміністративного характеру (наприклад, шляхом адміністративного затримання; застосування різноманітних заборон тощо);

- викликати виконання суб’єктами, які порушили певну правову норму, негативних правових обов’язків (наприклад, щодо накладених на них адміністративних стягнень).

Крім того, в якості основної функції адміністративного права можна виділити і ***виховну функцію***. Як складова моралі, що характеризує стан суспільної правосвідомості, ця функція відображає соціальну складову впливу права на поведінку громадян та інших керованих об’єктів. За своїм завданням та змістом, вона близька регулятивно-попереджувальної функції і охоплює ту частину впливу права, яка здійснюється не тільки спеціально юридичними, а загально-соціальними засобами та заходами (наприклад, при здійсненні правового виховання, профілактиці правопорушень, формуванні правосвідомості та правової культури, залученні та застосуванні у регулятивну діяльність загальних моральних принципів, які не отримали ще закріплення в нормах позитивного права та ін.).

Звичайно, зазначені вище функції не існують ізольовано, вони тісно взаємопов’язані, крім того в науці адміністративного права обґрунтовуються та виокремлюються й інші тлумачення та різновиди власних функцій.

Таким чином, ***функції адміністративного права - це його основні цільові призначення і настанови. Як правило, загальне призначення будь-якої адміністративно-правової норми полягає в упорядкуванні та оптимізації суспільних відносин у сфері публічного управління.***

* 1. **Джерела адміністративного права**

Поняття «джерело права» є багатогранним. В теорії права використовуються різні дефініції джерел права. Існує широкий і вузький підхід до визначення сутності цього поняття.

Прихильники широкого підходу під джерелами права розуміють сили, які творять право (божественна воля, воля народу тощо), матеріальні, духовні та інші чинники, що впливають на розвиток правової системи. Прихильники вузького підходу поняття «джерела права» розглядають в формальному, юридичному сенсі і розуміють під ним ті зовнішні форми, в яких укладаються норми адміністративного права.

Іншими словами у галузевих правових науках найчастіше джерела права визначаються як зовнішні форми вираження правових норм. Відповідно ***джерела адміністративного права можна визначити як зовнішні форми вираження адміністративно-правових норм***. Окремі джерела адміністративного права не існують ізольовано одне від одного, а перебувають в певному взаємозв’язку і співпідпорядкованості з іншими джерелами, що обумовлено їх різною юридичної силою, яка визначає місце конкретних норм в системі адміністративного права, взаємозв’язок з іншими джерелами права.

Адміністративне право як галузь права являє собою сукупність правових норм. Адміністративно-правові норми являють собою первинні елементи системи права, вони мають свої форми (джерела), в яких вони фіксуються.  
 Назвемо джерела адміністративного права України, виходячи, насамперед, з правової ієрархії джерел права.

Основним джерелом адміністративного права України є Конституція. В Основному Законі нашої країни міститься сукупність норм, які визначають функціонування виконавчої влади (див. Розділ VІ Конституції України), місцевого самоврядування (див. Розділ ХІ), інституту Президента країни (див. Розділ V), інститут основоположних прав, свобод та обов’язків, які забезпечуються і реалізуються в адміністративно-правових відносинах тощо (див., наприклад, Розділ ІІ).

Найбільш численними серед джерел адміністративного права є нормативні правові акти. При цьому кожному різновиду нормотворчої діяльності певного державного органу (органу публічного управління також) відповідає своя форма акту - закон, постанова, указ, розпорядження, рішення та ін.

Виходячи з правового становища суб’єктів, які приймають нормативні правові акти, джерела адміністративного права можна розділити на нормативні правові акти, що приймаються:

1. на підставі ст. 91 Конституції України Верховною Радою (парламентом) України, а саме:

1.1. закони України - нормативні правові акти, що закріплюють принципи і норми регулювання найбільш важливих адміністративно-правових відносин;

1.2. постанови та інші акти Верховної Ради - нормативні правові акти, що приймаються з конкретних питань з метою здійснення установчої, організаційної, контрольної та інших функцій парламенту, у випадках, передбачених законодавством України;

2. на підставі ст. 117 Конституції України Кабінетом Міністрів (урядом), а саме:

2.1. постанови Кабінету Міністрів – основні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів, які мають підзаконний характер та приймаються щодо забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, виконання інших функцій, визначених Конституцією, законами України та актами Президента України;

2.2. розпорядження - нормативно-правові акти, які видаються урядом з оперативно-управлінських та інших поточних питань;

3. на підставі ст. 106 Конституції України Президентом, а саме:

3.1. укази - основні нормативні правові акти глави держави, що видаються відповідно до Конституції України, які видається з найважливіших питань, віднесених до його компетенції для регулювання найбільш значущих суспільних відносин;

3.2. розпорядження - нормативні правові акти глави держави, які видаються з метою реалізації його повноважень щодо оперативних організаційно управлінських питань, питань роботи Офісу Президента України, доручень [Кабінету Міністрів України](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%B0%D0%B1%D1%96%D0%BD%D0%B5%D1%82_%D0%9C%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D1%96%D0%B2_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8), центральним та місцевим органам виконавчої влади та інших поточних питань. Найчастіше розпорядження Президента України носять також індивідуальний організаційний або змішаний характер;

4. міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади:

4.1. накази - правові акти як функціонального, так і галузевого характеру, що видаються керівниками центральних органів виконавчої влади в межах компетенції цих органів у відповідній сфері (галузі) публічного управління;

4.2. правила - кодифіковані нормативні правові акти, що регламентують можливі варіанти, деталізують та конкретизують зміст поведінки суб’єктів суспільних відносин в певних галузях публічного управління;

4.3. інструкції - правові акти, які встановлюють певний порядок застосування актів законодавства, детально визначають зміст, форми, методи та інші питання процедурного характеру щодо упорядкування в певній галузі (підгалузі) суспільних відносин;

4.4. положення (статути) - кодифіковані нормативні правові акти, що визначають порядок та різновиди діяльності, структуру та функції органів публічного управління, підприємств, об’єднань, організацій, установ, а також державних службовців, посадових, службових та інших осіб у певних сферах (галузях) діяльності;

4.5. рішення колегій центральних органів виконавчої влади - нормативні правові акти (які вводяться в дію наказами керівників центральних органів виконавчої влади), що приймаються колегіально на основі та на виконання нормативних правових актів більшої юридичної сили в межах компетенції відповідного державного органу та регулюють певний спектр суспільних відносин у сфері публічного управління;

У сфері виконавчо-розпорядчої діяльності центральними органами виконавчої влади видаються і інші нормативно-правові акти, такі як: листи, інформаційні листи, рекомендації, вказівки, регламенти, настанови та ін..

5. місцевими органами виконавчої влади на підставі ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»:

5.1. розпорядження - правові акти голів місцевих державних адміністрацій, що видаються в межах компетенції цих органів і діють у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниц. Ці акти можуть мати як галузевий, так і функціональний характер, можуть бути індивідуального або змішаного характеру тощо;

5.2. накази та розпорядження керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що видаються в межах компетенції підрозділів, що керуються цими посадовими особами.

6. рішення суб’єктів місцевого самоврядування - правові акти територіальних громад, їх представницьких та виконавчо-розпорядчих органів, прийняті у відповідності до Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в межах їх компетенції для вирішення питань місцевого значення.

Нині до джерел адміністративного права слід віднести і деякі акти міжнародного права. На це вказує, зокрема, положення ст. 9 Конституції, в якій закріплено, що «Чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України». До подібного різновиду джерел, що регулюють адміністративно-правові засади у сфері підприємництва, наприклад, належать: «Мадридська угода про міжнародну реєстрацію знаків», «Паризька конвенція про охорону промислової власності», «Конвенція про охорону інтересів виробників фонограм від незаконного відтворення їхніх фонограм» та ін..

Джерелами адміністративного права є і міжурядові нормативно-правові акти, що стосуються той чи іншої галузі суспільних відносин сфери публічного управління, наприклад, ті, які пов’язані з деякими питаннями безвізового перетину кордонів окремих категорій громадян, особливостями митного контролю, уніфікацією правил дорожнього руху та ін. Враховуючи євроінтеграційний вектор розвитку України, питома вага подібних міжнародних (в тому числі міжурядових) нормативно-правових актів серед джерел адміністративного права повинна в подальшому збільшуватися та розвиватися.

Деякі фахівці адміністративного права справедливо до джерел адміністративного права України відносять і певні акти судових органів[[13]](#footnote-13).

Також до джерел адміністративного права слід віднести нормативні акти керівників державних та комунальних концернів, об’єднань, підприємств, установ видані стосовно надання в межах власної компетенції адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

**1.6. Система адміністративного права. Адміністративне право як галузь законодавства, як наука та навчальна дисципліна**

У наукових колах не викликає суперечок ствердження, що адміністративне право є досить складною системоутворюючою галуззю. Цей факт обумовлюється зокрема тим, що елементи механізму адміністративно-правового регулювання можна характеризувати такою соціально-правовою ознакою, як обов’язковість державно-правового впливу (або присутності) в різноманітних, насамперед, управлінських процесах майже у всіх сферах (галузях) суспільного життя.

Відповідно труднощі у визначенні системи адміністративного права обумовлюються, насамперед, величезним за обсягом і різноманіттям спектром суспільних відносин, які у сукупності становлять сферу публічного управління і регулюються за допомогою законодавства, яке зветься адміністративним. Враховуючи зазначене, адміністративне право (поряд з конституційним, цивільним та кримінальним) вчені теорії права справедливо визначають як фундаментальну правову науку (відповідно галузь законодавства тощо). Іншими словами, адміністративне право можна представити у вигляді правового суперутворення (фундаментальної галузі), що включає в себе ряд правових підгалузей та інститутів.

Систему адміністративного права можна представити як результат синтезу таких складових як галузь права, правова наука та навчальна дисципліна, які в свою чергу складаються з послідовно розташованих взаємопов’язаних компонентів. Одночасно адміністративне право як галузь права, наука і навчальна дисципліна можуть виступати і в ролі самостійних системоутворюючих явищ.

***Адміністративне право******як галузь*** ***можна уявити як сукупність адміністративно-правових норм, розташованих в певній послідовності і згрупованих в залежності від їх правового положення, змісту та характеру регульованих ними суспільних відносин.*** Тобто, первинним елементом галузі адміністративного права (як і будь якої іншої правової галузі) є адміністративно-правова норма.

У теорії права сукупність правових норм, що регулюють однорідні і взаємопов’язані правові відносини і утворюють окрему відокремлену групу, називають правовим інститутом. Визначальним чинником при визначенні тієї чи іншої сукупності адміністративно-правових норм як адміністративно-правового інституту є саме однорідність регульованих ними суспільних відносин. Так, одною з розповсюджених ознак об’єднання адміністративно-правових норм в адміністративно-правові інститути є особливості адміністративно-правового статусу суб’єктів правовідносин у сфері публічного управління. За зазначеною ознакою, виокремлюють адміністративно-правові інститути що визначають адміністративно-правовий статус Президента України, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування та ін.

Наступна ознака, за якою можна виокремити окремі адміністративно-правові інститути, - це об’єкт суспільних відносин, які врегульовуються певним колом адміністративно-правових норм. За зазначеною ознакою, можна виділити адміністративно-правові інститути, норми яких спрямовані на реалізацію прав, обов’язків та законних інтересів громадян та юридичних осіб. Наприклад, у зазначеному контексті можна виокремити адміністративно-правовий інститут об’єднання громадян в політичні партії та інші громадські об’єднання, адміністративно-правовий інститут щодо виконання військового обов’язку, адміністративно-правовий інститут державної реєстрації юридичних осіб, громадян-суб’єктів підприємницької діяльності тощо.

Серед правоохоронних адміністративно-правових норм виокремлюють такі адміністративно-правові інститути як: адміністративного примусу, адміністративної відповідальності, забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів публічного управління та ін.

У даному контексті слід зазначити, що сформована система адміністративного права не передбачає чіткого поділу на правові інститути. Так, в одному нормативному правовому акті можуть міститися норми кількох адміністративно-правових інститутів, а норми, що відносяться до одного і того ж адміністративно-правовому інституту, можуть міститися в різних адміністративних нормативних правових актах.

Правові інститути можуть об’єднуватися в більш об’ємні утворення - підгалузі. В адміністративному праві можна визначити кілька чинників виділення його підгалузей.

Як і будь яку галузь адміністративне право поділяють на матеріальну та процесуальну частину (підгалузь). При цьому традиційному поділі основне значення набуває такий чинник як призначення правових норм. Тобто виокремлюється сукупність норм, призначенням яких є встановлення прав і обов’язків суб’єктів правовідносин сфери публічного управління (матеріальна підгалузь адміністративного права), а також виокремлюється сукупність норм, призначенням яких є регулювання порядку реалізації прав та обов’язків у сфері публічного управління (процесуальна підгалузь адміністративного права).

Наступний не менш важливий чинник виокремлення підгалузей адміністративного права це функціональна спрямованість правових норм. Враховуючи цей чинник традиційно виокремлюється сукупність норм, які функціонально спрямовані на добровільну (без застосування будь яких примусових заходів) реалізацію прав, обов’язків та законних інтересів суб’єктів правовідносин у сфері публічного управління (так звану регулятивну підгалузь адміністративного права), а також сукупність норм, які функціонально спрямовані на забезпечення законності та дисципліни, громадського порядку та громадської безпеки у сфері публічного управління (так звану правоохоронну підгалузь адміністративного права).  
 Існують і інші чинники виокремлення підгалузей адміністративного права. Так, наприклад, за сферою (галуззю, підгалуззю) застосування правових норм виокремлюється сукупність норм, які регулюють правовідносини у різних сферах економіки (у галузях містобудування, підприємництва та ін.), адміністративно-політичної (у галузях охорони державного кордону, юстиції та ін.), соціально-культурної (у галузях освіти, культури та ін.).

Незважаючи на величезну кількість адміністративно-правових норм, а відповідно, і велику чисельність правових актів в яких вони містяться, галузь адміністративного права являє собою єдиний, цілісний та системоутворюючий елемент вітчизняної правової системи. Єдність та цілісність галузі адміністративного права забезпечується шляхом об’єднання однорідних за метою створення, функціональним призначенням та спрямованістю адміністративно-правових норм у певні нормативно-правові акти, які є різними за обсягом, безпосередньою метою прийняття, змістом, юридичною силою та іншими характеристиками, проте об’єднані ключовою ознакою - сферою застосування, а саме - сферою публічного управління.

Зазвичай зазначені складові частини адміністративного права в цілісній єдності і певній логічній послідовності фахівцями адміністративного права розташовуються між Загальною та Особливою частиною.

***Загальна частина*** являє собою сукупність норм, які визначають загальні засади, принципи, функції адміністративного права; правове положення суб’єктів адміністративного права; форми та методи державного управління; загальні засади найрозповсюджених адміністративних проваджень, процедур та адміністративно-правових режимів; основні положення щодо дотримання законності і дисципліни у публічному управлінні тощо.

***Особливу частину адміністративного права*** складають норми, що упорядковують суспільні відносини у різних сферах (галузях) суспільного життя. Традиційно більшістю вчених-адміністративистів у сфері публічного управління виокремлюється сфера економіки, адміністративно-політична та соціально-культурна сфера суспільних відносин. Також нерідко фахівцями адміністративного права виокремлюється і галузі суспільних відносин в яких переважно здійснюється міжгалузеве управління.

***Наука адміністративного права*** є вагомою складовою правової науки і може бути представлена як система теоретичних поглядів, ідей, доктрин та уявлень про об’єктивні закономірності щодо:

* *трансформації суспільних відносин у сфері публічного управління;*
* *загальних засад, функцій, принципів адміністративного права, історії його становлення як фундаментальної правової галузі та перспективах розвитку;*
* *структурних змін предмету та методу адміністративно-правового регулювання;*
* *соціально-правової сутності та ефективності публічного управління;*
* *реформування та тенденції розвитку адміністративного законодавства тощо.*

Джерелами адміністративного права як науки є наукові праці, а саме: дисертації, монографії, наукові доповіді та обговорення на конференціях та круглих столах, статті, енциклопедії, тези доповідей, науково-практичні коментарі законодавства та інші наукові видання), в яких у систематизованому вигляді з використанням наукової методології висвітлюються результати наукових досліджень по певним напрямах адміністративно-правової проблематиці.

Серед вітчизняних вчених, праці яких зробили помітний вагомий внесок у розвиток сучасної науки адміністративного права, слід відзначити таких вчених як: Авер’янов В. Б., Алфьоров С. М., Андрійко О. Ф., Арістова І. В., Армаш Н. О., Бандурка О. М., Басов А. В., Бевзенко В. М., Берлач А. І., Битяк Ю. П., Біла-Тіунова Л. Р., Білоус В. Т., Бородін І. Л., Васильєв А. С., Віхляєв М. Ю., Волощук А. М., Галунько В. В., Гаращук В. М., Гетманець О. П., Голосніченко І. П., Гречанюк С. К., Грохольський В. Л., Гуржій Т. О., Гусаров С. М., Делія Ю. В., Денисюк С. Ф., Діхтієвський П. В., Додін Є. В., Дорогих М. М., Завальна Ж. В., Заросило В. О., Зозуля І. В., Ігонін Р. В., Кагановська Т. Є., Калаянов Д. П., Калюжний Р. А., Ківалов С. В., Клочко А. М., Коваленко В. В., Коваль Л. В., Ковальська В. В., Коломоєць Т. О., Колпаков В. К., Комзюк А. Т., Комзюк В. Т., Комісаров О. Г., Конопльов В. В., Користін О. Є., Кормич Б. А., Кравцова Т. М., Криницький І. Є., Крупчан О. Д., Кубко Є. Б., Кузьменко О. В., Кузніченко С. О., Кунєв Ю. Д., Курило В. І., Курінний Є. В., Ліпкан В. А., Лошицький М. В., Лук’янець Д. М., Лютіков П. С., Манжула А. А., Матюхіна Н. П., Мельник Р. С., Миколенко О. І., Мироненко Н. М., Мінка Т. П., Музичук О. М., Настюк В. Я., Негодченко О. В., Нижник Н. Р., Новицький А. М., Олефір В. І., Опришко В. Ф., Остапенко О. І., Петров Є. В., Пєтков В. П., Пєтков С. В., Попова С. М., Приймаченко Д. В., Проневич О. С., Рябченко О. П., Світличний О. П., Селіванов А. О., Селіванов В. М., Синявська О. Ю., Сіренко В. Ф., Сквірський І. О., Собакарь А. О., Соколенко О. Л., Сопілко І. М., Стеценко В. Ю., Стеценко С. Г., Суббот А. І., Теремецький В. І., Тищенко М. М., Фролова О. Г., Харитонов Є. О., Харитонова О. І., Чеховська І. В., Шкарупа В. К., Шопіна І. М., Ярмакі Х. П. та ін.;

Вітчизняна наука адміністративного права не ізольована, вона пов’язана з науками адміністративного права зарубіжних країн, спирається та використовує праці та досягнення зарубіжних вчених, інтегрує у власні дослідження загальновизнані вдалі результати та висновки досліджень зарубіжної адміністративно-правової науки.

***Адміністративне право як навчальна дисципліна*** представляє собою узагальнене системне зведення теоретичних та прикладних знань у відповідні конкретні навчальні програми з навчального курсу «Адміністративне право України». Зміст навчальної дисципліни адміністративного права ґрунтується на предметі науки адміністративного права і, як правило, складається з наступних розділів, які містять сукупність знань про:

* поняття, предмет, метод, принципи, функції та систему адміністративного права;
* поняття управління, особливості та види соціального управління;
* мету, значення, положення і роль публічного (в тому числі державного) управління, його співвідношення з виконавчою владою, історичний розвиток публічного (державного в тому числі) управління тощо;
* адміністративно-правові норми та відносини;
* особливості правового статусу суб’єктів адміністративних правовідносин;
* форми та методи публічного (в тому числі державного) управління;
* забезпечення законності та дисципліни у державному управлінні;
* зміст та особливості адміністративно-правових режимів;
* реформу та удосконалення державного управління;
* загальні засади адміністративного процесу (адміністративної відповідальності тощо);
* основи публічного (державного в тому числі) управління у сфері економіки, адміністративно-політичної та соціально-культурної сфері суспільних відносин;
* та деякі ін.

Джерелами адміністративного права як навчальної дисципліни є підручники, навчальні посібники, конспекти лекцій, навчально-методичні комплекси та інша навчально-методична література.

**1.7. Місце адміністративного права в правовій системі України**

Як фундаментальній галузі права адміністративному праву у правовій системі України належить одна з провідних ролей. В той же час, маючи свої притаманні виключно адміністративному праву специфічні риси, як складова правової системи адміністративне право активно взаємодіє з іншими галузями права. Певне коло галузей, підгалузей, окремих провідних правових інститутів є похідними саме від адміністративного права (насамперед, це стосується податкового, митного, фінансового, природно-охоронного права, правових інститутів державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та ін.).

Насамперед, адміністративне право особливо тісно взаємопов’язано з **конституційним правом**, яке є провідною галуззю права України. Як відомо, норми конституційного права регулюють суспільні відносини щодо реалізації прав, свобод, обов’язків та законних інтересів людини та громадянина (основоположні суспільні відносини між людиною і державою); найважливіші відносини щодо організації державного устрою і державної влади та деякі інші. Але ці відносини регулюються не тільки конституційним правом, а й деякими іншими галузями права, насамперед, адміністративним правом. При цьому слід зазначити, що у сфері публічного управління діють норми конституційного права, які мають основоположний характер (норми вищої юридичної сили). Ці норми, насамперед, закріплені в Конституції України, наприклад, ті що містяться у Розділах ІІ, V, VІ, ІХ, ХІ, а за допомогою норм адміністративного права конкретизується, деталізується, процесуально визначається механізм реалізації відповідних прав, свобод, обов’язків та законних інтересів суб’єктів суспільних відносин у сфері публічного управління. Норми конституційного права закріплюють основні загальні принципи організації та функціонування основних державних органів, їх роль та місце у механізмі держави, а за допомогою норм адміністративного права визначається компетенція всіх ланок управлінської системи, адміністративно-правовий статус всіх суб’єктів суспільних відносин у сфері публічного управління, можливі правові засоби його захисту, визначаються форми і методи управлінської діяльності тощо.

Адміністративне право також тісно взаємодіє з іншою фундаментальною галуззю – **цивільним правом**. У певних випадках ці галузі регулюють суміжні суспільні відносини. В першу чергу це майнові відносини, які мають значну питому вагу у сфері регулювання цивільного права, що визначено ст. 1 Цивільного кодексу. У той же час Цивільний кодекс України визнає наявність майнових відносин, що регулюються адміністративним правом. Так, в п. 2 ст. 1 ЦК зазначено, що «до майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податкових, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом». Тобто, слід зауважити, що управлінська діяльність в певних випадках може бути пов’язана з майном. Так, наприклад, у таких нормативно-правових актах, які визначають адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади міститься чимало управлінських норм, що надають їм повноваження щодо розпорядження майном в межах їх компетенції[[14]](#footnote-14).

Цивільні права в передбачених законодавством випадках можуть захищатися в адміністративному порядку. Так, відповідно до положень статті 17 ЦКУ «Президент України здійснює захист цивільних прав та інтересів у межах повноважень, визначених [Конституцією України](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80).

У випадках, встановлених Конституцією України та законом, особа має право звернутися за захистом цивільного права та інтересу до органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування здійснюють захист цивільних прав та інтересів у межах, на підставах та у спосіб, що встановлені Конституцією України та законом».

Взаємодія норм адміністративного та цивільного права спостерігається і при аналізі змісту таких нормативно-правових актів, які регламентують питання державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань[[15]](#footnote-15).

Отже, певні суміжні майнові відносини можуть бути предметом регулювання як адміністративного, так і цивільного права. Але слід зазначити, що для цивільно-правового регулювання, насамперед, характерна юридична рівність сторін. Тобто, цивільне право регулює такі майнові відносини, в яких сторони рівноправні. Адміністративно-правовий метод регулювання, як відмічалося вище, найчастіше характеризується імперативністю, однобічністю волевиявлення, відсутністю правової рівності сторін суспільних відносин тощо.

Розмежування адміністративного й **кримінального права** визначається в залежності від ступені суспільної небезпеки адміністративних та кримінальних правопорушень. У випадку одночасної наявності у протиправному діянні ознак адміністративного та кримінального правопорушення до правопорушників з боку компетентних державних органів повинні бути застосовані засоби кримінальної відповідальності. Відповідно до статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення «У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження».

У певних випадках адміністративне право щільно взаємодіє з **трудовим правом**. Найбільш наочно це простежується при регулюванні відносин публічної служби. Так, наприклад, норми адміністративного права визначають забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів щодо проходження публічної служби; надання доступних і якісних адміністративних послуг; управління персоналом органів публічного управління; реалізації інших повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування, визначених законодавством. У суспільних відносинах, які пов’язані з публічною службою, норми адміністративного і трудового права часто настільки тісно взаємодіють, що між цими відносинами не завжди можна провести чітку межу.

Предметом регулювання трудового права є трудові відносини, які виникають, як правило, на підставі односторонніх управлінських актів, які видаються в процесі трудової діяльності, організації праці тощо. Цьому, звичайно, передує укладення трудових договорів (угод), в тому числі і контрактів про обумовлені умови праці. Управлінські правові акти видаються і в випадках застосування заохочень та дисциплінарних стягнень. Нормами адміністративного права регламентуються компетенція керівних ланок органів публічного управління. З метою належного безпечного упорядкування трудових відносин у будь який цивілізованій країні здійснюються державний контроль (нагляд) за дотриманням правил охорони праці і техніки безпеки. В Україні правовий статус суб’єктів призначенням яких є здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони праці, регламентується переважно нормами адміністративного права, оскільки переважна більшість суттєвих контрольно-наглядових повноважень у сфері охорони праці належить суб’єктам, які є складовою частиною системи органів виконавчої влади.

У певних випадках адміністративне право тісно взаємодіє з **фінансовим правом**, норми якого регулюють суспільні відносини, що складаються в процесі фінансової діяльності держави. Це, насамперед, відносини, які виникають в процесі утворення (мобілізації), використання і розподілу фінансових ресурсів (грошових коштів) держави та місцевого самоврядування. Такі суспільні відносини упорядковуються під впливом управлінської діяльності органів публічного управління. Такі управлінські відносини в галузі фінансів регулюються переважно за допомогою норм адміністративного права.

Імперативні правові засоби та заходи превалюють і при встановленні та збиранні податків, що ярко ілюструє тісну взаємодію адміністративного та **податкового права**. Забезпечення надходження податків, інші правові та організаційні засоби захисту податкових відносин є прерогативою Державної податкової служби України яка є центральним органом виконавчої влади. Тому, норми адміністративного права регулюють настільки вагомий масив управлінських відносин в галузі податків, що дає підстави окремим вченим адміністративного права розглядати податкове право в якості підгалузі адміністративного права.

У певних випадках норми адміністративного права взаємодіють з іншими правовими нормами різної галузевої належності. Так, за допомогою санкцій норм адміністративного права захищаються суспільні відносини, які переважно регулюються нормами так званих комплексних галузей права, а саме: **земельного, природоохоронного, сільськогосподарського, лісового, екологічного, підприємницького, права інтелектуальної власності**[[16]](#footnote-16) **та ін**.

**КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ:**

- Поняття адміністративного права

- Предмет адміністративного права

- Методи адміністративного права

- Принципи адміністративного права

- Функції адміністративного права

- Джерела адміністративного права

- Система адміністративного права

- Адміністративне право як галузь законодавства

- Адміністративне право як наука

- Адміністративне право як навчальна дисципліна

- Місце адміністративного права в правовій системі України

***Лекція 2***

**ПУБЛІЧНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**

**2.1. Розвиток науки управління**

**2.2. Поняття і сутність соціального управління.**

**2.3. Система публічного управління**

**2.4. Поняття, система, функції та принципи державного управління**

**2.5. Суб'єкт і об'єкт державного управління**

**2.6. Співвідношення понять «органи державного управління», «органи виконавчої влади», «органи публічної адміністрації»**

**2.1.Розвиток науки управління**

З кола сучасних найбільш дискусійних питань слід звернути увагу на співвідношення адміністративного права і права управління – «управлінського права». Як соціальне явище державне управління виникло одночасно з утворенням держав, оскільки держава – це територіальна організація людей, що має концептуальне значення. По-перше, тим самим долаються родоплемінні («кровні») взаємозв’язки, які замінюються на суто суспільні. По-друге, створюється структура, яка повинна виступати нейтральною по відношенню до національних, релігійних і соціальних ознак різних людей. Історично держава веде до нового співтовариства людей, де діють інші ідеали, цінності та цілі.

Але окремі елементи державного управління, притаманні будь-яким різновидам управління, можливо простежити й на більш ранніх етапах розвитку людства, зокрема у період первіснообщинного ладу в процесі спільної діяльності людей.

Звертаючи увагу на історію управління, дослідники насамперед згадують відомого вавилонського правителя Хаммурапі (1792 – 1750 рр. до н.е.), котрий для удосконалення державного управління вперше прийняв так званий звід-законів Хаммурапі, який містив 285 нормативних актів-управління державою, які були імперативною лідерською настановою для діяльності чиновників всієї імперії. Тобто вже в ті часи можемо спостерігати виникнення системи формально-свідомої організації та вольового регулювання поведінки людей.

Помітну увагу питанням організації управління приділяли і стародавні греки. Так, про управління як життєво важливий особливий вид людської діяльності визначав ще давньогрецький філософ Сократ (бл.470 – 399 рр. до н.е.). Феномен управління досліджував в своїх працях його учень та послідовник Платон (428/7 – 346/7 рр. до н.е.). Зокрема він відзначав, що управління є важливим елементом системи життєзабезпечення суспільства. Платоном була запропонована одна з перших класифікацій функцій держави, включаючи функцію управління, захисту і виробництва матеріальних благ.

Учень Платона та вихователь Олександра Македонського Аристотель (384 – 322 рр. до н.е.), створив фундамент вчення про домогосподарство (прототип сучасної політичної економії), його погляди на розвиток людства та держави мали помітний вплив на розвиток людської думки щодо управління державою, зокрема він вказував на необхідність розробки так званої «науки про місто», яка б слугувала настановою керівникам міст-рабовласникам.

Помітна кількість управлінських інноваційних рішень виникає у Стародавньому Римі. Зокрема серед них можна згадати запровадження лінійного принципу щодо побудови та організації діяльності органів державного управління та ін.

У становлення та розвиток теорії державного управління помітне місце належать працям таких мислителів як Каутилья – радник індійського імператора   [Чандрагупти Маурь](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A7%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%80%D0%B0%D0%B3%D1%83%D0%BF%D1%82%D0%B0_%D0%9C%D0%B0%D1%83%D1%80%D1%8C%D1%8F)и (321 – 297 р.р. до н. э.), який обґрунтував ідеальну державу з розгалуженою поліцейською системою, давньокитайському засновнику школи легістів Шан Яну тощо та деяким іншим.

Згадані історичні факти показують, що управління є невід’ємним атрибутом перманентного розвитку суспільства, одним з його сутнісних проявів, яке одночасно вдосконалюється та розвивається разом з суспільством.

Пізніше значний вплив на розвиток теорії державного управління здійснили таки відомі вчені, як: Г. В. Ф. Гегель, Т. Гоббс, Д. Дідро, І. Кант, Д. Локк, Н. Макіавеллі, Ш. Л. де Монтеск’є, Ж.- Ж. Руссо, Д. Юм та деякі інші.

Ключовим етапом розвитку управління як соціального феномену стала поява самостійної науки управління, яка виникла наприкінці ХVІІ – на початку ХVІІІ століття.

Але ще раніше великим кроком вперед у широкому розумінні державного управління відзначена епоха Відродження. Так, зокрема, у цей час з’явились праці італійського ученого і політика Нікколо Макіавеллі, в яких він обґрунтовано став трактувати державне управління в розумінні життєво необхідного адміністрування. Відділивши політику від релігії та моралі, Н. Макіавеллі цим самим перевернув основи політичної свідомості того часу. При цьому з розподілом політичної влади саме у республіканської формі правління вчений вбачав зразок стійкої держави. Пізніше ці положення були розвинуті Д. Локком та Ш. Л. де Монтеск’є у знаменитій теорії розподілу влади.

Також помітний внесок у розробку як теорії так і практики державного управління внесли такі основоположні праці як: «Наука державного управління» майбутнього президента США Вудро Вільсона, «Про поліцію і муніципалітет» Ж. Петі, «Адміністративні звичаї» Ж. Ііберта, «Нариси про адміністрацію» А. Вів’єна.

Таким чином згаданими та іншими вченими ранньої сукупності знань щодо майбутньої самостійної наукової теорії державного управління були доведені два основних постулати. А саме, перший - для того щоб створювати та реформувати державний апарат управління, треба його добре дослідити та вивчити. Другий - апарат державного управління повинен бути організаційно відокремлений від сфери політики,релігії та інших сфер суспільного буття*.*

У другої половині ХІХ століття у теорії державного управління виникає нова течія – концепція наукового управління.

Засновником школи наукового управління прийнято вважати Фредеріка Вінслоу Тейлора (1856 – 1915 р.р.), якого часто називають батьком наукових методів управління, а головна його праця – «Принципи наукового менеджменту» є зразком прикладного дослідження в науці державного управління. Оскільки Ф.В. Тейлор, насамперед, був фахівцем-практиком він також оформив патенти на більш ніж сотню своїх винаходів і раціоналізаторських пропозицій. В основі власної теорії дослідник поклав людський фактор, суть якого полягає в тому, що працівника для підвищення його продуктивності праці необхідно всіляко стимулювати. Основне завдання запропонованої ним системи це зближення інтересів усього персоналу підприємства. Вирішення завдання підвищення продуктивності праці дослідник бачив в раціоналізації трудових операцій на базі наукової організації трудової діяльності робітників. Історичним здобутком Ф.В. Тейлора є визнання того, що робота з управління - це певний своєрідний вид діяльності, який потребує наявності певної спеціальності.

Наукові новації Ф.В. Тейлора одержали широке поширення у багатьох країнах світу, зокрема, у США, Велікої Брітанії, Італії, Нідерландах, Німеччині, Франції, Японії та інших розвинутих країнах. Наукова спадщина Ф.В. Тейлора має своїх чисельних послідовників.

Так значний внесок у розвиток системи Ф. В. Тейлора вніс німецький дослідник Гаррінгтон Емерсон (1853 – 1931 р.р.), розробивши відомі та актуальні донині дванадцять принципів продуктивності. А саме:

1. Вірно встановлені цілі;
2. Здоровий глузд;
3. Компетентні поради і консультації;
4. Дисципліна і порядок;
5. Справедливе і неупереджене ставлення до працівників;
6. Оперативний, точний, повний і безперервний облік;
7. Диспетчирування;
8. Норми та розклад;
9. Налагодження умов праці;
10. Нормування робочих операцій;
11. Стандартні письмові інструкції;
12. Нагорода за продуктивність.

Одним з послідовників школи наукового управління став Генрі Форд, який продовжив дослідницьку роботу Ф.В. Тейлора в галузі організації виробництва, замінивши ручну працю машинами.

Учень Ф.В. Тейлора – Генрі Гантт вніс значний внесок у розробку теорії лідерства.

Узагальнюючи вищезазначене можна підсумувати, що *до здобутків представників школи наукового управління в розвиток сукупності знань про управління можна віднести: використання наукового аналізу для визначення кращих способів виконання завдання; доведення обов’язковості необхідності забезпечення працівників ресурсами, необхідними для ефективного виконання їх завдань; обґрунтування відбору працівників, які найкраще підходять для виконання завдань, і забезпечення їх навчання; пропозиції щодо систематичного і правильного використання матеріального стимулювання для підвищення продуктивності праці; виокремлення таких видів діяльності як планування прогнозування від інших видів праці.*

У першої половині ХХ століття у теорії державного управління виникає нова концепція – класична.

Засновником класичної (або адміністративної) школи в управлінні вважається французький дослідник Анрі Файоль(1841 – 1925 р.р.), який у книзі «Загальне та промислове управління» вперше запропонував формалізований опис роботи керівників-менеджерів та сформулював наступні власні *основні принципи управління*:

*Поділ праці; Повноваження і відповідальність; Дисципліна; Єдиноначальність; Єдність дій; Підпорядкованість інтересів; Винагорода персоналу; Централізація; Нерозривний ланцюг команд «ланцюг керівників»;*

*Порядок на своєму робочому місці; Справедливість; Стабільність персоналу; Ініціатива; Корпоративний дух.*

Розглядаючи організацію як єдиний організм, А. Файоль вважав, що для будь-якої ділової організації характерна наявність шести видів діяльності, а саме:

*- технічна (виробництво);*

*- комерційна (закупівля, збут і обмін);*

*- фінансова (пошук і оптимальне використання капіталу);*

*- діяльність з безпеки (захист власності людей);*

*- екаунтинг (від лат. accaunting, доповідь, надавати звіт, пояснювати).*

Функціональна сфера бізнесу, яка пов’язана із збиранням, класифікацією, обробкою, аналізом і оформленням різних виді фінансової інформації;

- управління (планування, організація, розпорядництво, координація і контроль).

У свою чергу послідовниками наукової спадщини Анрі Файоля були М. Вебер, М. Блюмфілд, А. Маслоу та ін.. Так, зокрема, професором економіки з Німеччини Максом Вебером (1864 – 1920 р.р.) була запропонована концепція раціональної бюрократії. Його основоположні праці «[Протестантська етика і дух капіталізму](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D1%82%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0_%D1%96_%D0%B4%D1%83%D1%85_%D0%BA%D0%B0%D0%BF%D1%96%D1%82%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%BC%D1%83)», «Господарство і суспільство», «Свобода і примус у правових спільнотах» і нині становлять фундамент для сучасного дослідження та розвитку науки державного управління. У цих та інших працях ученим були розроблені основні принципи бюрократичної моделі. М. Вебер дослідив становлення нового модерного соціального порядку як в політичному, так і правовому й економічному вимірах, зростання значення бюрократії. В основі державного управління М. Вебер бачив авторитарну владу керівника, який приймає рішення, віддає розпорядження підлеглим і контролює їх виконання. Їм також було сформульовано такі основні принципи бюрократичного управління, а саме:

- чіткий поділ праці на базі функціональної спеціалізації;

- ієрархічність рівнів управління;

- здійснення найму на роботу в суворій відповідності з кваліфікаційними вимогами;

- відсутність особистісного начала в міжособистісних відносинах;

- система правил і процедур поведінки в конкретних ситуаціях;

- чітка система кар'єри;

- система правил і норм, що визначають права і обов'язки працівників.

Зважаючи на вищезазначене можна констатувати, що *до здобутків представників класичної школи управління в розвиток сукупності знань про управління варто віднести: подальші розробки та дослідження принципів та функцій управління,а також запровадження систематизованого підходу до управління всіма елементами організації.*

Школа людських відносин яка як наукова течія зароджується на початку та в середині ХХ століття. Основоположником школи людських відносин прийнято вважати австралійського та американського вченого Джорджа Елтона Мейо (1880 – 1949 р.р.). Цю концепцію певним чином можна розглядати як органічне доповнення та подовження класичної концепції.

Так дослідниця з США Мері Паркер Фоллет, яку іноді називають ”матір’ю вирішення конфліктів”, постійно наголошувала та звертала увагу на взаємодію між керівництвом та працівниками. Вона першою у книзі “Динамічна Адміністрація” визначила управління як «забезпечення виконання роботи за допомогою інших осіб».

Потужний внесок у розвиток школи людських відносин був зроблений в сорокових – шестидесятих роках XX століття, коли вченими-бихевиористами (від англ. *Behaviour* - поведінка) було розроблено декілька теорій мотивації.

Так американським психологом Абрахамом Маслоу, основною працею якого є книга «Мотивація і особистість», була сформована класична модель організації, що базується на чотирьох головних принципах:

- чіткий функціональний розподіл праці;

- передача команд і розпоряджень зверху вниз;

- єдність розпорядження («ніхто не працює більш ніж на одного боса»);

- дотримання «діапазону контролю» (менеджмент обмеженим числом підлеглих).

Популярним поглядом – різновидом школи людських відносин є вчення американського ученого та викладача Д. Макгрегора, основною працею якого є книга «Людський бік підприємства». В основі його теорії «X і Y» лежать наступні характеристики працівників. Так припущенням теорії X є те, що середня особистість, яка прагне ухилитися від праці, тому таку людину необхідно постійно примушувати, спрямовувати та контролювати. Людина такої категорії не проти щоб нею керували, прагне уникати відповідальності, турбується лише про власну безпеку. Припущенням теорії У є те, що людина від природи не пасивні, а стає такою в результаті роботи в організації. Така людина не тільки приймає на себе відповідальність, а й прагне до неї. Вона не потребує зовнішнього контролю, так як здатна сама себе контролювати.

В результаті таких досліджень представниками школи людських відносин зроблені наступні висновки-ствердження:

- люди в основному мотивуються соціальними потребами і відчувають свою індивідуальність завдяки відносинам з іншими людьми;

- в результаті промислової революції та раціоналізації процесу сама робота в значній мірі втратила привабливість, тому задоволення людина шукає у взаєминах з іншими людьми;

- люди більш чуйні до соціального впливу групи рівних їм людей, ніж спонукань і заходам контролю, що виходить від керівництва;

- працівник відгукується на спонукання керівника, якщо керівник розглядається працівником як засіб задоволення своїх потреб.

Іншими словами прихильниками школи людських відносин відстоюється позиція основою якої є те, що неформальні відносини в процесі спільної праці є вагомою організаційно-руховою силою, що сприяє реалізації корпоративних цілей підприємства чи організації.

У середині ХХ століття в системі знань про управління виникає концепція яка розвиває базові постулати ​​теорії людських відносин, так звана – школа поведінкових наук. Основи цієї концепції складають розвинуте такими вченими як Р. Лайкерт, Д. Макгрегор, К. Арджірис, Ф. Герцберг уявлення біхевіоризму - психологічного спрямування, що тлумачить поведінку людини як реакцію на стимули зовнішнього світу. Представники цієї школи в якості основних елементів підвищення ефективності управління називають: усвідомлення кожним працівником своїх власних можливостей та персоналізацію стимулів, залучення рядових працівників до управління підприємством.

Таким чином завдяки дослідженням представників *шкіл людських відносин та поведінкових наук система знань про управління збагатилась наступними здобутками. Насамперед, це залучення наук про людську поведінку до побудови та управління підприємством (організацією) таким чином, щоб кожен працівник міг бути повністю використаний відповідно до його потенціалу, а також застосування таких засобів та заходів управління міжособистісними відносинами які підвищують ступень задоволеності і продуктивності працюючих.*

У п’ятдесяті роки XX століття зароджується й активно розвивається у теперішній час концепція школи науки управління (або кількісний підхід). Основою цих сучасних наукових концепцій є міждисциплінарний підхід, який заснований на використанні наукових досягнень математики, інженерних знань, статистики та інших, суміжних з ними галузей знань. Як правило для вирішення управлінських завдань представники цієї школи застосовують наступний алгоритм: постановка проблеми, формулювання завдань, розробка моделі ситуації, що склалася. Часто такий спосіб називають «дослідженнями операцій».

До найвідоміших типових представників цієї школи, як правило, відносять таких вчених як: Рассел Лінкольн Акофф (1919 – 2009 р.р.) – відомого представника так званого «системного підходу» – поширеного напряму в теорії управління; Карл Людвіг фон Берталанфі (1901 – 1972 р.р.) – австрійський біолог, засновник узагальненої системної концепції під назвою «загальна теорія систем», який є автором системних задач, насамперед, в сфері розробки математичного апарату опису типологічно несхожих систем; Лоуренс Роберт Клейн (1920 – 2013 р.р.) – американський економіст, автор економічних моделей, який застосовував власні теоретичні моделі до аналізу коливань економіки та економічної політики.

В теорії управління «системного підходу» передбачається, що кожен з елементів, що складає певну систему (певну організацію), має свої певні цілі.

Так званий «процесний підхід» в теорії управління ґрунтується на положенні про те, що всі функції управління залежать одна від одної.

Так званий «ситуаційний підхід» в теорії управління безпосередньо пов’язаний як з системним так і з процесним підходами, але розширює їх застосування на практиці. Сутність його полягає у визначенні поняття ситуації, під якою мається на увазі конкретний набір конкретних обставин, певних змінних величин, які впливають на організацію в певний час. Тобто представники школи науки управління зуміли визначити основні внутрішні та зовнішні змінні (фактори), що впливають на організацію.

Один з різновидів школи науки управління тісно пов’язаний з розвитком точних наук, насамперед, математики. Нині багато вчених називають цей напрям – «новою школою»*.* Серед різних течій цієї школи можна виділити такі напрями, як «дослідження операцій», «економетрія», «загальна теорія систем», «системний аналіз» та ін.

Отже, *до здобутків представників школи науки управління, як правило, відносять: розвиток кількісних методів для допомоги керівникам, які приймають управлінські рішення в складних ситуаціях та поглиблення розуміння складних управлінських проблем завдяки розробці і застосуванню математичних моделей.*

У теорії державного управління існували, існують та розвиваються донині і інші концепції та школи.[[17]](#footnote-17) Так серед сучасних концепцій у теорії державного управління варто назвати концепцію рефлексивного управління.

Поява і розвиток даного напряму в галузі управлінської діяльності хоча і вважається одним з сучасних, але має досить довгу історію. Так за допомогою поняття рефлексії І. Кант будував систему категорій, а Г. В. Ф. Гегель - схему розвитку духу в контексті потреб і мети таких розділів практичної філософії, як етика та естетика, педагогіка та логіка. Концепція рефлексивного управління є однією з різновидів синергетичного підходу до управління в цілому, і соціального управління зокрема.

Найбільш значущими для впровадження рефлексивних підходів у теорію та практичний процес державного управління, формування парадигми рефлексивного управління є методологічні праці В.О. Лефевра, Т.С. Куна, Ю.М. Швабла, Г.П. Щедровицького та ін., автори яких зробили помітний внесок у розроблення методології та технологій рефлексивного управління.

В основі рефлексивного управління лежить властива тільки людині рефлексивна самоорганізація. Рефлексія починає діяти у людини, коли вона відчуває труднощі. По суті одною з важливих ознак концепції рефлексивного управління є те, що «об’єкт управління» не позбавляється свободи волі, але в процесі вироблення рішень приймає такі положення, що дозволяють йому увійти в такий правовий стан, який є бажаним для керуючої ланки.

Таким чином, нині *до здобутків представників концепції рефлексивного управління, як правило, відносять: розробку теоретичних моделей реординаційної поведінки об’єктів управління та критичних поглядів на процеси прийняття управлінських рішень в попередніх теоріях.*

**2.2. Поняття і сутність соціального управління**

Дефініція «управління» має як філософське, так і правове, економічне, соціально-психологічне, соціологічне та інші тлумачення  значення.

Так фахівцями з філософії управління визначається якоб’єктивний процес упорядкування систем, суть якого полягає в забезпеченні їхньої цілісності, підтриманні заданого режиму діяльності й досягненню мети шляхом обміну інформацією між їхніми підсистемами.

З позиції науки менеджменту управління це процес проектування та інновації соціальних організацій, мотивації людей до діяльності для досягнення цілей організації.

Політологи розуміють управління як вплив на суспільство з боку держави політичними методами.

З позиції науки кібернетики управління це цілеспрямований вплив керуючої системи на об’єкт управління – складну динамічну систему.

Вчені-економісти трактують управління як спосіб отримання економічного результату при найменших виробничих витратах.

Представники правових наук тлумачать ***управління як цілеспрямований організуючий вплив з боку керуючого суб’єкту на поведінку керованого об’єкта, на ті чи інші явища та процеси для приведення їх у відповідність з певними закономірностями.***

Існують і інші підходи, які відображають різноманітні погляди та думки щодо управління. В багатьох випадках разом (або замість, або поряд, або як синоніми) з терміном «управління» використовуються поняття: регулювання, керівництво, адміністрування, менеджмент, організація та ін..

Судження про різновиди управління як правило ґрунтується на тому, що весь навколишній світ складається з наступних взаємопов’язаних та взаємодіючих складових, а саме: біологічного світу; технічних творінь людей; самих людей та всього людства в цілому. Відповідно до розподілу оточуючого нас світу на живу природу, технічне середовище та людське суспільство ***управління поділяється на технічне, біологічне та соціальне.***

***У найбільш широкому розумінні соціальне управління являє собою цілеспрямований вплив на певну соціальну систему. У більш вузькому сенсі соціальне управління можна представити як конкретний процес впливу на певні соціальні процеси для досягнення поставлених цілей***.

На слушну думку професора В.Б. Авер’янова[[18]](#footnote-18), оскільки мета є ідеальним прогнозуванням результату управлінської праці, то саме визначення завдання i є першим кроком у досягненні мети. Якщо мета діяльності будь-якої соціальної системи визначена об’єктивними закономірностями зовнішнього середовища, варто стверджувати, що мета діяльності суб’єкта управління зумовлюється об’єктивними потребами будь якої вiдповiдної соціальної системи управління.

Тобто в якості одного з основних елементів управління є «мета», яку можна визначити як бажаний, можливий і необхідний стан об’єкта управління, який повинен бути досягнутий у відповідності до волі суб’єктауправління*.*

Визначення цілей соціального управління - головний і початковий етап управління. Він пов’язаний з прогнозуванням і моделюванням соціальних систем. Результатом упорядкування системи соціального управління і є прийняття та практична реалізація управлінських рішень.

При цьому соціальне управління слід розглядати не тільки як процес впливу на соціальні процеси для досягнення певних цілей, але і як певні сфери (галузі) діяльності людей, що обумовлюється різноманіттям людської праці.

Соціальному управлінню притаманні наступні основні ознаки:

- цілеспрямованість впливу;

- універсальність (майже будь-яка сфера (галузь) суспільного життя у тій чи іншій ступені потребує упорядкування за допомогою управління);

- вольовий (свідомий) характер впливу суб’єкта управління на об’єкти управління;

- реалізація за допомогою різноманітних зовнішніх форм та методів відповідно до змісту системи управління та в залежності від сфери (галузі) людської діяльності;

- наявність обов’язкових взаємозв’язаних елементів системи: суб’єкта та об’єкта управління, прямих та зворотних зв’язків між ними;

- взаємозалежність та взаємозв’язок різноманітних сфер (галузей) діяльності людей, що регламентуються як соціальними нормами (звичаями, традиціями, мораллю і ін.), так і нормами права;

- та деяких інших в залежності від конкретної сфери (галузі) суспільного життя.

**2.3. Система публічного управління**

Організаційно-структурна характеристика державного управ­ління певною мірою відрізняється від місцевого самоврядуван­ня і має інструментальне значення для визначення їхнього співвідношення. В той же час взаємовідносини місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні будується на відповідній нормативно-правовій основі. Нині в Україні існує делегування повноважень місцевих державних адміністрацій ви­конкомам сільських, селищних і міських рад, а також обласних і районних рад – обласним і районним державним адміністраціям. Законодавство України встановлює межі такого делегування, а також інші форми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Сфери взаємодії місцевих державних, адміністрацій та органів місцевого самоврядування найрізноманітніші – економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні, національно-побу­тові та інші.

Конституція України і закони про місцеві державні адміні­страції від 2 квітня 1997 р. і про місцеве самоврядування в Україні від 24 квітня 1997 р, дають можливість виробити ефектив­ний правовий механізм розмежування функцій і повноважень цих адміністрацій та органів самоврядування. Нині функції і повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в основному базуються на принципах галузевої компетенції, яку можна поділити на три види:

а) виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль);

б) суміжну компетенцію, коли місцеві державні адмініст­рації та органи місцевого самоврядування наділяються повно­важеннями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Це більшість повноважень обох гілок місцевої влади, які конче потребують розмежування як на законодавчо­му рівні, так і в процесі правореалізації;

в) виключну компетенцію органів місцевого самоврядуван­ня (наприклад, повністю ради, частково їх виконавчі органи здійснюють управління комунальною власністю)[[19]](#footnote-19).

Отже, об’єктом дослідження науки щодо публічного управління є діяльність різних за правовою природою та схожих за основними функціями органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Як зазначалося у передмові нині в Україні під поняттям «органи публічної адміністрації» слід розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а дефініцією «публічне управління» охоплюється управлінська діяльність цих органів.

Таким чином, ***систему публічного управління можна уявити як сукупність двох складових, а саме: діяльності органів державного управління та діяльності виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування (в окремих випадках і деяких інших органів яким делегуються державно-владні повноваження).***

Відповідно, ***публічне управління – це цілеспрямована, підзаконна, владна-організуюча діяльність органів публічної адміністрації (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та в окремих випадках деяких інших суб’єктів владних повноважень), яка спрямована на реалізацію завдань та функцій органів виконавчої влади та виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування щодо оптимального упорядкування суспільних відносин у різноманітних сферах (галузях) суспільного життя.***

До основних ***ознак публічного управління варто віднести: цілеспрямованість; підзаконність; владна-організуючий та виконавчо-розпорядчий характер; наявність різноманітного арсеналу правових форм та організаційних методів здійснення; всеохоплюючий універсальний характер тощо.***

Цілеспрямованість публічного управління проявляється, насамперед, у безпосередньої реалізації державної політики, а також у вирішенні питань місцевого значення у сфері економіки, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах суспільного життя.

Підзаконність публічного управління полягає у відповідності цієї діяльності, насамперед, Конституції та законодавству України.

Владна-організуючий характер публічного управління проявляється, як правило, в імперативності приписів органів виконавчої влади та виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування, які спрямовані на певну організацію (бажане упорядкування) різноманітних об’єктів управління.

Виконавчо-розпорядчий характер публічного управління, по-перше, органічно обґрунтовується правовою природою виконавчої влади щодо виконання, насамперед, Конституції та інших законів України. По-друге, як органи виконавчої влади, так і виконавчо-розпорядчі органи органів місцевого самоврядування наділені певним визначеним колом розпорядчих повноважень, завдяки яким безпосередньо здійснюється управлінська діяльність.

Наявність різноманітного арсеналу правових форм та організаційних методів здійснення управління полягає у законній можливості органів публічної адміністрації практично реалізовувати власну компетенцію, застосовувати широкий арсенал засобів, заходів та прийомів, які мають різноманітний зовнішній прояв (які будуть розглянути у лекції «Форми та методи діяльності органів публічної адміністрації»).

Всеохоплюючий універсальний характер публічного управління полягає в тому, що за своїм змістом, характером, призначенням публічне управління чи в більшому, чи в меншому обсязі наявне та суспільно-необхідне майже у будь-якій сфері (галузі) суспільного життя.

Отже, публічне управління є явищем соціального, політи­чного, правого та економічного змісту. На формування цього явища впливають різноманітні соціологічні, історичні, психологічні, національні та інші чинники. Але, насамперед, при широкому розумінні публічне управління ґрунтується на трьох фундаментальних основах – політиці, праві та участі громадськості в управлінні державою. Отже, з дослідницьких позицій, ***публічне управління – це загальна міждисциплінарна самостійна сукупність знань, що перебуває на пере­тині декількох суспільних наук, предметом дослідження яких є процеси та функції управління у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави та місцевого самоврядування***.

**2.4. Поняття, система, функції та принципи державного управління**

Державне управління є одним з видів соціального управління та основною вагомою складовою публічного управління, тому йому притаманні зазначені вище характеристики і ознаки.

У науковій та навчальній літературі поширеним два підходи щодо тлумачення поняття «державного управління», а саме, в так званому, «широкому» та «вузькому» розумінні.

У широкому сенсі державне управління ототожнюють з сукупністю всіх видів діяльності державних органів, або зі всіма формами реалізації державної влади в цілому. Тобто, за широким підходом державне управління розглядається як діяльність держави із здійснення законодавчої, виконавчої, судової влади та діяльності органів прокуратури. При­кладом такого трактування є тлумачення, яке дає американський дослідник Ф. Нігроу:

1. Це спільні зусилля певної групи в контексті держави.

2. Охоплює всі три гілки влади - виконавчу, законодавчу й судову, а також їхній взаємозв'язок.

3. Виконує важливу роль у формуванні державної політики, а отже, є частиною політичного процесу.

4. Істотно різниться від приватного управління.

5. Тісно пов’язане з численними приватними групами й окремими інди­відами в забезпеченні громадських послуг»[[20]](#footnote-20).

У вузькому сенсі державне управління являє собою діяльність держави в особі спеціально створених державних органів – насамперед, органів виконавчої влади. В даному випадку державне управління розглядається як діяльність, яка спрямована на виконання законів та інших нормативних правових актів шляхом різних форм владного впливу на об’єкти управління.

Таким чином, ***державне управління – це самостійний вид державної діяльності, яка носить цілеспрямований, підзаконний, владно-організуючий характер та спрямована на реалізацію завдань та функцій органів виконавчої влади (в окремих випадках інших державних органів) щодо оптимального упорядкування суспільних відносин в економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сферах суспільного життя.***

Змiст державного управлiння найбiльш виразно проявляється в його функціях. Певна функцiя виражає спецiалiзований вид управлiнської дiяльностi, який пов’язаний з певною метою – бажаним правовим результатом. У навчально-науковій лiтературi по-рiзному розумiється теоретичне поняття «функцiя державного управлiння» i сьогоднi не iснує його загальноприйнятого визначення. У найбільш загальному розумінні ***функція державного управління – це цілеспрямований, конкретний, регулюючий та організуючий напрям впливу на явище, відношення, стан, поведінку об’єкта державного управління.*** При цьому *зміст функції державного управління* відображає характер та значення управляючої дії. *Спосіб реалізації функції* *державного* *управління* характеризується засобами, заходами та прийомами виникнення, перетворення або припинення управлінських взаємозв’язків. *Форма реалізації функції державного управління* відображає зовнішній прояв різноманітних способів реалізації функції управління.

Як відмічалося у попередній лекції, ще французький вчений А. Файоль визначав п’ять основних функцiй управлiння, а саме: адмiнiстрування: передбачення, органiзацiя, розпорядження, координацiя i контроль. Вивчення науково-навчальної літератури, яка присвячена дослідженням функцій державного управління, показує, що за минулий період часу – а цей період становить вже сто років, визначення функцiй управлiння не зазнало істотних змін.

Так, наприклад, на погляд С.В. Ківалова, який поділяє точку зору про те, що функції державного управління можна кваліфікувати на два види:

- функції державного управління як управлінського права (це забезпечувальна; інтегративна; комунікативна; охорона; організаційна; правотворча; контролю тощо);

- функції державного управління як основні напрями діяльності органів виконавчої влади.

Окрім зазначених видів, С.В. Ківалов функції державного управління класифікує на:

- в залежності від спрямованості і місця впливу: соціально-організаційні (більшість фахівців називають їх – *зовнішні функції державного управління*, які характеризують безпосередньо процес впливу державних органів на суспільні процеси (керовані об’єкти)) і *внутрішньо організаційні* (напрями управління у середині управлінського апарату, найчастіше їх називають *внутрішні* *функції державного управління*). Їх існування обумовлюється ієрархічною побудовою держави як суб’єкта управління;

- за змістом, характером і обсягом впливу (загальні, спеціальні, допоміжні).

При цьому до загальних функцій належать: організація, прогнозування і моделювання; планування; регулювання; координація, контроль та ін..

*Спеціальні функції* характеризують особливості конкретного суб’єкту (наприклад, конкретного органу державного управління) або об’єкту управління.

*Допоміжні функції* сприяють процесам реалізації загальних та спеціальних функцій. До них можна віднести: стимулювання, кадрове забезпечення та ін.[[21]](#footnote-21)

Існують і інші класифікації функцій державного управління. Але найбільш поширеними з них є ті, згідно з якими функцій державного управління поділяються на внутрішні та зовнішні, а також на: загальні, спеціальні і допоміжні.

*Загальні функції* є основними, які притаманні напрямам впливу на певні процеси, які відбуваються у сфері економіки, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах суспільного життя, незалежно від того, на якому ієрархічному рівні і на якій управлінській стадії вони здійснюються.

Так, *функція організації* забезпечує ефективність та взаємозв’язок всіх інших функцій державного управління. Зміст даної функції організації включає створення органів державного управління (також реорганізацію та ліквідацію органів управління, підприємств, установ), побудова структури апарату державного управління, розроблення нормативно-правових актів про органи державного управління, встановлення взаємозв’язків між управлінськими структурами, підбір та розстановку кадрів та ін.

*Функція прогнозування* *і моделювання*. Необхідність в цій функції випливає із самої природи державного управління, бо воно має вирішувати як повсякденні проблеми, так і перспективні завдання. Прогнозування – це наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки і перспектив управлінських явищ і процесів, властивих суб’єкту і об’єкту державного управління. Державне управління покликане вирішувати довгострокові, перспективні завдання, моделюючи їх заздалегідь. Якщо органи виконавчої влади не матимуть прогнозів, розв’язання цих завдань відбуватиметься в умовах певної невизначеності. Варто підкреслити, що в управлінському процесі прогнозування використовується і як функція, і як принцип, і як метод управління.

*Функція планування* повинна бути присутня на всіх управлінських стадіях, у всіх структурах управління тощо. Цей напрям діяльності полягає у визначенні мети, спрямованості, завдань, способів реалізації тих чи інших суспільних процесів (політичних, соціальних, економічних, культурних та ін.), розробці програм, за допомогою яких повинна бути досягнута управлінська мета. Сучасне планування повинно ґрунтуватися на принципах науковості, законності, комплексності, економічній доцільності, багатоваріантності управлінських рішень, оптимальності, та інших сучасних принципах.

За допомогою *функції* *регулювання* здійснюються безпосереднє керівництво керованими об’єктами державного управління та інший вплив на їх поведінку. Тобто завдяки регулюванню досягається необхідний стан упорядкування і стійкості певних систем у структурі державного управління. Регулюванням охоплюється головним чином поточні заходи щодо будь-яких відхилень від запланованих завдань і державних програм. Під впливом регулювання управлінські процеси відбуваються в заданих напрямках та відповідно до прийнятих програм. Необхідність оперативного регулювання обумовлена ​​також і мобільністю самого державного управління. Здатність будь-якої управлінської системи відносно самостійно зберігати належний правовий стан в незалежності від будь-якого, як правило, побічного впливу є результатом належного здійснення функції регулювання.

*Координація* як функція державного управління забезпечує узгодження діяльності всіх елементів системи державного управління. При цьому завдяки координації узгоджуються дії не тільки усередині органів виконавчої влади, а й дії інших управлінських структур, інших державних органах тощо.

*Функція контролю (нагляду тощо)* має свої особливості щодо всіх інших функцій державного управління, контроль характеризується універсальністю стосовно будь-якої ланки управлінської системи. Контрольна (наглядова тощо) функція пов’язана зі збором, передачею, зберіганням та переробленням фактичних для управління даних, реєстрацією та групуванням показань про діяльність елементів системи державного управління, наявності та витратах ресурсів та інших облікових дій. Починається ця діяльність з одержання інформації про дійсний правовий стан підконтрольного об’єкта і закінчується прийняттям рішень, які передбачають відповідну корекцію в системі державного управління для досягнення запланованої мети. Контрольна функція ґрунтується на принципі зворотних зв’язків, які існують при будь-якій взаємодії суб’єкта й об’єкта в системі державного управління.

Як і функції державного управління, так і його принципи були закладені засновниками науки управління. Принципи державного управління – важлива категорія управлінської науки. Ці основні засади повинні відображати сутність і реальність процесів державного управління. Вони є результатом узагальнення об’єктивних законів та закономірностей, притаманних їм рис і ознак. Принципи держав­ного управління динамічні за змістом і формою. Принципами державного управління керуються згідно з сучасними соціально-політичними, економічними та культурними та іншими чинниками, що склалися в суспіль­стві та державі. Принципами державного управління обґрунтовуються зв’язки як між суб’єктом та об’єктами управління. Вони відо­бражають риси, які притаманні системі державного управління, а також окремим її елементам. Безпосередньо на практиці принципи управління повинні бути першоджерелами щодо норм права, якими керуються в управлінській діяльності.

Отже, ***принципи державного управління - це закономірності, основоположні відносини, взаємозв’язки, керівні основи, на які спирається безпосередня організація державного управління.***

Однією із перших спроб, щодо упорядкування принципів управління, була спроба французького інженера та дослідника проблем управління А. Файоля, який в основу запропонованої системи управління поклав адміністративну доктрину. Зважаючи на неї, у власних працях А. Файоль визначив чотирнадцять принципів управління, які, на його думку, придатні для всіх без винятку сфер адміністративної діяльності. Це таки принципи, як: поділ праці; повноваження і відповідальність; дисципліна; єдиноначальність; єдність керівництва; підпорядкування особистих інтересів загальному; винагорода; централізація; ієрархія (скалярний ланцюг); порядок; справедливість; стабільність штату; ініціатива; корпоративний дух[[22]](#footnote-22).

Сучасний процес встановлення і обґрунтування принципів державного управління повинен відповідати наступним вимогам:

а) відображати тільки найбільш істотні, головні, об’єктивно необхідні закономірності, відносини і взаємозв’язки державного управління;

б) характеризувати стійкі закономірності, відносини і взаємозв'язки в державному управлінні;

в) охоплювати переважно закономірності, відносини і взаємозв'язки, властиві державному управлінню як цілісного соціального явища, тобто які мають загальний характер;

г) відображати специфіку державного управління, його відмінності від інших видів управління.

При багатоваріантності визначення та класифікації принципів управління та принципів державного управління, насамперед, заслуговує на увагу виокремлення трьох груп принципів державного управління: загальносистемних, структурних та спеціалізованих.

*До загальносистемних принципів* належать: принцип законності; демократизму; розподілу влади; публічності та гласності; компетенції; об’єктивності управління; правової впорядкованості та самоврядування; поєднання централізації і децентралізації; стимулювання.

У групі *структурних принципів* виділяють: структурно-цільові; структурно-функціональні; структурно-організаційні; структурно-процесуальні принципи.

*Структурно-цільові принципи* охоплюють, наприклад, наступні засади: взаємодоповнюваність цілей, коли одна мета сприяє інший та підсилює її; підпорядкованість проміжних та локальних цілей загальним (стратегічним); узгодженість цілей державного управління між собою; послідовність в досягненні всієї сукупності цілей державного управління.

До *структурно-функціональних принципів*,наприклад, відносяться: визначення та диференціація функцій шляхом видання правових норм; сумісність різних функцій в межах компетентності одного державного органу чи декількох державних органів, органів державного управління однієї галузі та в цілому організаційної системи державного управління.

Серед *структурно-організаційних засад*,наприклад, виділяють: єдність системи виконавчої влади; різноманітності організаційних зв’язків органів державної влади і місцевого самоврядування в системі публічного управління; поєднання колегіальності та єдиноначальності в окремих органах влади та місцевого самоврядування; територіально-галузеві, які обумовлюють залежність організаційних структур від певної території, галузі виробництва тощо.

*Структурно-процесуальні принципи* охоплюють такі засади як: відповідність елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності органів державного управління їх функціям та організації; правова визначеність управлінської діяльності та персональна відповідальність за її результати; стимулювання ефективної та сумлінної управлінської діяльності.

Третю велику групу – *спеціалізованих принципів* державного управління утворюють: принципи діяльності окремих органів виконавчої влади; принципи інформаційного забезпечення державного управління; принципи державної служби; принципи роботи з персоналом апарату управління; принципи прийняття управлінських рішень.

Нині існують і інші класифікації принципів державного управління. Так, виокремлюються: *політико-організаційні* (позапартійності (чи департизації), участі громадськості в управлінні державою, рівноправності національностей); *організаційно-технічні* (галузевий, функціональний, територіальний) та ін. Оскільки загальновизнаної класифікації не існує, можуть бути запропоновані й інші класифікації принципів державного управління.

**2.5. Суб'єкт і об'єкт державного управління**

Кожен вид управління передбачає глибоке знання як щодо об'єкта, так і щодо суб'єкта управління. У державному управлінні об'єкт одночасно виступає і його суб'єктом, так як і в тому, і в іншому випадку мова йде про людей і складених ними спільнот.

Суб'єкт і об'єкт державного управління мають складну структуру. ***Як суб'єкт управління*** *виступають і соціальні інститути, державні організації, виробничі колективи і особистості*. В кінцевому рахунку, управлінські рішення фактично приймають реальні особистості, які наділені відповідною державною владою, яка передбачає високу міру відповідальності.

До суб'єкта державного управління пред'являються підвищені вимоги: компетентність, наявність саме управлінського (адміністративного) складу розуму, який, з одного боку, готується всією системою виховних та освітніх засобів, а з іншого - передбачає і природну обдарованість.

Необхідною умовою прийняття суб'єктом державного управління ефективного управлінського рішення та здійснення розумного контролю за його виконанням є висока якість наявної у нього інформації, її повнота, своєчасність і оперативність, а також переробка. Все це передбачає глибокі і всебічні знання суб'єктом істотних властивостей, станів, тенденцій руху керованого ним об'єкта, а також умов його існування. В цьому і полягає компетентність керуючого органу або службової особи.

***Об'єктом управління***, в якій би формі та на якому б рівні він не виступав (будь то фізична особа, підприємство, організація, установа або навіть суспільство в цілому), реально і фактично є люди: колективи або окремі особистості, які наділені відповідними людськими якостями - розумом, волею, талантом, а тому здатні приймати відповідні рішення і виконувати їх. У цьому відбивається фундаментальна закономірність всіх соціальних процесів: щоб бути реалізованим, будь-який з них повинен втілитися в діях конкретних людей.

Розглядаючи суб'єкт і об'єкт управління, необхідно відзначити і те, що ці поняття досить відносні. Той, хто в одній взаємодії виступає як суб'єкт, в іншій може бути об'єктом управління, і навпаки. І навіть в межах одного і того ж взаємодії суб'єкт також може управлятися з боку об'єкта, який в цьому випадку буде виступати вже в якості суб'єкта управління.

*Принцип зворотного зв'язку* стосовно державного управління виражається не тільки у виконанні і систематичному контролі, але, що найважливіше, передбачає широку ініціативу, активне розуміння, співтворчість і навіть справжня творчість тих, хто виступає в певній ситуації як об'єкт управління.

Зворотна ініціатива передбачає наявність в об'єкті управління не тільки деякої суми психологічних початків, але і високого почуття громадянської відповідальності за свою справу, прагнення досягти повного єднання волі і дій керівника і керованого. По суті в цьому розкривається зміст та суть демократизації управління, яке так необхідно для його ефективного здійснення у всіх сферах та галузях суспільного життя.

**2.6. Співвідношення понять «органи державного управління», «органи виконавчої влади », «органи публічної адміністрації»**

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада здійснюється на засадах її поділу її на законодавчу, виконавчу і судову. Виконавча влада є окремою гілкою державної влади та займає одне з провідних місць в системі поділу влади. Будь-яка держава немислима без виконавчої влади, оскільки саме завдяки виконавчій владі, насамперед, держава здійснює більшість своїх завдань та функцій. Виконавча влада здійснюється певними органами – органами виконавчої влади, посадовими та службовими особами цих органів.

Виконавча влада – це, насамперед, право та обов’язок підпорядковувати чужу волю, здійснюючи виконавчо-розпорядчу діяльність, тобто упорядковувати (певним чином регулювати) суспільні відносини, в тому числі право та можливість застосовувати примус, в адміністративному порядку карати (без звернення до суду) тощо. Такі формально-визначені права та обов’язки знаходять нормативне закріплення в повноваженнях органів виконавчої влади та інших органів державного управління.

Так, наприклад, стаття 116 Конституції визначає конституційні повноваження (виконавчо-розпорядчого характеру) Кабінету Міністрів України, який згідно зі статтею 113 Конституції є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Згідно зі статтею 118 Конституції виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, управлінські повноваження місцевих державних адміністрацій визначає стаття 119 Конституції. Таким чином, виконавча влада в Україні реалізується у формі державного управління.

Виконавча влада є політико-правовою категорією. Як слушно підкреслював французький вчений-адміністративист Р. Драго, органи управління повинні знаходитися в підпорядкованому по відношенню до політичної влади положенні. Але підпорядкування управління політичної влади аж ніяк не повинно вести до їх змішування та ні в якому разі не повинно означати політизацію адміністрації [[23]](#footnote-23).

Слід погодиться, що будь-яка державна політика реалізується в певних умовах при використанні адекватних їй засобів. При формулюванні суті державної політики актуальним повинно бути позначення умов і засобів, які їй сприяють і можуть бути практично введені в дію.

А саме, в числі таких умов можна виділити наступні:

* державно-правові;
* соціально-психологічні;
* дієво-практичні.

Засоби реалізації державної політики можуть бути найрізноманітніші: від різних форм власності, ринкової економіки до постачання інформації, освіти та виховання. В засобах реалізації державної політики не може бути дрібниць, відхилень від центральної ідеї, байдужості та інертності. Справжня державна політика неодмінно спрямована на людину, зачіпає його інтереси і повинна сприяти задоволенню його потреб. Здійснення такої державної політики можливо тоді, коли вона стає добровільним надбанням всіх членів суспільства.

Вищезазначене дозволяє відмітити основні ***ознаки виконавчої влади:***

- вона має належну правову основу функціонування та функціонально-компетенційну визначеність;

- реалізується у формі державного управління;

- органічно та нерозривно пов’язана з державною політикою;

- має універсальний характер щодо здійснення в часі, території, щодо охоплення майже всіх сфер (галузей) суспільного життя;

- здійснюється особливою спеціально створеною системою ієрархічно побудованих органів;

- є підзаконною;

- має юридично-владний, публічно-правовий, організуючий характер;

- наділена широким арсеналом засобів та заходів щодо застосування примусу та ін..

Навіть зазначені ознаки розкривають суть виконавчої влади.

В системі державних органів особливу увагу слід сфокусувати на органах державного управління, так як це дає більш чітке уявлення про виконавчу владу. Зазначеним органам надано право та можливість здійснювати власне виконавчу владу. Переважно вони (поряд з органами місцевого самоврядування) можуть застосовувати спеціальні засоби та прийоми з метою забезпечення виконання законів. Все це знаходить конкретне вираження у повноваженнях органів державного управління, які переважно закріплюються у положеннях про ці органи.

Органи державного управління забезпечують виконання не тільки законів та прийнятих власних актів, а й рішень ВРУ, рішень судових органів, вимог органів прокуратуритощо . Виконавча влада володіє значними матеріально-фінансовими та силовими ресурсами, в її складі функціонують збройні сили, органи державної безпеки, внутрішніх справ, органи контролю за фінансовою системою та інші силові структури. Незважаючи на це, органи, що здійснюють виконавчу владу вторинні у сенсі створення, є відносно самостійними, їх діяльність є підзаконною.

Виконавча влада надає державному управлінню специфічний державно-владний характер. Саме в процесі державного управління проявляється основне призначення виконавчої влади – виконання законів. Але оскільки виконання законів здійснюється і шляхом правосуддя, прокурорського нагляду, діяльності органів місцевого самоврядування, громадян тощо, варто зазначити, що виконання законів не є прерогативою, монополією органів державного управління. У той же час тільки органи державного управління спеціально уповноважені видавати власні розпорядчі правові акти управління.

Таким чином, виконавча влада і державне управління – явища взаємопов’язані і взаємозалежні. Виконавча влада не може існувати без державного управління, а державне управління без виконавчої влади, тому що воно втратить свою сутність і основне призначення.

Нині в науковій і навчальній літературі має місце питання, чи всі органи державного управління здійснюють виконавчу владу та є органами виконавчої влади?

Існують твердження, що кожен орган, який здійснює державне управління, одночасно здійснює і виконавчу владу в більшій чи меншій ступені. Отже, всі органи державного управління реалізують виконавчу владу і є не тільки органами державного управління, а й належать до органів виконавчої влади. В той же час безспірною виглядає позиція більшості вчених адміністративного права згідно з якої формальне віднесення в нормативно-правових актах того чи іншого органу державного управління до структури органів виконавчої влади є ключовою ознакою цього органу як органу виконавчої влади. Відсутність формального визначення органу державного управління в якості органу виконавчої влади дозволяє стверджувати лише про виконання цим органом управління окремих функцій виконавчої влади. Проілюструвати вищезазначене можна наступним прикладом.

Так, відповідно до [Закону України](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4442-17) «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» Кабінетом Міністрів України постановою № [550-2015-п](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/550-2015-%D0%BF)  від 11.08.2015 р. на базі Державної адміністрації залізничного транспорту (Укрзалізниця), підприємств та установ залізничного транспорту загального користування створено публічне акціонерне товариство «Українська залізниця» (яке можна розглядати лише як орган публічного (переважно державного) управління, який є правонаступником усіх прав і обов’язків Державної адміністрації залізничного транспорту України та підприємств залізничного транспорту), які реорганізовані шляхом злиття.

Також у навчально-наукової літературі досліджується поняття «орган адміністративної влади», його зміст і співвідношення з поняттям «органи державного управління». У цьому контексті необхідно зазначити про те, що перше поняття може бути розглянуто в широкому сенсі – як різновид органу державної влади, діяльність якого, пов’язана із здійсненням широкого кола виконавчих і розпорядчих функцій. В вузькому сенсі це поняття інколи пов’язується з діяльністю тільки тієї частини органів виконавчої влади, які здійснюють переважно правоохоронні функції держави.

Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок про те, що поняття «органи державного управління» ширше поняття «органи адміністративної влади».

Більш дискусійним є використання в адміністративно-правовій літературі поняття «органи публічної адміністрації». У зв’язку з цим проведемо кілька більш детальний аналіз його елементів.

Дефініцією «публічний» позначають категорії, що мають відношення до якісно і кількісно необмеженого кола осіб. Тобто термін «публічний» у вузькому розумінні характеризує певну «політично об’єднану множину». Поняття «публічний» у правовій сфері використовується, насамперед, при характеристиці виконання публічних суспільних завдань, мета яких полягає в задоволенні суспільного інтересу, потреб усього суспільства або його певної частини.

Щодо терміну «адміністрація»: в науці адміністративного права він є менш дискусійним. Слово «адміністрація» – запозичене з польської мови ще в ХVІІ столітті. Польськеadministracja є похідним від латинськогоadministratio, що означає «управління, завідування», тобто адміністрація буквально – «керівництво, уряд».

Отже, поняття «публічна адміністрація» може бути охарактеризоване як уряд (та інші органи публічного (насамперед, державного) управління), що здійснює управлінську діяльність з метою задоволення інтересів і потреб суспільства.

Іншою ознакою публічної адміністрації є те, що вона підконтрольна суспільству, здійснює свою діяльність в межах довіри до нього переважної частини суспільства. Таким чином, ще раз підкреслимо, що поняття «публічна адміністрація» – це уряд та інші органи публічного управління, що здійснює управлінську діяльність на основі довіри до нього суспільства з метою задоволення його інтересів і потреб.

Також щодо поняття «органи публічної адміністрації» можна згадати і те, що воно дуже поширене в зарубіжних країнах, широко використовується в зарубіжній науковій та навчальній юридичній літературі оскільки застосовується і в законодавстві багатьох країн.

Нині у науковій та навчальній літературі дискутується і співвідношення понять «органи державного управління» та «органи публічної адміністрації». Існує погляд, що їх можна розглядати як рівнозначні поняття «державне управління» (англ. public administration). За іншої думки, термін public administration там, де він використовується в країнах англосаксонської правової системи, сприймається як діяльність органів державної влади та їх посадових осіб по практичному втіленню виробленого на основі відповідних процедур політичного курсу, тобто носить не тільки правовий, а скоріше політико-правовий характер. Отже, поняття «органи державного управління» ширше, ніж поняття «органи публічної адміністрації». Їх відмінність, насамперед, вбачається у тому, що діяльність «органів державного управління» носить саме політико-правовий характер. При цьому первинною тут вбачається політична складова. В той же час поняття «органи публічної адміністрації» у більшості використовується як соціально-правова категорія.

Враховуючи все зазначене, можна зробити *висновок про те, що вищезгадані поняття:*

*- по-перше, можуть бути визнані та використовуватися майже як «рівнозначні», але за змістом, обсягом та правовою природою їх слід розрізняти;*

*- по-друге, вони не є сталими за змістом, обсягом та правовою природою. Вони є такими, що залежать від стану суспільних відносин, що складаються країні (у певних сферах та галузях суспільного життя), в певний період часу тощо;*

*- по-третє, ці поняття, певним чином, визначають пріоритети правової, насамперед, адміністративно-правової науки на сучасному етапі її розвитку.*

**КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ:**

* 1. Назвіть основні ознаки, що характеризують різні школи управління.
  2. У чому ви бачите відмінність шкіл: наукового управління; адміністративної; людських відносин; поведінкової науки; науки управління?
  3. На основі наявних понять «соціального управління» спробуйте сформулювати свою дефініцію.
  4. У чому ви бачите відмінність названих засновниками шкіл соціального управління функцій управління і функцій, пропонованих сучасними авторами?

1. Перерахуйте основні принципи державного управління та дайте їх характеристику.
2. У чому полягає особливість змісту суб'єкта та об'єкта державного управління?
3. Як співвідносяться поняття: «органи державного управління», «органи виконавчої влади» та «органи публічної адміністрації»?

## *Лекція* 3

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ НОРМИ

**3.1. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання**

**3.2. Поняття та ознаки адміністративно-правових норм**

**3.3. Структура адміністративно-правової норми**

**3.4. Види адміністративно-правових норм**

## 3.5. Реалізація адміністративно-правових норм

**3.6. Дія адміністративно-правових норм**

**3.1. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання**

Правові проблеми, які стосуються правового регулювання взагалі та механізму адміністративно-правового регулювання зокрема, рельєфно відображають сучасний стан правової дійсності.

Основна суспільна цінність норм права як нормативного суспільного регулятора полягає в ефективності впливу на певні суспільні відносини. Зазвичай під поняттям «механізм правового регулювання» розуміють сукупність правових засобів та елементів, які спрямовані на реалізацію правових норм в конкретних правовідносинах. Цей механізм ілюструє процеси виникнення, зміни та припинення правовідносин між суб’єктами правовідносин. Саме за допомогою механізму правового регулювання здійснюється правозастосування як особлива форма реалізації норм права.

Базовим, основним елементом механізму правового регулювання є правова норма. *Правова норма* як правило поведінки регулює певні суспільні відносини (другий елемент механізму правового регулювання). Однак формальне закріплення прав і обов’язків суб’єктів суспільних відносин аж ніяк не означає їх фактичне виникнення. Для того щоб виникли конкретні правовідносини певного суб’єкта, потрібно виникнення конкретного юридичного факту.

У правовій науці під юридичним фактом розуміється конкретна життєва обставина, яка викликає виникнення певних суспільних відносин. До виникнення конкретних суспільних відносин можуть призвести такі юридичні факти як: діяння та подія.

Варто зазначити, що визначаючи юридичні факти, які можуть призвести до виникнення конкретних суспільних відносин часто вживається термін «дія» як елемент механізму правового регулювання, що є не зовсім коректно, оскільки цей термін не охоплює всіх можливих вчинків учасників правовідносин. Що стосується поняття «діяння», то найбільш часто воно використовується в правових науках, які досліджують проблеми регулювання правоохоронних суспільних відносин для позначення певної протиправної поведінки особи. Як відомо, діяння може виражатися в двох формах – дія та бездіяльність. Поняття «діяння» охоплює не тільки протиправну поведінку суб’єктів, але може бути застосовано також до будь-яких вчинків учасників правовідносин. Таким чином, поняття «діяння» ширше, ніж поняття «дія», і ці два поняття співвідносяться як загальне і часткове.

Отже, під поняттям *діяння* можна розуміти ті юридичні факти, які залежать від волевиявлення суб’єктів правовідносини. Вони можуть бути як правомірними, так і неправомірними, та виражатися у двох формах: дії та бездіяльності. Прикладом правомірної дії може бути будь-яка дія учасників правовідносин, яка вчиняється відповідно до припису суб’єкта владних повноважень. Наприклад, виконання певним органом виконавчої влади конкретної постанови Кабінету Міністрів України чи отримання громадянином посвідчення водія, на право полювання та ін.. Невиконання громадянином (посадовою чи службовою особою) законних вимог певних державних органів може слугувати прикладом діяння у формі неправомірної бездіяльності.

Такі юридичні факти як події можна визначити як юридичні факти, які не залежать від волевиявлення учасників правовідносин. До них можна віднести події природного або техногенного характеру (землетруси, повені, техногенні аварії та військові події, які не пов’язані з людським фактором та ін.).

Отже, *юридичний факт* як єдина підстава започаткування дії механізму адміністративно-правового регулювання – це та конкретна життєва обставина, з якою правова норма пов’язує виникнення, зміну або припинення конкретних правовідносин у сфері публічного управління між двома або більше конкретними суб’єктами.

*Адміністративні правовідносини* як елемент механізму правового регулювання можна уявити як сукупність врегульованих адміністративно-правовими нормами прав та обов’язків учасників цих правовідносин.

Реалізацію суб’єктивних прав та обов’язків у сфері публічного управління в адміністративно-правовій науці прийнято називати *актами реалізації прав та обов’язків суб’єктів адміністративних правовідносин.* Це наступний елемент механізму правового регулювання, який можна визначити як діяння, які спрямовані на досягнення соціально значущого результату у вигляді придбання, використання або охорони певного блага, необхідного правомочній стороні адміністративнихправовідносин.

 Певна мета досягається за допомогою прийняття уповноваженим суб’єктом владних повноважень відповідного рішення, яке засновано на чинних адміністративно-правових нормах. По суті, це рішення і є результатом здійснення механізму адміністративно-правового регулювання. Таке рішення оформляється у вигляді офіційного індивідуального правозастосовного акту, що містить припис уповноваженого суб’єкта владних повноважень та спрямоване на надання або охорону певного блага, яке необхідно правомочній стороні адміністративних правовідносин.

Акти тлумачення прав та обов’язків суб’єктів адміністративних правовідносинєнаступним елементом механізму правового регулювання. У правовій науці всі акти тлумачення поділяються на дві великі групи залежно від того, який вид офіційного тлумачення здійснюється – норматив­ний чи казуальний.

Інтерпретаційно-правові акти, які мають нормативний характер, є загальнообов’язковими для всіх суб’єктів суспіль­них відносин, оскільки вони видаються від імені держави. Акти казуального тлумачення мають обов’язковий характер тільки для даної конкретної ситуації або справи та найбільш характерні для реалізації механізму адміністративно-правового регулювання.

Отже, *акти тлумачення прав та обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин* – це інтерпретаційно-правові акти (можливо у вигляді юридич­ного документу), які прийняті відповідними суб’єктами владних повноважень у встановленому порядку та встановленій формі, мають формально обов’язко­вий характер для вирішення конкретної адміністративної справи та спрямовані на роз’яснення чи застосування діючих законодавчих та інших підзаконних нормативних актів у сфері публічного управління (або можуть мати формально обов’язко­вий нормативний характер для певного кола учасників суспільних відносин у сфері публічного управління).

Все вищезазначене дозволяє стверджувати, що механізм адміністративно-правового регулювання можна уявити не тільки як сукупність адміністративно-правових засобів та елементів врегулювання конкретних правовідносин, а також як наочну ілюстрацією реалізації абстрактної адміністративно-правової норми в конкретних персоніфікованих адміністративних правовідносинах.[[24]](#footnote-24)

Ефективність функціонування механізму адміністративно-правового регулювання у значній ступені залежить від таких факультативних чинників, як рівень правосвідомості, рівень правослухняності та правової культури учасників адміністративних правовідносин. Ці факультативні елементи механізму адміністративно-правового регулювання, насамперед, впливають на дисципліну та законність у сфері публічного управління.

Отже, ***механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність адміністративно-правових елементів (засобів), за допомогою яких забезпечується результативний цілеспрямований правовий вплив на суспільні відносини в сфері публічного управління.***

**3.2. Поняття та ознаки адміністративно-правових норм**

Отримавши загальне уявлення про адміністративне право, його предмет, метод адміністративно-правового регулювання, принципи та функції, державне управління, публічне управління, співвідношення цих та деяких інших ключових понять; ознайомившись з поняттям та структурою механізму адміністративно-правового регулювання варто більш детально розглянути кожен з його елементів та їх взаємозв’язок між собою.

Як уже зазначалося, вихідним, базовим елементом механізму адміністративно-правового регулювання є адміністративно-правова норма.

У правовій літературі під нормою права розуміється встановлене або санкціоноване державою правило поведінки суб’єктів правовідносин. У правовій нормі міститься типовий зразок певних суспільних відносин. Норма визначає межі можливої та належної поведінки учасників правовідносин, ступень їх зовнішньої свободи.

 Норма адміністративно права це правило поведінки, яке є загальнообов’язковим для різноманітних суб’єктів у сфері публічного управління. Вона володіє характерними ознаками, загальними для всіх норм права, розрахована на багаторазове застосування.

Отже, ***адміністративно-правова норма – це встановлене або санкціоноване державою правило поведінки нормуючого характеру, метою якого є упорядкування суспільних відносин, що складаються в сфері публічного управління, яке може забезпечуватися за допомогою державного примусу.***

Адміністративно-правові норми, як правило, мають імперативний (державно-владний, обов’язковий) характер, їх реалізація при необхідності забезпечується можливістю застосування примусової сили держави. Норми адміністративного права мають особливу сферу застосування сферу публічного управління. У сукупності норми адміністративного права формують обов’язкові приписи належної поведінки для різноманітних учасників правовідносин у сфері публічного управління. Поняття «належна поведінка» охоплює дії, які здійснювати необхідно (приписи), які можна здійснювати (дозволи), від яких слід утриматися (заборони).

Практично повсякденно адміністративно-правові норми встановлюються безпосередньо в процесі здійснення публічного управління, тобто при реалізації виконавчої влади та місцевого самоврядування, що особливо важливо, самими її суб'єктами. Майже всі виконавчо-розпорядчі органи (їх посадові та службові особи) наділені правом видавати нормативні правові акти різної юридичної сили. Дія адміністративно-правових норм, що містяться у цих актах, поширюється або лише на підвідомчі певному виконавчо-розпорядчому органу об’єкти (наприклад, акти галузевих органів публічного управління), або на певне коло об’єктів (наприклад, акти місцевих державних адміністрацій), або, нарешті, на всі об’єкти, що діють у певних галузях сфери публічного управління (наприклад, адміністративні акти, що встановлюють загальнообов’язкові правила пожежної безпеки, охорони праці у певних галузях суспільного життя).

Адміністративно-правові норми, діють в сфері публічного управління, призначені головним чином для забезпечення ефективної реалізації конституційного призначення механізму виконавчої влади та місцевого самоврядування, тобто виконання, проведення в життя законів, указів Президента України та інших підзаконних актів з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, різноманітних юридичних осіб тощо.

Владно-організаційний характер управлінського процесу накладає свій відбиток на зміст та властивості адміністративно-правових норм.

Враховуючи все вищезазначене можна виокремити *основні специфічні особливості адміністративно-правових норм:*

1. основним призначенням та відмінністю норм адміністративного права від норм інших правових галузей є упорядкування та оптимізація суспільних відносин саме у сфері публічного управління.

2. більшість норм адміністративного права, носять імперативний характер. Це означає, що змістом даних норм, як правило, є припис владного безальтернативного характеру у вигляді:

- прямого зобов’язання окремих суб’єктів тільки до певного варіанту поведінки;

- встановлення певної правової заборони.

У певних випадках зміст адміністративно-правових норм передбачає можливість обрати один з передбачених у нормі варіантів поведінки.

3. норми адміністративного права на відміну від інших правових норм – динамічні, тобто можуть змінюватись в залежності від трансформації суспільних відносин у сфері публічного управління.

4. оскільки адміністративно-правові норми регулюють суспільні відносини в сфері публічного управління тому і за своїм призначенням мають встановлювати взаємні права та обов’язки між суб’єктами владних повноважень та іншими учасниками, насамперед, управлінських відносин у цій сфері.

5. адміністративно-правова норма приймається компетентним органом держави відповідно до встановленої процедури та у відповідній формі, тобто це строго формалізоване правило поведінки у сфері публічного управління.

6. у необхідних випадках адміністративно-правова норма забезпечується за допомогою застосування відповідних заходів державного примусу.

Незважаючи на зазначені та інші специфічні особливості адміністративно-правових норм, правовідносини, що виникають під їх регулятивним впливом не позбавлені якостей, які властиві будь-яким правовідносинам, наприклад, таких як спрямованість їх на реалізацію інтересів адресатів владних волевиявлень, і насамперед, на забезпечення суворого дотримання конституційних прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб тощо.

Отже, *адміністративно-правова норма є базовим елементом механізму адміністративно-правового регулювання, передумовою виникнення конкретних адміністративних правовідносин.*

**3.3. Структура адміністративно-правової норми**

Внутрішня структура адміністративно-правової норми, як і будь-якої іншої правової норми, може складатися з гіпотези, диспозиції і санкції (в певних випадках – заохочення, що характерно для структури стимулюючих адміністративно-правових норм). При цьому обов’язковим структурним елементом адміністративно-правової норми є лише диспозиція, гіпотеза та санкція (заохочення) є факультативними елементами, тобто адміністративно-правова норма може не містити гіпотези чи санкції, або двох цих елементів.

***Гіпотеза це частина правової норми, що містить вказівку на конкретні обставини (умови), при наявності яких слід керуватися (виконувати, застосовувати, дотримуватися або користуватися) правилом поведінки, яке зазначено у диспозиції.***

Існує кілька видів гіпотез адміністративно-правової норми, а саме:

- *абсолютно визначена*, яка безапеляційно точно вказує на факт (факти), наявність якого (яких) дає підставу керуватися правилом поведінки, яке зазначено у диспозиції даної норми. Наприклад, у нормі статті 19 Закону «Про звернення громадян» є абсолютно визначена гіпотеза, а саме: «у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою» на суб’єкт, що розглядає звернення, покладається обов’язок роз’яснити порядок оскарження прийнятого за заявою чи скаргою рішення;

- *відносно визначена*, тобто така, яка дає лише загальну характеристику фактів, що дозволяють керуватися цією нормою. Наприклад, у вищезгаданій нормі статті 19 Закону «Про звернення громадян» є і відносно визначена гіпотеза, а саме: «У разі необхідності та за наявності можливостей» розгляд звернень громадян покладається на посадову особу чи підрозділ службового апарату, спеціально уповноважені здійснювати цю роботу, в межах бюджетних асигнувань. В даному випадку питання про кваліфікацію понять: «у разі необхідності» та «за наявності можливостей» вирішує посадова особа органу, що розглядає звернення.

Існують норми, що містять складні гіпотези, а саме: мають як абсолютно визначену структурну частину так і відносно визначену частину.

***Диспозиція – це основний елемент норми адміністративного права, що визначає можливу модель поведінки суб’єктів за допомогою встановлення правил поведінки у вигляді заборон, уповноважень, зобов’язань, стимулів, рекомендацій та інших приписів. Інакше кажучи диспозиція – це та частина норми адміністративного права в який безпосередньо зазначається саме правило поведінки.***

Диспозиції вельми різноманітні і класифікуються за певними ознаками.

*За способом опису* вони діляться на (проілюструємо цю класифікацію на прикладах норм Кодексу про адміністративні правопорушення):

- *прості*, які містять вказівку на вчинення діяння без опису його ознак, оскільки ці ознаки досить очевидні. Наприклад, норма статті 177 «Придбання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення» має просту диспозицію, а саме заборону, щодо «придбання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення»;

- *описові*, які містять ознаки протиправної (або у регулятивних нормах правомірної ) поведінки. Наприклад, норма статті 1643 «Недобросовісна конкуренція» має описову диспозицію наступного змісту: «Незаконне копіювання форми, упаковки, зовнішнього оформлення, а так само імітація, копіювання, пряме відтворення товару іншого підприємця, самовільне використання його імені»;

- *відсильні*, які містять замість опису ознак діяння посилання на іншу норму того ж нормативного акту. Наприклад, частина 2 статті 1801 «Порушення порядку перебування дітей у закладах, у яких провадиться діяльність у сфері розваг, або закладах громадського харчування» має відсильну диспозицію, яка містить пряму відсилку до частини 1 статті 1801 , а саме: «дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за таке саме порушення»;

- *бланкетні*, які містять посилання на інший нормативно-правовий акт або вказують на незаконність дій і таким чином відсилають правозастосовний орган (його посадову особу) до відповідного законодавчого акту. Наприклад, норма статті 16314 «Порушення порядку здійснення операцій з електронними грошима» має наступну бланкетну диспозицію «порушення законів України та нормативно-правових актів Національного банку України щодо порядку здійснення операцій з електронними грошима».

*За юридичним змістом* диспозиції поділяються на:

- *уповноважуючи*, які надають окремим суб’єктам певні права. Наприклад, диспозиція п. 2 статті 7. **«**Повноваження членів Національного агентства**»** Закону «Про запобігання корупції» містить сім уповноважуючих правил поведінки.Різновидом диспозицій уповноважуючих норм адміністративного права є дозвільні (які передбачають можливість діяти на свій розсуд в межах вимог даної норми). Так, таки положення статті 5 **«**Вимоги до звернення» Закону України **«**Про звернення громадян» як: **«**Звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне) », а також **«**Звернення може бути усним чи письмовим» слід вважати правилами поведінки дозвільного змісту;

- *зобов’язуючі*, які зобов’язують на вчинення певних дій. У якості прикладу диспозиції норми адміністративного права зобов’язуючого змісту є п. 4 статті 8 «Призначення на посаду Прем’єр-міністра України» Закону «Про Кабінет Міністрів України»  диспозиція якої має наступний зобов’язуючий зміст: «У разі порушення вимог [Конституції України](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) та цього Закону щодо внесення пропозиції стосовно кандидатури на посаду Прем’єр-міністра України, невідповідності запропонованої кандидатури вимогам до члена Кабінету Міністрів України, передбаченим цим Законом, Президент України інформує Верховну Раду України про неможливість внесення подання щодо запропонованої кандидатури»;

- *забороняючи*, які категорично приписують утримуватися від певних дій. Наприклад, п. 9. статті 5. «Склад Національного агентства з питань запобігання корупції»  Закону «Про запобігання корупції» містить сім забороняючих правил поведінки;

- *рекомендаційні*, які містять певні поради, рекомендації про доцільність здійснення суб’єктами адміністративного права тих чи інших дій. Рекомендації, як правило, не мають юридично обов’язкового характеру. Наприклад, більшість норм, що містяться у Листі МВС України щодо «Застосування деяких положень Правил будови та безпечної експлуатації котлонаглядового обладнання» від 27.03.1999 р. мають диспозиції рекомендаційного змісту;

- *стимулюючі,* які забезпечують за допомогою певних засобів матеріального та морального впливу належну поведінку учасників врегульованих управлінських суспільних відносин. Зазвичай їх пов’язують з використанням в процесі реалізації державного управління економічних стимулів або важелів, таких, наприклад, як пільгове кредитування, податкові пільги, звільнення від оподаткування тощо. Наприклад, диспозиції норм, що містяться у статті 30 «Податкові пільги» Податкового кодексу України є стимулюючими;

- *диспозиції норм-принципів*, які закріплюють (або хоча б декларують) основоположні засади, фундаментальні основи в тій чи іншій галузі суспільного життя, у певній сукупності однорідних суспільних відносин. Наприклад, диспозиція статті 7 «Принципи адміністративного судочинства» Кодексу адміністративного судочинства України встановлює такі принципи:

1). верховенство права;

2). законність;

3). рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом;

4). змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;

5). гласність і відкритість адміністративного процесу;

6). забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом;

7). обов'язковість судових рішень;

- *диспозиції норм-завдань*, які окреслюють основні напрями упорядкування та розвитку суспільних відносин у певній галузі суспільного життя. Наприклад, диспозиція статті 2 «Завдання адміністративного судочинства» Кодексу адміністративного судочинства України, проголошує, що 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, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ;

- *диспозиції норм-визначень (дефініції)*. Цими правилами поведінки формально закріплюється зміст основних необхідних юридичних термінів. Наприклад, диспозиція статті 9 «Поняття адміністративного правопорушення» Кодексу про адміністративні правопорушення встановлює, що 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.

***Санкція – це елемент норми адміністративного права, що визначає негативний вплив (негативні наслідки) з боку держави стосовно суб’єкта у разі недотримання, неналежного виконання або порушення цим суб’єктом правил поведінки, що передбачені диспозицією.***

Розрізняють такі види санкцій:

- *абсолютно визначена* – це санкція, яка має точно фіксоване формальне вираження. У якості таких санкцій можна навести санкції у вигляді звільнення з державної служби або зі служби в органах місцевого самоврядування. Наприклад, звільнення зі служби в органах місцевого самоврядування за негативними мотивами, що передбачено статтею 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

- *відносно-визначена* – це санкція, що встановлює межі, в рамкаx яких правозастосовний орган на свій розсуд може визначити її точний вигляд (розмір). Так, санкція статті 43 «Штрафні санкції до юридичних та фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, посадових осіб та працівників» Закону України «Про охорону праці» містить наступне відносно-визначене положення: «Максимальний розмір штрафу не може перевищувати п'яти відсотків середньомісячного фонду заробітної плати за попередній рік юридичної чи фізичної особи, яка відповідно до законодавства використовує найману працю»;

- *альтернативна* – це санкція, яка об’єднує кілька різних стягнень, а право вибору однієї з них належить тому компетентному органу, який її застосовує. Так, санкція частини 3 статті 178 Кодексу про адміністративні правопорушення передбачає таку альтернативу санкцію як «накладення штрафу від шести до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин, або виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб»;

- *кумулятивна* – це санкція, що включає в себе кілька стягнень. Компетентний орган, який їх застосовує, вправі на свій розсуд посилити покарання, а саме – з’єднати стягнення при призначенні покарання або не робити цього. Наприклад, санкція частини 3 статті 130 Кодексу про адміністративні правопорушення містить альтернативну санкцію для «водіїв», та кумулятивну санкцію для таких суб’єктів правопорушення як «інші особи», а саме частиною 3 статті 130 передбачено: «накладення штрафу на водіїв у розмірі двох тисяч чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права керування транспортними засобами на строк десять років і на інших осіб - накладення штрафу у розмірі двох тисяч чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з оплатним вилученням транспортного засобу чи без такого».

***Заохочення – це елемент норми адміністративного права, що визначає позитивний вплив (позитивні наслідки) з боку держави стосовно суб’єкта у разі сумлінного виконання цим суб’єктом правил поведінки, що передбачені диспозицією.*** Так, заохочення у вигляді звільнення від оподаткування передбачає стаття 195 «Операції, що підлягають оподаткуванню за нульовою ставкою» Податкового кодексу України. Наприклад, щодо вивезення товарів за межі митної території України (стаття 195.1.1.):

«а) у митному режимі експорту;

б) у митному режимі реекспорту, якщо товари поміщені у такий режим відповідно до [пункту 5 частини першої статті 86 Митного кодексу України](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/paran1137#n1137);

в) у митному режимі безмитної торгівлі;

г) у митному режимі вільної митної зони».

Заохочення це обов’язковий елемент певних норм адміністративного права, що містяться у дисциплінарних статутах Збройних сил України, Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національної поліції України та інших формувань, на яки поширюється дія дисциплінарних статутів та положень.

**3.4. Види адміністративно-правових норм**

Галузь адміністративного права є найоб’емнійшою та найдинамічною галуззю правової системи України. Її нормами регулюється безліч правовідносин в сфері публічного управління. Різноманіття правовідносин, які регулюються адміністративним правом, обумовлює і існування безлічі різних адміністративно-правових норм, які можна класифікувати за різними ознаками.

За *юридичною силою* їх поділяють на:

* норми законів;
* норми урядових актів та норми президентських актів;
* норми інших органів публічного управління (норми центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування);
* норми державних та комунальних підприємств.

За *призначенням (або за галузевою належністю)* вони поділяються на:

- матеріальні, які визначають комплекс прав та обов’язків суб’єктів правовідносин у сфері публічного управління, тобто фактично їх адміністративно-правовий статус. Наприклад, стаття 2 «Основні завдання Кабінету Міністрів України» Закону «Про Кабінет Міністрів України» містить дев’ять матеріальних норм адміністративного права;

- процесуальні, які регламентують динаміку ( різноманітні процедури) реалізації юридичних прав та обов’язків, які встановлюються нормами матеріального адміністративного права в межах врегульованих переважно управлінських відносин. Наприклад, стаття 8 «Призначення на посаду Прем’єр-міністра України» Закону «Про Кабінет Міністрів України» містить чотири процесуальних норми адміністративного права.

*За юридичним змістом (або за конструкцією диспозиції)* адміністративно-правові норми поділяються на уповноважуючи, зобов’язуючі, забороні, рекомендаційні, стимулюючи, норми-принципи, норми-визначення, норми-завдання (приклади цих норм наведені при розгляді питання щодо структури норм адміністративного права).

## *За функціональним призначенням* у сфері публічного управління адміністративно-правові норми поділяються на:

- регулятивні, які регулюють суспільні відносини в яких панує метод переконання, тобто учасники цих відносин виконують приписи правових норм добровільно. Ці відносини ніяким чином не пов’язані з протиправною поведінкою їх учасників.

Саме ці адміністративно-правові норми встановлюють взаємні права та обов’язки суб’єктів правовідносин, які спрямовані на реалізацію прав, свобод та інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб, регламентують діяльність органів публічного управління. Наприклад, частина 3 статті 3 «Правові засади діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» Закону «Про центральні органи виконавчої влади» визначає, що положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України; стаття 13 «Діловодство щодо звернень громадян» Закону «Про звернення громадян» встановлює, що діловодство щодо звернень громадян ведеться в [порядку](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF), який встановлюється Кабінетом Міністрів України;

- правоохоронні, які спрямовані на охорону прав, свобод та інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб, а також на охорону суспільних благ, з приводу яких виникають регулятивні правовідносини. Зокрема, всі норми Кодексу про адміністративні правопорушення є правоохоронними; всі норми, що містяться у главі 2 «Засади дисциплінарної відповідальності» Закону «Про державну службу» також є правоохоронними.

*За сферою (галуззю) застосування* адміністративно-правові норми можна класифікувати на таки, що діють:

* у галузях сфери економіки. Наприклад, управлінські норми, що містяться у Законі «Про загальні засади створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон»;
* в галузях адміністративно-політичної сфери. Наприклад, норми, що містяться у Законі «Про Службу безпеки України»;
* в галузях соціально-культурної сфери. Наприклад, норми, що містяться у Законі «Про вищу освіту»;
* міжгалузеві норми. Наприклад, управлінські норми, що містяться у Постановах Правління Національного банку України.

## *За повнотою викладених велінь* адміністративно-правові норми можна класифікувати на (проілюструємо цю класифікацію на прикладах норм Кодексу про адміністративні правопорушення):

* з абсолютно визначеною диспозицією. Наприклад, норма частини 1 статті 109 «Порушення правил по охороні порядку і безпеки руху на залізничному транспорті» має абсолютно визначену диспозицію, а саме заборону самовільного проїзду у вантажних поїздах, посадку і висадку під час руху поїзда, проїзд на підніжках і дахах вагонів, самовільне без потреби зупинення поїзда тощо;
* з відносно визначеною диспозицією. Так, наприклад, норма статті 125 «Інші порушення правил дорожнього руху» має відносно визначену диспозицію, а саме: «Інші порушення правил дорожнього руху»;
* з диспозицією, одна частина якої є абсолютно визначеною, а інша частина є відносно визначеною. Так, наприклад, такою є диспозиція статті 173 «Дрібне хуліганство», а саме: «дрібне хуліганство, тобто нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян»;
* бланкетні (відсильні). Наприклад, такою є норма статті 93 «Порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів з безпечного ведення робіт у галузях промисловості».

## Запропонована класифікація адміністративно-правових норм не є вичерпною. Є і інші ознаки, за якими класифікують адміністративно-правові норми[[25]](#footnote-25), наприклад: за ступенем спільності вираження відповідного правила поведінки (норми поділяють на загальні та спеціальні) та ін..

## 3.5. Реалізація адміністративно-правових норм

Реалізація норм адміністративного права, так само як і норм інших галузей права, являє собою процес практичного втілення в життя вираженої в цих нормах державної волі суб’єктами адміністративного права. У зазначеному процесі беруть участь всі сторони управлінських правовідносин, але по-різному, відповідно до власного кола суб’єктивних прав та обов’язків у сфері публічного управління.

Соціальне призначення норм адміністративного права полягає в тому, що б регулювати поведінку учасників правовідносин у сфері публічного управління. Але, як відмічалося раніше, ці норми не можуть виконувати регулюючої ролі не маючи механізму реалізації.

Форма реалізації норм адміністративного права залежить від багатьох чинників, а саме: змісту правової норми, характеру поведінки учасників правовідносин, що її реалізують, та характеру їх взаємовідносин, форми зовнішнього прояву правомірної (неправомірної) поведінки, специфіки суспільних відносин, врегульованих цими нормами, деяких інших чинників.

В юридичній літературі прийнято розрізняти чотири форми (шляхи, способи) реалізації правових норм.

 За характером дій учасників правовідносин у сфері публічного управління, ступеня їх активності та спрямованості виділяють таки форми реалізації адміністративно-правових норм:

* дотримання,
* виконання,
* використання,
* застосування.

***Дотримання*** як форма реалізації норм адміністративного права має місце тоді, коли учасники правовідносин у сфері публічного управління утримуються від здійснення дій (бездіяльності), які заборонені правовими нормами. Це пасивна форма поведінки учасників правовідносин, які при цьому не вступають у подальші конкретні адміністративно-правові відносини, оскільки, як правило, правові заборони реалізуються під загрозою настання несприятливих правових наслідків у разі їх порушення. Так, наприклад, згідно з підпунктом Е пункту 8.7.3. «Сигнали світлофора мають такі значення» Правил дорожнього руху «червоний сигнал, у тому числі миготливий, або два червоних миготливих сигнали забороняють рух». Учасники дорожнього руху, які не рухаються на червоний сигнал світлофора, за формою реалізації зазначеної норми адміністративного права – дотримуються саме цього правила поведінки.

***Виконання*** норм адміністративного права полягає в активних діях учасників правовідносин у сфері публічного управління, що спрямовані на виконання обов’язків, які визначаються приписами правових норм. Таким чином, шляхом виконання (як форми реалізації норм адміністративного права), насамперед, реалізуються зобов’язуючі адміністративно-правові норми. Як правило, виконання правових норм відбувається учасниками правовідносин добровільно, але при необхідності забезпечується певними державними заходами та засобами. Так, наприклад, згідно з підпунктом А пункту 2.1. Правил дорожнього руху «Водій механічного транспортного засобу повинен мати при собі посвідчення водія на право керування транспортним засобом відповідної категорії». Водії, які мають при собі посвідчення водія на право керування транспортним засобом відповідної категорії, за формою реалізації зазначеної норми адміністративного права – саме виконують це правило поведінки.

***Використання*** як форма реалізації адміністративно-правових норм полягає в добровільному здійсненні учасниками правовідносин правомірних дій які пов’язані із здійсненням суб’єктивних прав та реалізації законних інтересів у сфері публічного управління. Зацікавленість учасниками правовідносин в реалізації належних їм прав проявляється в сфері дії уповноважуючих норм, за межами дії заборон, обмежень та зобов’язуючих велінь. Так, наприклад, згідно з підпунктом Г пункту 2.14. Правил дорожнього руху «Водій має право вимагати від особи, яка здійснює нагляд за дорожнім рухом та зупинила транспортний засіб, пред’явлення посвідчення її особи». Тобто ті водії, які вимагають від особи, яка здійснює нагляд за дорожнім рухом та зупинила транспортний засіб, пред’явлення посвідчення її особи, за формою реалізації зазначеної норми адміністративного права – саме використовують це правило поведінки.

Ці три форми реалізації адміністративно-правових норм, в ході яких юридичні норми втілюються в життя безпосередньо діями учасників правовідносин у сфері публічного управління, прийнято називати формами безпосередньої реалізації норм права. По суті, саме в таких формах здійснюються акти реалізації прав та обов’язків суб’єктів адміністративних правовідносин. Але здійснення лише актів реалізації прав та обов’язків суб’єктів адміністративних правовідносин недостатньо для їх врегулювання. За результатами їх здійснення має бути прийнято засноване на законі державно-владне рішення органу публічного управління або його посадової особи у вигляді індивідуального правозастосовного акту. Тому важливою формою реалізації адміністративно-правових норм є застосування.

***Застосування*** адміністративно-правових норм полягає в прийнятті індивідуального юридичного акту по конкретній адміністративній справі. Застосування адміністративно-правових норм не властиво діяльності всіх учасників відносин сфери публічного управління, ця форма реалізації адміністративно-правових норм притаманна компетенції спеціально уповноважених на те органів – органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Тобто правозастосування здійснюють тільки спеціальні суб’єкти. Так, наприклад, згідно зі статтями 218, 221, 222 Кодексу про адміністративні правопорушення щодо певних порушень Правил дорожнього руху приймати юридично значиме рішення, а саме – розглядати справи про ці адміністративні правопорушення та видавати по цим справам індивідуально-правові акти, а саме – постанови (рішення) про накладання на правопорушників адміністративних стягнень мають право: адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад; судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів; органи Національної поліції України. Тобто саме ці органи, за формою реалізації певних норм адміністративного права – саме застосовують певні правила поведінки щодо упорядкування (охорони) правовідносин, які пов’язані з певними порушеннями Правил дорожнього руху.

Одночасно застосування адміністративно-правових норм відображає сутність адміністративно-правових відносин. Застосовувати норми права – це означає застосовувати владу. Саме в процесі «застосування» найбільш чітко простежуються зміст та особливості даних правовідносин, їх динаміка. У такому процесі бере участь орган публічного управління, який уповноважений приймати юридично значиме рішення щодо організаційно непідлеглих суб’єктів.

Таким чином, правозастосування розраховане як на певне завершальне врегулювання правовідносин у сфері публічного управління, в тому числі і на охорону даних правовідносин від протиправних посягань. За своїм соціальним змістом застосування адміністративно-правових норм являє собою одну з правових форм виконавчо-розпорядчої діяльності. Одною з основних вимог коректного застосування норм адміністративного права є законність правозастосовної діяльності. Нині цей принцип знаходить вираження у ряді конкретних вимог, спрямованих до правозастосовних органів та їх посадових осіб, а саме серед основних вимог варто зазначити:

- норма адміністративного права повинна застосовуватися в встановлених (санкціонованих) державою формі та порядку, з дотриманням всіх процесуальних вимог, що забезпечують правильність її застосування;

- застосування норми адміністративного права в кожному окремому випадку має строго відповідати справжньому її змісту (як інколи висловлюються – «духу норми»), тим цілям, для досягнення яких вона встановлена;

- акт реалізації щодо застосування норми адміністративного права повинен бути в встановлений строк доведений до відома зацікавлених органів та осіб, що становить одну з необхідних умов його фактичної законної реалізації;

- правом застосування норм адміністративного права наділяється певне коло органів публічного управління, які зобов’язані забезпечити практичну реалізацію акту правозастосування шляхом безпосередньої організації його виконання з наступним контролем;

- акт реалізації щодо застосування норми адміністративного права повинен бути належним чином оформлений, зокрема, мати відповідну назву, номер та дату прийняття, підписаний компетентною посадовою особою та ін.

**3.6. Дія адміністративно-правових норм**

Дія будь-яких правових норм несе у собі дію права в цілому та його конкретних галузей. У свою чергу, дія права – це багаточисельна сукупність дій складових у вигляді сукупності різноманітних дій його норм, які в офіційній формі виражені у певних нормативно-правових актах. Дія цих актів встановлених в них правових норм має свої межі, які визначаються часовими та територіальними кордонами, а також колом адресатів відповідних норм права та колом об’єктів нормативно-правової регуляції.

Як правило, в науці адміністративного права виокремлюють наступні ознаки щодо дії адміністративно-правових норм, а саме залежно від дії: в просторі, у часі, щодо адресатів (по колу осіб).

Дія адміністративно-правових норм *в просторі*, відповідно і дія нормативних правових актів, які складаються з норм адміністративного права, визначається тією територією, на яку вони поширюються.

До складу цієї території може входити суша держави, включаючи її надра та континентальний шельф (підводну частину материка); внутрішні та територіальні води (в межах 12 морських миль); повітряний простір над суходолом та водною частиною території (в межах 10 кілометрів); а також території посольств, військових кораблів, всіх морських та повітряних суден, що знаходяться поза територією інших держав, а також космічних кораблів і станцій, інших об’єктів в космосі і відкритому морі, що належать певній державі.  
 Виділяють територіальну та екстериторіальну дії правових норм.

Порядок та правила екстериторіального дії нормативних актів держави на території його посольств та консульських представництв в інших державах визначаються міжнародним правом та фіксуються в нормах національного законодавства.

Що стосується територіальної дії адміністративно-правових норм, то норми, що містяться в законах, актах Президента, Кабінету Міністрів та актах центральних органів виконавчої влади, як правило, діють на всій території нашої держави (якщо в акті не зазначено інше).

Норми, які містяться в актах місцевих органів виконавчої влади, актах органів місцевого самоврядування та актах державних та комунальних підприємств діють на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць (в певних випадках на місцевих об’єктах). Наприклад, норми (акти) Київської обласної державної адміністрації діють лише в межах Київської області; норми (акти) Оболонської районної в м. Києві ради діють лише в межах Оболонського району м. Києва. В окремих випадках приймаються певні адміністративно-правові норми (акти) міжтериторіального масштабу дії, прикладом таких норм (актів) є управлінські норми (акти) публічного акціонерного товариства «Укрпошта», а також ті акти, що приймаються при надзвичайних ситуаціях, карантині, епізодіях, епідеміях.

 Щодо дії адміністративно-правових норм *в часі* слід зазначити, що в навчальній літературі розрізняють три можливих на практиці варіанти дії адміністративно-правових норм в часі:

- перспективна дія, яка спрямована на правовідносини, що виникли після набрання нею чинності;

- негайна дія, яка спрямована на правовідносини, які виникли знову чи раніше, але з дати вступу норми в силу;

- дія зі зворотною силою, яка спрямована на знову з'явившиєся та на правовідносини, які існували до її вступу в силу;

- дія з подальшою силою – випадок, коли правова норма продовжує регулювати певні суспільні відносини після її скасування («переживає» себе).

Що стосується перспективної (та негайної) дії адміністративно-правових норм, то починається вона з моменту вступу правової норми в законну силу, розповсюджує свою дію на правовідносини, які виникають після її прийняття, та припиняють свою дію після втрати нею юридичної сили.

Дата вступу в законну силу різних правових норм (відповідно і нормативно-правових актів) визначається різними способами, в залежності від:

- часу прийняття нормативно-правового акту;

- часу офіційного опублікування акта;

- часу, який зазначено в самому акті або в спеціальному акті про введення в дію даного акту;

- після закінчення певного часу після офіційного опублікування нормативно-правового акту.

Закінчення дії правової норми визначається часом втрати конкретної правовою нормою (відповідно і нормативно-правових акту) юридичної сили. Момент втрати чинності нормативно-правового акту (правової норми) визначається наступними чинниками:

- датою вступу в силу нового акту, який за змістом охоплює предмет регулювання колишнього акту;

- датою скасування акту;

- датою закінчення терміну дії тимчасового акту, якщо цей строк не подовжений.

  З огляду на те, що, як правило, більшість адміністративно-правових норм мають безстроковий характер, тобто їх дія, як правило, припиняється після вступу в силу нової адміністративно-правової норми, дія якої спрямована на врегулювання тих-самих правовідносин. Це випадки, коли в нормативному правовому акті, яким встановлюються нові норми, містяться також положення, що скасовують дію старих правових норм. Такий спосіб скасування дії адміністративно-правової норми прийнято вважати непрямим (побічним).  
  Крім відміченого способу втрати адміністративно-правовою нормою юридичної сили, норма може бути скасована прямо, і в цих випадках чітко визначається дата, коли така конкретна норма (норми) втрачає чинність. З цією метою приймається спеціальний нормативний правовий акт, який скасовує дію правової норми (норм). Таким способом, як правило, скасовується дія правових норм, які втратили своє юридичне значення, якщо певні правові відносини не потребують подальшого правового регулювання.

Що стосується дії правових норм зі *зворотною і подальшою* силою, то за загальним правилом нормативні правові акти (та норми, що містяться в них) не мають ні зворотної сили (тобто не поширюються на відносини, що існували до моменту їх вступу в силу), ні подальшої сили (тобто після моменту їх скасування повністю втрачають свою силу). Однак допускаються певні винятки з цього правила, та в ряді випадків в законодавчому порядку може бути визнана зворотна або подальша сила того чи іншого нормативного правового акту (та відповідних норм).

*Зворотною силою*, як правило, наділяються нормативно-правові акти, що скасовують або пом’якшують відповідальність. У таких випадках зворотна сила норми – це її, так би мовити, ревізійна сила, що передбачає перегляд (ревізію), врегульованих відповідно до діючої раніше норми, прав та обов’язків. Норма зворотної дії зобов’язує переглянути правозастосовні акти.

Акти, що містять норми з *подальшою силою*, поширюють свою дію на певні правовідносини і після її скасування. Як приклад того, як стара норма переживає себе, можна залучити можливий факт збереження колишнього розміру заробітної плати державних службовців після вступу в силу нової норми, яка зменшила посадовий оклад.

*Дія адміністративно-правових норм за колом осіб* визначається складом суб’єктів права, яким адресовано вимоги норм правового акта.  
 За загальним правилом, під дію нормативно-правових актів підпадають всі особи (фізичні та юридичні), що знаходяться в просторі дії відповідного акту. Однак з цього правила є ряд виключень. Так, наприклад, суб’єктами відповідних прав та обов'язків політичного характеру, зокрема, правом на державну службу, наділені лише громадяни України. Іноземці та особи без громадянства не входять в коло адресатів таких норм. Але вони є суб’єктами прав і обов’язків у всіх інших сферах правового регулювання, і на них поширюється дія відповідних норм.

Особливу групу складають іноземці (глави іноземних держав та урядів, деякі співробітники іноземних посольств та консульств, а також деякі інші категорії іноземних громадян), які відповідно до положень міжнародного права мають дипломатичний імунітет. В силу цього відносно них встановлюються обмеження щодо дії норм адміністративного права.

Адресатами деяких норм (у певних випадках в цілому нормативно-правових актів) є спеціальні суб’єкти, тобто певна категорія осіб, яких об’єднує певна (певні) особлива ознака, наприклад, норма статті 13 «Відповідальність неповнолітніх» Кодексу про адміністративні правопорушення розповсюджується на осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративні правопорушення; норма статті 14-1. «Відповідальність власників (співвласників) транспортних засобів» того ж Кодексу розповсюджується на таких суб’єктів як власники (співвласники) транспортних засобів.

**КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ:**

- Поняття механізму адміністративно-правового регулювання

- Елементи механізму адміністративно-правового регулювання

- Поняття та ознаки адміністративно-правових норм

- Ознаки адміністративно-правових норм

- Структура адміністративно-правової норми

- Види адміністративно-правових норм

## - Шляхи реалізації адміністративно-правових норм

- Дія адміністративно-правових норм

***Лекція 4***

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ**

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

**4.2. Підстави виникнення адміністративно-правових відносин**

**4.3. Види адміністративно-правових відносин**

**4.4. Структура адміністративно-правових відносин**

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

Будь які правовідносини являють собою результат впливу правових норм на певні суспільні відносини та одночасно їх можна характеризувати як особливі правові зв’язки між певними суб’єктами. У певних сферах та галузях суспільного життя виникають, змінюються та припиняють свою дію різні правові відносини: конституційні, адміністративні, цивільні, кримінальні, господарські, сімейні та ін. Серед цих відносин можна виокремлювати відносини, які пов’язані з реалізацією відповідних прав та виконанням певних обов’язків, таки як, наприклад: майнові та немайнові відносини; що пов’язані з правомірними та неправомірними діями; які виникають у сфері економіки, адміністративно-політичній, соціально-культурній сферах суспільного життя та ін. Відповідно будь-які відносини є результатом впливу конкретних норм права різної галузевої належності.

У випадку врегулювання суспільних відносин нормами адміністративного права суспільні відносини перетворюються на адміністративно-правові. Тобто ***адміністративно-правовими відносинами є суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права.***

Адміністративно-правові відносини виникають в певній життєвій ситуації людини при вирішенні того чи іншого питання, пов’язаного, насамперед, з функціонуванням органів публічного управління. При цьому правова природа цих відносин відповідає предмету адміністративного права, а також, як правило, має публічно-владну сутність. В силу характерних особливостей, притаманних саме державному управлінню, місцевому самоврядуванню та виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної адміністрації адміністративно-правові відносини виникають саме у сфері публічного управління.

За допомогою норм адміністративного права, насамперед, упорядковуються відносини управлінського характеру. Це правове регулювання характеризується певним колом властивостей. Зокрема саме у сутності адміністративно-правового регулювання відбивається єдність правової системи та публічно-управлінського апарату, їх зв’язок та взаємодія. Право взагалі та адміністративне право зокрема не могло б впливати на процеси соціального управління, якби елементи правової надбудови не були пов’язані з суспільними відносинами, що входять в управлінську структуру суспільства. Цей зв’язок правової надбудови та управлінського базису якраз і відбувається в тій ланці, яка визначається як адміністративно-правові управлінські відносини. Тому адміністративно-правові відносини також являють собою особливу форму зв’язку між надбудовою та управлінським базисом суспільства.

Адміністративним правовідносинам притаманні певні особливості, які відрізняють їх від інших правовідносин, їм притаманні як загальні (загальноправові) риси та ознаки, які характерні для будь-яких правовідносин, так і такі які характерні лише відносинам, що складаються саме у сфері публічного управління.

Загальними ознаками виникнення адміністративних правовідносин є: наявність відповідної правової регламентації (адміністративно-правових норм); наявність учасників правовідносин, що володіють відповідною правоздатністю та дієздатністю; виникнення певної життєвої події (юридичного факту).

Сутність та зміст адміністративно-правових відносин простежується в притаманних лише їм особливих рисах та ознаках. Так, особливий характер адміністративно-правових відносин проявляється в тому, що:

- учасники цих правовідносин мають нерівний обсяг прав та обов’язків у сфері публічного управління;

- переважно вони носять публічно-правовий характер;

- найчастіше, ці відносини є відносинами владо-підпорядкування (ознака хоча і не абсолютна, але домінуюча), що особливо характерно для так званих «вертикальних» правовідносин;

- одна зі сторін майже завжди є офіційним та повноважним суб’єктом публічного управління;

- наявне домінуюче становище однієї із сторін правовідносин – суб’єкта управління (ця ознака не характерна правовідносинам щодо надання адміністративних послуг та правовідносинам адміністративного судочинства);

- найчастіше, ці відносини по суті є організаційними;

- вони виникають з ініціативи однієї зі сторін, згода іншої сторони не є обов’язковою;

- між сторонами адміністративно-правових відносин можливі суперечки, які вирішуються, як правило, в позасудовому порядку (ця ознака відсутня при здійсненні адміністративного судочинства та розгляді справ про адміністративні правопорушення згідно ст. 221 КпАП України);

- у разі порушення адміністративно-правової норми порушник, як правило, несе відповідальність не перед іншою стороною (як, наприклад, у цивільному процесі), а перед державою.

Адміністративно-правову належність можуть набувати різні суспільні відносини, що виникають у певних сферах та галузях суспільного життя і для врегулювання використовують норми адміністративного права, наприклад, у випадках скоєння адміністративних правопорушень в галузі фінансового, податкового, митного, трудового, земельного, екологічного законодавства використовується правове регулювання за допомогою норм адміністративного права. У цих випадках подібним правовідносинам надається лише певна, притаманна тій чи іншій галузі права специфіка, сутність же цих відносин залишається владно-імперативною, виконавчо-розпорядчою, що притаманно більшості адміністративно-правових відносин.

**4.2. Підстави виникнення адміністративно-правових відносин**

Норми, що складають систему адміністративного права, самі по собі не породжують, не змінюють та не припиняють адміністративних правовідносин. Для цього необхідно настання передбачених правовими нормами обставин, які називаються юридичними фактами, що породжують адміністративні правовідносини. Іншими словами юридичні факти виступають як сполучна ланка між правовою нормою та адміністративно-правовими відносинами.

Таким чином під юридичним фактами, що породжують адміністративні правовідносини розуміються обставини, з якими адміністративно-правова норма пов’язує виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин.

Практично всі правознавці в якості юридичних фактів щодо виникнення адміністративно-правових відносин називають дії і події (частково щодо цього питання зверталася увага у попередній лекції у даному посібнику).

Звичайно під діями розуміється активне волевиявлення учасників правовідносин. Дії можуть бути як правомірними, тобто такими, що відповідають вимогам норми права, так і неправомірними, тобто такими, що порушують вимоги, які передбачені нормами права.

Щодо юридичного значення всі правомірні дії діляться на юридичні вчинки та юридичні акти. Юридичні вчинки – це такі правомірні дії, які породжують адміністративно-правові наслідки незалежно (а іноді і всупереч) від наміру людини, яка вчинила юридичний вчинок. Так, в результаті здійснення цивільно-правової угоди з продажу майна у громадянина виникають адміністративно-правові обов’язки щодо сплати податків. Виконання військового обов’язку може здійснюватись або у зв’язку з призовом на строкову військову службу або у випадку укладання військовозобов’язаним громадянином контракту.

На відміну від юридичних вчинків юридичні акти – це правомірні дії, які породжують відповідні юридичні наслідки лише тоді, коли вони вчинені із спеціальним наміром, а саме: з виникненням конкретних бажаних наслідків. Здійснюючи юридичні акти, громадяни, державні органи та інші учасники суспільних відносин у сфері публічного управління цілеспрямовано викликають, змінюють та припиняють правові відносини або по відношенню до себе або для інших суб’єктів.

В якості юридичних актів у сфері публічного управління виступають адміністративні акти органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що викликають відповідні адміністративно-правові наслідки. Адміністративним актом може служити нормативний документ, який виданий тим чи іншим органом публічного управління та спрямований на забезпечення покладених на нього завдань та функцій. Наприклад, рішення місцевих органів виконавчої влади про затвердження тарифів на проїзд у громадському транспорті або акт державної реєстрації суб’єктів підприємництва або дії співробітників поліції щодо усунення порушень громадського порядку та встановленого порядку управління.

Юридичні факти можуть мати і неволевий (бути незалежними від волі людей) характер, а також непередбачені події. До них можна віднести досягнення громадянином певного віку, з яким зв'язуються певні юридичні наслідки. Так, наприклад, досягнення особою 14-річного віку, викликає виникнення адміністративно-правового обов’язку – мати паспорт. До подій можна віднести: стихійні лиха, епідемії, епізоотії, внаслідок яких може виникати режим надзвичайного стану, коли законодавець встановлює спеціальні правила поведінки, які передбачають покладання на громадян та юридичних осіб, які знаходяться на цих територіях спеціальних обов’язків, наприклад, обмеження щодо пересування, комендантський час, певні обмеження щодо діяльності ЗМІ та інші.

**4.3. Види адміністративно-правових відносин**

Класифікація адміністративно-правових відносин та підстав їх виникнення, зміни та припинення є необхідною попередньою умовою правової регламентації способів їх реалізації та більш ефективного практичного застосування органами публічного управління. Проблемі класифікації адміністративно-правових відносин присвячено багато науково-практичних праць вчених-правознавців, оскільки правильне визначення місця адміністративно-правових відносин має не тільки теоретичний сенс, а й практичне значення, яке полягають в правильному з’ясуванні та трактуванні прав та обов’язків учасників правовідносин у сфері публічного управління, визначенні кола правових норм, що підлягають застосуванню в процесі виникнення, зміни та припинення певних правовідносин.

В навчальній літературі найбільш поширена класифікація адміністративно-правових відносин в залежності від *правового положення суб'єктів в системі органів публічного управління.* За цією ознакою виділяють два основних типа відносин:

- власне владні, в яких чітко виявляється владна природа державно-управлінської діяльності. Їх можна охарактеризувати формулою «команда-виконання». Це, так звані, – вертикальні правовідносини, які характеризуються тим, що один із учасників правовідносин має владні повноваження по відношенню до іншого учасника правовідносин (наприклад, відносини між Кабінетом Міністрів України та міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади). Аналіз природи адміністративно-правових відносин дозволяє стверджувати, що більша їх частина виникає саме за правилом: «влада-підпорядкування» або «команда-виконання», коли вищестоящий орган публічного управління за допомогою владного припису (в певній нормі або правозастосовному акті) моделює поведінку нижчестоящого органу або фізичної особи. Однією з ознак вертикальних правовідносин є «субордінаційність», тобто ієрархічність правового положення суб’єктів, між якими вони виникають. Таким чином, можна говорити і про субординаційні адміністративно-правові відносини;

- відносини, що складаються за межами безпосередньо владного організуючого впливу на той чи інший об’єкт, але органічно пов’язані з його здійсненням. Ці відносини прийнято називати горизонтальними – такими, учасники яких знаходяться на відносно однаковому організаційно-правовому рівні та мають порівняно однаковий обсяг повноважень в тій чи іншій сфері суспільного життя. Ці суб’єкти прямо не підпорядковуються один одному, а вступають у відносини відносної рівності з метою вирішення певного управлінського питання (наприклад, спільної розробки декількома центральними органами виконавчої влади спеціальної державної програми, узгодження або спільного видання органами публічного управління нормативно-правового акту тощо). Як різновид горизонтальних відносин можна вести мову і про діагональні адміністративно-правові відносини (наприклад, відносини між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, які не підпорядковані один одному та мають різний неподібний або і подібний обсяг компетенції у сфері публічного управління);

В залежності від *способу захисту* адміністративно-правових відносин їх поділяють на:

- таки, що захищаються в адміністративному порядку (наприклад, відносини, які породжуються внаслідок падання скарги посадовій особі органу публічного управління щодо неправомірних дій підлеглого службовця);

- таки, що захищаються в судовому порядку (наприклад, відносини, які виникають в процесі адміністративного судочинства при поданні позовної заяви).

В залежності від *характеру юридичних фактів, які породжують правовідносини*, їх поділяють на:

- ті, що породжені правомірними діями, їх прийнято називати регулятивними (наприклад, відносини, що виникають на підставі такого юридичного факту як заява щодо реєстрації громадського об’єднання);

- ті, що породжувані неправомірними діями, їх прийнято називати правоохоронними (наприклад, відносини, які породжуються внаслідок адміністративного чи дисциплінарного проступку);

- ті, що породжувані подіями (наприклад, це такі відносини, що передбачені статтею 23 Закону «Про надзвичайний стан» та можуть виникати на підставі такого юридичного факту як введення надзвичайного стану, а саме: «У разі введення надзвичайного стану з підстав,   
зазначених у пунктах 2, 3, 4, 5, 6 статті 4 Закону «Про надзвичайний стан», додатково може бути вжито таких заходів:

1) запровадження комендантської години (заборона перебувати   
на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих   
перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби);

2) зупинення після відповідного попередження діяльності   
політичних партій, громадських організацій, масових рухів і   
самодіяльних об'єднань громадян, якщо ця діяльність перешкоджає   
нормалізації обстановки» та інші примусові заходи).

Коло адміністративно-правових відносин дуже різноманітно. Це обумовлено різними чинниками, серед яких, насамперед, варто вказати на численність суб’єктів адміністративного права. Аналіз відносин між ними дозволяє виокремити адміністративно-правові відносини *за складом учасників*:

- між підпорядкованими органами державного управління. Наприклад, між Міністерством юстиції та головними управліннями юстиції Мін’юсту в областях України;

- між не підпорядкованими органами державного управління, що знаходяться на одному управлінському рівні. Наприклад, між двома обласними державними адміністраціями;

- між не підпорядкованими органами публічного управління, що знаходяться на різному управлінському рівні. Наприклад, між обласною державною адміністрацією та виконавчим комітетом районної ради;

- між органами публічного управління і керівними органами управління державних та комунальних підприємств, які не знаходяться у їхньому організаційному підпорядкуванні;

- між органами публічного управління та керівними органами управління приватних підприємств, установ, організацій, громадських об’єднань, політичних партій та інших подібних суб’єктів;

- між органами публічного управління (їх посадовими та службовими особами) та фізичними особами;

- між іншими суб’єктами (головами судів, керівниками регіональних та місцевих прокуратур), які певним чином приймають участь в державному управлінні, наприклад, здійснюючи організаційну діяльність у середині державних органів та серед підпорядкованих їм службовцями.

Існують і інші ознаки щодо класифікації адміністративно-правових відносин.

Так, наприклад, в залежності *від адміністративно-правової норми, що здійснює вплив на суспільні відносини* розрізняють:

- матеріальні (наприклад, відносини, що виникають під впливом матеріальної норми, що передбачена статтею 1.5. Положення про Український гідрометеорологічний центр Міністерства надзвичайних ситуацій України (нині Державна служба України з надзвичайних ситуацій) «УкрГМЦ є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в органах Державної казначейської служби України та банках України, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням» можна вважати матеріальними);

- процесуальні (наприклад, відносини, що виникають під впливом процесуальної норми, що передбачена статтею 8 того ж Положення про Український гідрометеорологічний центр «Порядок внесення змін до Положення про УкрГМЦ» є процесуальними).

Незважаючи на безліч класифікацій, адміністративно-правові відносини можна також об’єднати в дві основні групи, а саме в залежності *від спрямованості виникнення* їх поділяють:

- відносини, що виникають між органами публічного управління та їх посадовими особами, з одного боку, та громадянами, їх об’єднаннями, іншими фізичними особами, підприємствами, установами, організаціями – з іншого боку, у зв’язку із здійсненням першими публічно-розпорядчих функцій. Інколи такі відносини називають *зовнішніми адміністративно-правовими відносинами* або зовнішньо апаратні, в цих відносинах суб’єкт владних повноважень взаємодіє як з підлеглими так і з непідлеглими йому громадянами, недержавними організаціями, державними підприємствами, установами. Наприклад, це відносини між Київською міською державною адміністрацією та громадянином з приводу подання останнім певної пропозиції чи клопотання або між Київською міською державною адміністрацією та районними державними адміністраціями з приводу підготовки до опалювального сезону;

- відносини, що виникають в процесі діяльності усередині органів публічного управління між окремими їх підрозділами, посадовими особами або між різними органами, які пов’язані з системно-організаційною діяльністю органу публічного управління у сфері реалізації ними публічно-значущих функцій. Ці відносини часто не пов’язані безпосередньо зі здійсненням владних функцій, мають внутрішньо організаційний характер, Такі відносини називають *внутрішні адміністративно-правові відносини або внутрішньо апаратні*. Наприклад, це відносини між головою місцевої державною адміністрацією та керівниками структурних підрозділів цього державного органу з приводу виконання службових функціональних обов’язків. З наведеного прикладу видно, що суб’єкти цих відносин є частиною системи єдиного державного органу, але мають, як правило, різний адміністративно-правовий статус, наприклад, керівник та підлеглий.

Система видів адміністративно-правових відносин також може бути доповнена класифікацією відносин, що носять майновий та немайновий характер. Наприклад, відносини, які виникають, наприклад, у зв’язку з реалізацією громадянами права на мірні зібрання носять немайновий характер. Відносини, які пов’язані з розподілом (перерозподілом) матеріальних (або фінансових) коштів на різні потреби області, району чи міста за рішенням голови місцевої державною адміністрації носять майновий характер. За цією ознакою адміністративно-правові відносини можуть мати як немайновий так і майновий характер, наприклад, у випадку заподіяння майнової шкоди внаслідок скоєння адміністративного правопорушення.

Як критерій для класифікації адміністративно-правових відносин можуть виступати тимчасові чинники (строкові та безстрокові адміністративно-правові відносини). Наприклад, до *строкових відносин* можна віднести відносини між громадянином та органами публічного управління з приводу розгляду звернень громадян, які за Законом України «Про звернення громадян» не повинні перевищувати 30 діб. *Безстроковими* можна вважати відносини між урядом та іншими органами виконавчої влади з приводу здійснення державного управління.

**4.4. Структура адміністративно-правових відносин**

Під ***структурою адміністративно-правових відносин зазвичай розуміють сукупність певних елементів: суб’єктів, об’єкта та безпосереднього змісту правовідносин, який представляє собою сукупність прямих та зворотних зв’язків між суб’єктами та об’єктом цих відносин.***

Учасників адміністративних правовідносин за певних обставин прийнято називати їх *суб’єктами*. Як і будь-які правові відносини, адміністративні правовідносини встановлюються (виникають) між певними учасниками (особами). Тому в якості суб’єктів адміністративних правовідносин виступають або конкретні фізичні особи, або певні об’єднання, колективи людей (юридичні особи). Тобто *всі можливі суб’єкти адміністративних правовідносин охоплюються поняттям «особи».* Як суб’єкти адміністративних правовідносин особи характеризуються тим, що вони є носіями суб’єктивних прав та обов’язків у сфері публічного управління.

В юридичній науці категорія об’єкта, як правило, пов’язується не безпосередньо з суб'єктом, а розглядається стосовно до певних правовідносин. Тобто мова йде, насамперед, про об’єкт правовідносин тієї чи іншої галузі.

Під *об’єктом правовідносин* зазвичай розуміють те, на що дані правовідносини направлено, та на що надається певний вплив. Як суспільний зв’язок між людьми, який встановлюється в результаті їх взаємодії, адміністративні правовідносини можуть впливати на певну поведінку людини. Саме тому в якості *об’єкта адміністративних правовідносин* є воля, свідомість та опосередкована ними поведінка (дія чи бездіяльність) у сфері публічного управління (інколи в якості об’єкта правовідносин, в тому числі і адміністративно-правових, виступають матеріальні предмети та речі, продукти духовної творчості, здоров’я, гідність людинитощо). Тобто *до поняття об’єкт адміністративно-правових відносин можна віднести дії (чи бездіяльність) суб’єктів адміністративного (інколи деяких інших галузей) права, що регулюються нормами адміністративного права.*

Дії суб’єктів адміністративного права різні за своїм призначенням та конкретним змістом. Вони можуть бути пов’язані з здійсненням повсякденних завдань з реалізації органами публічного управління власних функцій (наприклад, видання в межах власної компетенції правових актів, розпорядча діяльність), з взаємовідносинами цих органів та інших учасників врегульованих суспільних відносин (наприклад, розгляд звернень громадян, надання громадянам адміністративних послуг) та ін. У всіх зазначених випадках у наявності відповідні взаємні дії сторін адміністративних правовідносин.

Інколи дії суб’єктів можуть бути пов’язані з матеріальними предметами (речами). Наприклад, в компетенції Фонду державного майна України реалізація державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності; працівники поліції при здійсненні своїх правоохоронних обов’язків мають право використовувати зброю та спеціальні засоби; громадяни широко використовують різного роду транспортні засоби та ін. Але в цих та подібних випадках не сама річ є об’єктом адміністративно-правових відносин, безпосередньо не вона підпадає під регулювання, а дії людей, які пов’язані з володінням, користуванням передачею певних речей та ін.

*Прямі та зворотні зв’язки між суб’єктами та об’єктами адміністративно-правових відносин* (їх зміст) як їх обов’язковий елемент виокремлюються практично всіма вченими адміністративного права. В той же час в багатьох наукових працях важко знайти визначення, опис структури чи змісту цього елемента адміністративно-правових відносин. Уявлення про правову природу зв’язків між суб’єктами та об’єктами адміністративно-правових відносин з’являється при ознайомленні із класифікацією адміністративно-правових відносин, правосуб’єктністю учасників цих відносин, формами та методами публічного управління. Уникають формального визначення поняття зв’язків між суб’єктами та об’єктами адміністративно-правових відносин більшість дослідників-адміністративістів окремих сфер та галузей суспільного життя. Очевидно, це є певною прогалиною в науці адміністративного права.

Аналогічний стан стосовно зв’язків між суб’єктами та об’єктами правових відносин спостерігається у працях вчених інших галузевих наук[[26]](#footnote-26). Ці обставини можна пояснити тим, що вчені фундаментальних галузевих наук зважають на праці по теорії держави і права, де також важко знайти формальне визначення поняття зв’язків між суб’єктами та об’єктами правових відносин[[27]](#footnote-27).

Як відомо, прямі й зворотні зв’язки між суб’єктами та об’єктами адміністративно-правових відносин є основним елементом цих відносин, який поряд з такими чинниками як об’єм правосуб’єктності учасників цих відносин та особливість об’єктів правового регулювання дає уявлення про оптимальність та доцільність їх регулювання, внутрішній зміст та зовнішнє вираження цих відносин дозволяє провести їх класифікацію, побачити ефективність застосування конкретних методів та форм, які застосовуються при регулюванні певних видів адміністративно-правових відносин.

Отже, ***взаємозв’язки між суб’єктами та об’єктами адміністративно-правових відносин є одним з основних елементів цих відносин, що є комплексом дій (утримання від певних дій) компетентних органів публічного управління, завдяки яким здійснюється регулюючий вплив на правове становище об’єктів правового регулювання, а також зворотній вплив об’єктів правового регулювання до керуючих (регулюючих) суб’єктів, що має на меті задоволення законних інтересів керованих об’єктів.***

**КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ:**

- Поняття адміністративно-правових відносин

- Особливості адміністративно-правових відносин

- Назвіть підстави виникнення адміністративно-правових відносин

- Назвіть ознаки, за якими виокремлюють різновиди адміністративно-правових відносин

- Структура адміністративно-правових відносин

***Лекція 5***

**СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

**5.1. Поняття та види суб'єктів адміністративного права**

**5.2. Сутність правового статусу суб’єктів адміністративного права**

**5.3. Громадяни як суб'єкти адміністративного права**

**5.3.1. Адміністративно-правовий статус громадян України**

**5.3.2. Права та обов'язки громадян в публічному управлінні**

## 5.3.3. Адміністративно-правові гарантії прав громадян

**5.3.4. Адміністративно - правовий статус іноземних громадян, осіб без громадянства та біженців.**

**5.3.5. Адміністративно-правовий статус громадян, що мешкають на тимчасово окупованій території України та внутрішньо переміщених осіб**

**5.4. Об'єднання громадян як суб'єкти адміністративного права**

**5.4.1. Загальні основи правового статусу об'єднань громадян**

**5.4.2. Види об'єднань громадян**

**5.4.3. Політичні партії як суб'єкти адміністративного права**

**5.4.4. Підприємства як суб’єкти адміністративного права**

**5.1. Поняття та види суб'єктів адміністративного права**

У теорії адміністративного права проблематика щодо правового статусу різноманітних суб’єктів адміністративного права є постійним об’єктом наукових досліджень. Однак до теперішнього часу немає одностайної думки вчених щодо багатьох аспектів правового інституту суб’єктів адміністративного права. Тому одним з основних завдань сучасного дослідження правового статусу учасників адміністративних правовідносин є вивчення особливостей правового статусу всього кола суб’єктів адміністративного права, їх взаємостосунків, дослідження реалізації їх прав, свобод, обов’язків та наданих їм правових гарантії щодо забезпечення власного правового статусу у сфері публічного управління.

Термін «суб’єкт», насамперед, вказує на особу як носія певних правових властивостей. Цей термін має узагальнююче значення, тому звичайно під суб’єктами, насамперед, розуміються громадяни, інші фізичні особи та різноманітні юридичні особи: органи держави, місцевого самоврядування, різноманітні установи, підприємства, організації та деякі інші. При цьому для фахівців права[[28]](#footnote-28), насамперед, становить інтерес не сам суб’єкт взагалі, а його суб’єктивні права та обов’язки, або іншими словами зацікавленість полягає у досліджені відносин та зв’язків особи з певними правилами поведінки, а саме – правовими нормами.

Кожен суб’єкт адміністративного права є потенційним учасником суспільних відносин у сфері публічного управління. Конкретна адміністративно-правова норма наділяє його відповідними правами та обов’язками. Реалізація окремих суб’єктивних прав та обов’язків може відбуватися тільки в межах певних правовідносин.

Суб’єкт адміністративного права вступає в конкретні адміністративно-правові відносини як за власним бажанням, так і за приписом правової норми. Вступаючи в правове відношення на свій розсуд, суб’єкт все одно повинен діяти в межах, які визначені нормами адміністративного права. Участь суб’єкта в правовідносинах за своїм бажанням може визначатися низкою умов. Насамперед, фізична чи юридична особа може виступати подібним суб’єктом, якщо вона має адміністративну правосуб’єктність. Адміністративна правосуб’єктність складається з адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності.

***Адміністративна правосуб’єктність – це юридична властивість, що виражається в наявності у особи прав та обов’язків, що передбачені нормами адміністративного права.***

Суб’єкти адміністративного права багаточисленні, що пояснюється дуже широким спектром сфери публічного управління та різноманітністю та різнобічністю управлінських зв’язків.

Можна об’єднати всіх суб’єктів адміністративного права подібно учасникам адміністративно-правових відносин у сфері публічного управління в дві наступні групи:

1) носії владних прав та обов’язків на здійснення публічного управління (публічної влади щодо здійснення виконавчої функції);

2) носії суб’єктивних прав та обов’язків щодо участі у публічно-управлінських суспільних відносинах.

Носії владних прав та обов’язків на здійснення публічного управління (публічної влади щодо здійснення виконавчої функції) покликані за призначенням здійснювати публічне управління. Їх діяльність носить публічний характер, в ній проявляється публічний, а не приватний (цивільно-правовий, сімейний, трудовий) інтерес. Всі носії публічної влади (посадові та службові особи) мають власну чітко визначену компетенцію, окремі з них наділені владними повноваженнями, тобто повноваженнями підкоряти своїй волі волю інших, вони діють від імені держави, державного органу (від імені місцевого самоврядування, його органів). Деякі службовці органів публічного управління, які виконують організаційні та матеріально-технічні функції не є носіями публічної влади та не володіють владними повноваженнями, тобто безпосередньо не здійснюють публічну владу, але вони теж діють від імені органу публічного управління, здійснюють в межах власної компетенції його допоміжні завдання та функції.

Визначальною характерною ознакою даної групи суб’єктів є і те, що вони є обов’язковим учасником адміністративно-правових відносин. Без їх обов’язкової формальної участі суспільні відносини у адміністративно-правові не перетворюються.

Представники другої групи суб’єктів адміністративного права - носії суб’єктивних прав та обов’язків щодо участі у публічно-управлінських суспільних відносинах не володіють вищезгаданими якостями. Вони можуть бути лише учасниками (стороною) адміністративно-правових відносин, в яких в якості іншої сторони присутній один з носіїв публічної влади щодо здійснення виконавчої функції.

Для того щоб бути стороною адміністративних правовідносин, зазначені суб’єкти наділяються відповідними правами та обов’язками у сфері публічного управління. Так, носіями прав та обов’язків на участь в управлінських суспільних відносинах є суб’єкти, які володіють забезпеченою та необхідною за законом мірою можливої та належної поведінки у сфері публічного управління та одночасно не мають ніяких виконавчо-розпорядчих повноважень щодо вирішення конкретних адміністративних справ.

Таким чином, носії прав та обов’язків щодо участі у публічно-управлінських суспільних відносинах – це фізичні та юридичні особи, які не володіють публічною владою та не наділені будь-якою компетенцією у сфері публічного управління, не призначені та не можуть здійснювати публічне управління та виступати в якості суб’єктів владних повноважень, а найчастіше за все є об’єктами такого управління, але при цьому ще ці особи наділяються правами та обов’язками щодо участі в певних відносинах у сфері публічного управління.

Носії суб’єктивних прав та обов’язків щодо участі у публічно-управлінських суспільних відносинах виявляються учасниками цих відносин як в силу здійснення носіями публічної влади публічного управління, так і по своїй волі на свій власний розсуд.

Узагальнюючи вищезазначене, можна визначити, що *суб’єкти адміністративного права це чітко визначено державою коло носіїв владних прав на здійснення публічного управління та різноманітне коло носіїв суб’єктивних прав та обов’язків щодо участі у публічно-управлінських суспільних відносинах.*

Носії владних прав та обов’язків на здійснення публічного управління набувають правосуб’єктність з моменту утворення органів публічного управління (вступу на посаду посадових та службових осіб), а носії суб’єктивних прав та обов’язків щодо участі у публічно-управлінських суспільних відносинах – з моменту придбання (отримання) прав та обов’язків у сфері публічного управління, тобто деякі права та обов’язки у цих осіб з’являються з моменту народження, а деякі з моменту видання (вступу в дію) відповідного правового акту, в якому визначені певні права та обов’язки у сфері публічного управління, або, наприклад, реєстрації (отримання ліцензії) щодо заняття підприємництвом чи іншим видом діяльності, що вимагає спеціального дозволу.

## Носії владних прав та обов’язків на здійснення публічного управління втрачають правосуб’єктність з моменту ліквідації органів публічного управління (звільнення з посади посадових та службових осіб), а носії суб’єктивних прав та обов’язків щодо участі у публічно-управлінських суспільних відносинах – з моменту втрати (позбавлення) прав та обов’язків у сфері публічного управління, тобто деякі права та обов’язки у цих осіб втрачаються з моменту смерті, а деякі з моменту скасування (припинення дії) відповідного правового акту, в якому визначені певні права та обов’язки у сфері публічного управління, або ліквідації (позбавлення ліцензії) особи щодо заняття, наприклад, підприємництвом чи іншим видом діяльності, що вимагає спеціального дозволу.

**5.2. Сутність правового статусу суб’єктів адміністративного права**

Можна стверджувати, що будь-яка фізична та будь-яка юридична особа у певний період свого існування (функціонування) може виступати в якості учасника суспільних відносину сфері публічного управління, деякі суб’єкти (наприклад, органи публічного управління) є постійними учасниками суспільних відносину цій сфері суспільного життя. Тобто можна стверджувати, що суб’єкти адміністративного права досить різноманітні, що визначається їх правовим положенням, а саме – адміністративно-правовим статусом.

В правовій науці немає повної єдності думок серед вчених про зміст поняття «правового статусу». Деякі учені ототожнюють правове становище з компетенцією, чим значно звужують його зміст, в якому б широкому розумінні не розглядалася поняття «компетенція». Більшість вчених під правовим статусом розуміють правове становище, правовий режим, адміністративний режим. Тобто майже ототожнюють поняття «правовий статус», «правове становище», «правовий режим».

Відповідно до таких думок основними складовими правового статусу виступають права та обов’язки суб’єктів адміністративного права. Дійсно, без наявності прав та обов’язків жодна особа не може бути суб’єктом права, тобто володіти правосуб’єктністю. Отже, ***права та обов’язки суб’єкта в сфері публічного управління є основними елементами його правового статусу***. Реалізація прав та обов’язків забезпечується відповідальністю суб’єктів, яка визначається відповідними правовими нормами, які також визначають і юридичні гарантії реалізації прав та обов’язків.

Правовий статус – юридична властивість, яка, насамперед, пов’язана з наявністю відповідних адміністративно-правових норм, які саме визначають певне правове положення суб’єкта у сфері публічного управління.

Дефініція «статус» (від лат. Status - стан, положення) означає правове становище (сукупність прав та обов’язків) фізичної чи юридичної особи.

Наділяючи особу правами та обов’язками у сфері публічного управління (інакше кажучи, визначаючи її суб’єктом адміністративного права), держава (її органи) визначає саме адміністративно-правовий статус цієї особи. Відповідно правовий статус характеризує становище суб’єкта по відношенню до інших суб’єктів у сфері публічного управління.

Адміністративно-правовий статус – це не тільки комплексне, але і диференційоване поняття, яке має як групову так і видову структуру. Найбільш складним є адміністративно-правовий статус носіїв публічної влади (носіїв прав та обов’язків щодо здійснення публічного управління).[[29]](#footnote-29) Так поняттям адміністративно-правового статусу органів публічного управління (їх посадових та службових осіб) охоплюються:

- формальне визначення місця органу (посадової та службової особи) у системі виконавчої влади або місцевого самоврядування;

- мета створення (функціонування), завдання, функції;

- принципи утворення та діяльності;

- порядок утворення (стосовно службовців - порядок заняття, переміщення та звільнення з посади) та можливі варіанти реорганізації органу або його структурних підрозділів;

- організацію, порядок та межі діяльності;

- компетенцію (суб’єктивні права та обов’язки щодо здійснення публічного управління);

- визначення назви органу, його структури та системи та деякі інші.

Компетенція є визначальним елементом правового статусу органу публічного управління. Компетенція – складне правове явище. Вона являє собою системне поняття, оскільки складається з ряду елементів, при цьому кожен елемент має відносну самостійність та одночасно залежить від інших.

Дефініція «компетенція» (від лат. Сотреtепtiа - узгодженість частин, відповідність, симетрія) означає коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим правовим актом конкретному органу або посадовій особі.

Першим та найбільш важливим елементом компетенції органу є його права та обов’язки. Сукупність прав та обов’язків утворює поняття «повноваження».

Встановлюючи компетенцію того чи іншого органу, держава одночасно визначає і його:

- області та сфери (предмети) відання;

- підвідомчість;

- межи поширення повноважень.

# Компетенція пов’язана з методами та формами реалізації управлінської діяльності. За допомогою певних форм та методів відбувається відповідний вплив керуючих суб’єктів на поведінку керованих об’єктів з метою досягнення будь-яких бажаних результатів. В методах управління в найбільшій ступені виявляються юридично владні повноваження суб’єктів, які здійснюють публічне управління.

# Застосування певних форм та методів реалізації управлінської діяльності, як правило, супроводжується використанням владних повноважень. У цьому полягає зв’язок форм та методів управління з повноваженнями, тобто з певним обсягом компетенції. Застосування та використання певних методів та форм публічного управління обмежуються компетенцією певного органу. Орган публічного управління не має права застосовувати форми та методи, які знаходяться за межами його компетенції.

**5.3. Г**ромадяни **як суб'єкти адміністративного права**

**5.3.1. Адміністративно-правовий статус громадян України**

Серед фізичних осіб учасниками адміністративно правових відносин можуть стати громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства. Найбільш часто в ролі суб’єктів цих відносин виступають громадяни. Їх основні права, свободи та обов’язки в у сфері публічного управління визначені Конституцією України, а детально їх зміст визначається в інших джерелах адміністративного права.

Адміністративно-правовий статус громадян України є, з одного боку, частиною більш ширшої правової категорії, що прийнято іменувати «правовий статус» чи «правове положення» громадянина (найчастіше ці поняття використовуються в юридичній літературі як синоніми). З іншого боку, можна говорити про те, що він являється частиною і такого фундаментального правового явища, як «правовий статус особистості». Цим поняттям охоплюють всі інститути, визначають місце і роль громадянина в суспільстві та державі. По суті, дана категорія являє собою комплексний соціально-правовий інститут, а адміністративно-правовий статус громадян у цьому випадку являється його підінститутом.

Однак, адміністративно-правовий статус громадян, на думку багатьох вчених-правознавців, може розглядатися, і як самостійний інститут, включаючи в сукупність наданих громадянам прав, свобод, законних інтересів також і гарантій їх реалізації у сфері публічного управління, юридичну відповідальність у тому числі.

*Сутність та зміст адміністративно-правового статусу* громадян проявляються у певних ознаках. По-перше, відносини, що виникають під впливом норм, які у сукупності складають правовий інститут «адміністративно-правового статусу громадян», відбуваються у своєрідній сфері суспільного життя – сфері публічного управління. По-друге, адміністративно-правовий статус складається в межах двохполюсної системи: з одного боку органи державного управління (які насамперед, уособлюють державу) та органи місцевого самоврядування (які уособлюють місцеві громади) – з іншого боку людина, громадянин. Прямі та зворотні зв’язки між цими складовими мають визначальне основоположне значення, що характеризує та виражає взаємний зв’язок держави та громадянина (місцевої громади та громадянина тощо). По-третє, зміст цих відносин залежить від ряду причин, включаючи стан політико-правової системи держави, її економіки, правової культури громадян та деяких інших чинників. По-четверте, адміністративно-правовий статус громадян характеризується також і єдністю та рівністю прав та обов’язків, що передбачено положеннями ст. 24 Конституції України «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом» та ст. 68 «Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей».

Зміст правового статусу громадян у сфері публічного управління (адміністративна правосуб’єктність) залежить від обсягу та змісту адміністративної правоздатності та дієздатності.

Правоздатністьвизначається теорією права, як здатність громадян бути носієм певних прав та обов’язків. Виходячи із цього ***адміністративна правоздатність – це здатність громадян мати права та обов’язки у сфері публічного управління.*** Адміністративна правоздатність є основоположним елементом в характеристиці адміністративно-правового статусу громадянина. Згідно із найбільш розповсюдженою думкою правоздатність громадян – їх невід’ємна якість, яка виникає з моменту народження та зникає з моменту смерті.

Обсяг та зміст адміністративної правоздатності визначаються законами та підзаконними актами, в яких містяться конкретні норми адміністративного права, які і визначають здатність громадян мати права та обов’язки у сфері публічного управління. Обсяг цих прав, свобод та обов’язків громадян визначається певними ознаками, такими як: вік, приналежність до певної категорії громадян, стан здоров’я, наявність відповідної освіти, стаж певної діяльності та деякими іншими. Так, наприклад, право на отримання певної соціальної послуги чи допомоги мають такі категорії громадян як: пенсіонери, інваліди та деякі інші; право на управління автотранспортом – з 18 років, при цьому реалізація цього права залежить в свою чергу від певних умов: успішної здачі відповідного іспиту, стану здоров’я. Обсяг адміністративної правоздатності громадян в залежності від певних чинників може змінюватися у передбачених законом випадках та порядку. Наприклад, згідно п. 1 ст. 19 Закону України «Про державну службу» на державну службу не може вступити особа, яка досягла шістдесятип’ятирічного віку. Адміністративна правоздатність громадян в ряді передбачених законодавством випадків може обмежуватися. Наприклад, це відбувається у зв’язку із вчиненням певних адміністративних правопорушень, за які закон передбачає санкції у вигляді позбавлення певних прав. Так, згідно п. 5 ст. 19 Закону України «Про державну службу» на державну службу не може вступити особа, яка піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов’язане з корупцією правопорушення - протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили. Обмеження адміністративної правоздатності має місце і у випадках виникнення особливих умов (стихійного лиха,епідемії,епізоотії), які вимагають введення спеціального режиму території, передбачає обмеження свободи пересування, проведення мітингів, демонстрацій, в’їзду та виїзду на певну територію та ін.

***Адміністративна дієздатність – це здатність особи своїми діями набувати та здійснювати надані їй законом права, виконувати установленні обов’язки та нести юридичну відповідальність у сфері публічного управління***, також пов’язана із віком, освітою, належністю до певної соціальної чи професійної групи, у ряді випадків – із станом здоров’я (наявність психічного розладу, внаслідок якого громадян не може розуміти значення своїх дій або керувати ними) та деякими іншими чинниками.

Характеристика адміністративно-правового статусу громадян може бути доповнена і адміністративною деліктоздатністю, тобто здатністю нести адміністративну відповідальність за скоєння ними порушень норм права. Вона пов’язана із певним передбаченим законом віком. Згідно законодавства України адміністративна деліктоздатність громадян наступає при досягненні ними 16 років. Саме з цим віком ст. 12 КУпАП пов’язує можливість притягнення до адміністративної відповідальності.

В процесі реалізації своїх прав, свобод та обов’язків громадяни найчастіше всього вступають в адміністративно-правові відносини із органами публічного управління, їх підрозділами та посадовими особами, а також з іншими суб’єктами владних повноважень. Аналіз цих відносин дозволяє зробити висновок про те, що вони можуть виникати, насамперед:

* на основі реалізації громадянами належних їм суб’єктивних прав;
* у зв’язку з виконанням покладених на них обов’язків у сфері публічного управління;
* в наслідок захисту своїх прав та законних інтересів;
* у зв’язку із невиконанням (порушенням) правових обов’язків у сфері публічного управління тощо.

Адміністративно-правовий статус – явище в достатній ступені «формальне», «статичне». Його суть полягає в забезпеченні використання його змісту. Визначальною умовою його забезпечення являється можливість реалізації складових адміністративно-правового статусу, а саме: конкретних прав, свобод та обов’язків громадян. Як показує практика, ця можливість залежить від певного кола чинників (гарантій), які дозволяють громадянам у повному обсязі або частково користуватися своїми правами та свободами, виконувати обов’язки у сфері публічного управління. Серед цих чинників особливо важливе місце посідають політико-правові, правові, економічні, та організаційні гарантії.

Так, політико-правові гарантії, насамперед, пов’язані з конституційно-політичним режимом держави. Правові гарантії визначаються наявністю відповідного законодавства, яке закріплює права, свободи та обов’язки громадян у сфері публічного управління (передусім, тих прав, свобод та обов’язків, що проголошені в Конституції), а також існуванням відповідного правового механізму (сукупності підзаконних норм) та правової практики. Економічні гарантії, насамперед, залежать від стану економіки держави. Організаційні гарантії, насамперед, передбачають наявність системи адміністративної юстиції та органів публічного управління, які повинні забезпечувати захист прав, свобод та інтересів громадян у сфері публічного управління.

Ключовою та визначальною з основних умов гарантій забезпечення адміністративно-правового статусу громадян є *правова політика держави*, яку можна представити у вигляді інтегрованої системи, яка складається з основних цілей, основоположних ідей, а також заходів, прийомів та засобів, що забезпечують функціонування та удосконалення правового механізму. Правова політика держави, насамперед, повинна бути спрямована на здійснення інтересів, прав та свобод особи у взаємозв’язку з її обов’язками, а також ґрунтуватися на праві та забезпечуватися чинним законодавством. Саме вона у результаті визначає природу правового захисту, правових гарантій особистості. Правова політика, будучи відображенням правової ідеології держави, формує правову культуру громадян і є концентрованим відображенням досягнень у правовій сфері та певною формою бажаного правового майбутнього.

  Дієвість правових гарантій реалізації прав та свобод громадян у сфері публічного управління у значній ступені залежать від змісту організаційно-правової системи держави, тобто від наявності відповідної законодавчої бази, яка, крім того, визначає стан організаційно-правового механізму, який передбачає визначений процес реалізації прав та свобод.

Фундаментом таких гарантій є Конституція України, що визначає їх основний зміст та спрямованість. Так, у ст. 3 Конституції закріплене положення про пріоритет прав та свобод громадян в системі відносин «людина - суспільство – держава», а саме: «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. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави», що гарантує можливість реального використання законних прав та свобод, у тому числі і у сфері публічного управління.    
 Норма ст. 24 Конституції декларує рівні конституційні права та свободи громадян перед законом, а саме: «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», що стосується і сфери публічного управління.

Права та свободи громадян, у тому числі і у сфері публічного управління, гарантуються Президентом Республіки України, який відповідно до ст. 102 Конституцій, є «гарантом додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина».

Визначальною умовою реалізації прав та свобод громадян є демократичні форми політичного режиму держави, яка, крім того, визначає і зміст конституційних прав та свобод.

Конституційні права та свободи, навіть найдемократичніші та соціально орієнтовані, не можуть бути у повному обсязі реалізовані в умовах слабкої та нестабільної економіки. Яскравим відображенням економічного стану у країні є матеріальне забезпечення з боку держави прав громадян, які пов’язані з соціальним захистом населення та його окремих верств, охороною здоров’я, житлом, заробітною платою у державному секторі економіки та освітою. Особливо залежні від економічних можливостей держави найменш захищені верстви населення: пенсіонери, молодь, багатодітні сім’ї, сироти та ін. Їх благополуччя безпосередньо повинно забезпечуватися економічною допомогою з боку держави, що є одним з завдань та функцією публічного управління у соціально-орієнтованих демократичних країнах.

Вагомою умовою реалізації прав та свобод у сфері публічного управління повинна стати правова культура, активність та гідність громадян. Нерозуміння або незнання своїх прав не дозволяє громадянам у повному обсязі реалізовувати власні можливості, надані їм Конституцією та Законами України, правова безініціативність населення, з одного боку, гальмує розвиток демократичних інститутів, з іншого боку – породжує правовий нігілізм щодо здійснення сучасних демократичних перетворень.

У цьому контекстіособливе місце належить гідності громадян щодо захисту власних прав, свобод та інтересів у сфері публічного управління. Розуміння та відстоювання гідності людини, як і багато інших соціальних явищ, з часом мінялися. Так, зокрема, у древній Греції людська гідність розумілася як піднесення особи над обставинами, при цьому для мешканців старогрецьких місць гідність була прерогативою вільного громадянина, але не раба. В історичну епоху відродження людська гідність була однією з центральних тем філософської думки, коли вона пов’язувалася з універсальністю людських здібностей, виходячи з того, що кожна особа – це мікрокосмос, у якому знаходить відображення і вираження всесвіт. У період виникнення та розвитку раннього капіталізму поняття гідності неприємно деформується та оцінювалася як практично елемент ініціативи людини по отриманню прибутку.

Визначальною умовою гідності людини у сучасному світі є моральне ставлення людини до самої себе та ставлення до неї з боку [суспільства](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE), в якому визнається цінність особистості. Гідність людини виражається в його своєрідності, оригінальності, неповторності. Гідність є правом, яким людина наділена від народження. Саме на це вказує ст. 1 Загальної декларації прав людини, згідно якої «усі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності і правах». Гідність є одним з ключових понять [Конституції України](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8) (зокрема, див., ст. 3, 21, 28, 41, 68). Мабуть, тому проблеми його захисту представляються складними та делікатними, у тому числі та у сфері публічного управління. Гідність людини – явище складне та системне. Ним охоплюється недоторканість особистої власності, особистого життя та майна, недопущення неповажного відношення до особи, з боку інших осіб, у тому числі органів публічної адміністрації.

Такі положення, закріплені у законодавстві, що складає правову основу захисту прав людини в усіх демократичних державах світу. В Україні в якості правової основи захисту гідності людини можна, зокрема, вважати положення ст. 28 Конституції, яка декларує, що: «Кожен має право на повагу до його гідності. Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню». Окремі законодавчі норми, прийняті щодо розвитку цього конституційного положення, так, наприклад, за ст. 1 КУпАП «Завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона 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](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/paran2472#n2472) і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством».

**5.3.2. Права та обов'язки громадян в публічному управлінні**

Динаміка як політичного так і соціально-економічного життя суспільства об’єктивно обумовлює необхідність своєчасного та адекватного реагування права на потреби суспільного розвитку, а також пошуку балансу інтересів влади та громадян на основі принципів функціонування сучасної правової, незалежної, демократичної, соціальної держави.

Однією з актуальних проблем сьогодення є підвищення ефективності публічного управління. Показник ефективності сучасного управління з боку органів публічної адміністрації, насамперед, передбачає забезпечення сталого розвитку суспільства, що в свою чергу є гарантією позитивної динаміки щодо здійснення, насамперед, державою свого призначення – служити власним громадянам, забезпечуючи їм необхідні умови для реалізації та розвитку людського потенціалу. Ці процеси неможливі без активної участі самих громадян в публічному управлінні. У сучасних умовах зростання правової свідомості та правової культури громадян змінює сформовану раніше парадигму відносин між громадянами та державою. Як наслідок цих змін зростає кількість людей, які усвідомлюють себе повноправними суб’єктами публічного управління.

У цьому контексті слід зазначити, що ступінь задоволеності громадян рівнем надання управлінських адміністративних послуг з боку держави повинна бути основним критерієм оцінки ефективності публічного управління. Оскільки сьогодні як теорія, так і практика розвитку відносин між державою та громадянами в розвинутих країнах Європи така, що їх основу складає базова ідея взаємної відповідальності цих суб’єктів один перед одним: і у держави, і у громадянина є не тільки права, але й обов’язки. Звичайно, їх обсяг може коливатися в залежності від того, про яку сферу відносин або яке коло осіб йдеться.

Говорячи про безпосередні права та обов’язки громадян в сфері публічного управління, слід нагадати, що відповідно до ст. 3 Конституції утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов’язком держави. Нині подібний характер взаємовідносин особистості та держави загальновизнаний для більшості сучасних держав, що закріплено в найважливіших міжнародно-правових актах: Загальної декларації прав людини (прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН в 1948 р), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (що набрав чинності 23.03.1976 р.), Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (що набрав чинності 3.01.1976 р.) та деяких інших.

Що стосується безпосередніх прав громадян в публічного управлінні, то їх можна класифікувати за різними ознаками.

Слід взяти до уваги, що багаточисельні права, свободи та обов’язки, які використовуються громадянами не є однорідними по своїй правовій природі та змісту. В залежності від різних ознак їх можна поділити на декілька різновидів.

За *змістом* права та обов’язки громадян у сфері публічного управління можна класифікувати на три наступних різновиди:

I. Коло прав та обов’язків громадян, які необхідні їм для участі в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників, Це такі права як:

- право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах;

- право бути обраним на виборні посади до державного апарату;  
- право на внесення пропозицій до органів публічного управління з питань їх діяльності;

- право на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування;  
- право на отримання необхідної інформації щодо діяльності органів публічного управління та ін.

II. Сукупність прав щодо сприяння та допомоги з боку органів публічного управління. Це, наприклад:

- право знати свої права та обов'язки;

- право на отримання адміністративних послуг з боку органів публічної влади;  
- право користуватися безкоштовними благами;

- право щодо отримання житла безоплатно або за доступну для громадян, які потребують соціального захисту, плату відповідно до закону;

- право отримувати соціальну допомогу від органів публічної влади;  
- право користуватися комунальними послугами та ін.  
 III. Права щодо безпосереднього власного захисту. До них можна віднести:

- право на свободу та особисту недоторканність;

- право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень;

- право на подачу скарги на дії посадових осіб органів публічного управління;

- право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів;

- право на захист у випадках крайньої необхідності та необхідної оборони;

- право на соціальний захист;

- право на правову допомогу та ін.

В залежності від *масштабу (обсягу, галузі) застосування* права та обов’язки громадян у сфері публічного управління можуть диференціюватися на :

- *загальні*, які поширюються на всі галузі публічного управління. Такими є: право на участь в публічному управлінні, обов’язок дотримуватися законодавства України, право на оскарження дій посадових осіб публічної влади та ін.

- *спеціальні* права та обов’язки в тій чи іншій галузі сфери публічного управління, наприклад, у галузі культури громадяни мають право на користування досягненнями культури; у галузі охорони здоров’я громадяни мають право на медичну допомогу та ін..

В залежності від *ступеня можливої реалізації*, права громадян у сфері публічного управління можуть бути розділені на :

- *абсолютні*, реалізація яких, насамперед, залежить від волевиявлення самих громадян. Наприклад, право на участь в публічному управлінні у відповідних формах, право на власне ім’я, прізвище, право на охорону здоров’я, та інші.

- *відносні,* реалізація яких залежить не тільки від волевиявлення громадян, а також від наявності фактичних можливостей їх здійснення у певний час та у певному місці. Такими є: право на вступ на державну службу, здійснення якого залежить від результатів конкурсного відбору; право на володіння вогнепальною зброєю, здійснення якого залежить від стану здоров’я, здачі спеціальних заліків, дотримання умов зберігання зброї тощо.

Слід зауважити, що ж стосується обов’язків громадян у сфері публічного управління, то на відміну від прав вони, як правило, абсолютні. Їх виконання (сплата податків, виконання військових обов’язків та ін.) забезпечує вирішення завдань, що стоять перед державою та суспільством. Згідно статті 68 Конституції «Кожен зобов’язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей». По суті, у адміністративно-правових відносинах громадян з державою у громадян існує єдиний загальний обов’язок: дотримуватися законності та державної дисципліни в сфері публічного управління.

## 5.3.3. Адміністративно-правові гарантії прав громадян

Повноцінна реалізація прав та свобод громадян у сфері публічного управління залежить від певних гарантій, серед яких виділяють:  
 - політичні, які, насамперед, передбачають наявність пріоритету інтересів особистості та громадянина у суспільстві та державі, сильної та стійкої державної влади, яка ґрунтується на принципах демократії та керується цими принципами в своїй діяльності;

- економічні, які засновані на стабільної та ефективної економіці у державі, стійкі фінансової та грошової системі, високому прожитковому рівні населення та ін.;

- організаційні, які обумовлені наявністю та діяльністю відповідних судових та інших органів публічної влади, що за призначенням забезпечують захист конституційних, адміністративно-правових та інших прав та свобод громадян;

- юридичні, які можна розглядати як суто правові, так як вони пов’язані з наявністю відповідної правової бази і закріплюють права та свободи громадян у сфері публічного управління. Правові гарантії, в тому числі і адміністративно-правові, можна розділити на два види: судові та позасудові.  
 У певній ступені судові гарантії є найбільш вагомими у правовому сенсі, так як суди (одноосібно судді), система правосуддя в цілому за призначенням у всіх демократичних країнах повинні відігравати провідну роль в питаннях захисту прав та свобод громадян. Однак позасудові гарантії ширше та різноманітніше за змістом, формою, порядком здійснення та суб’єктивним складом. Фактично, вся система органів публічного управління (як органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, так і інших суб’єкт владних повноважень) створюється для того, щоб слугувати людям, забезпечувати громадянам реалізацію їх прав та свобод, законних інтересів, сприяти виконанню покладених на них обов’язків.

У всій сукупності юридичних гарантій можна виокремити адміністративно-правові гарантії, а саме: специфічні засоби та заходи захисту прав та свобод громадян, які передбачені нормами адміністративного права.  
 У навчально-науковій літературі звертається увага на два головних напрями правового захисту прав особистості:

- від неправомірних дій суб’єктів публічної влади;

- від неправомірних дій інших громадян та юридичних осіб.

Одною з основних гарантій прав та свобод громадян є наявність законодавства, яке відповідає сучасним конституційним нормам-принципам та правовим нормам, які в свою чергу повинні бути дієвими. Тому потрібен процес «конституціоналізації» адміністративного права, тобто наповнення актів даної галузі таким змістом, який повністю відповідає та адекватно деталізує норми Основного Закону країни. Таким чином, йдеться про переведення конституційних принципів і норм в практичну площину адміністративно-правового регулювання з раціональним відображенням духу та букви Конституції. Адміністративне право України в контексті орієнтації на європейське право взагалі дійсно повинно відповідати сучасній тезі[[30]](#footnote-30) щодо перетворення на таку вітчизняну галузь права яка по суті та змісту є конкретизованим конституційним правом.

Цей нормотворчий процес можна розглядати як життєво необхідний специфічний спосіб упорядкування та стабілізації суспільних відносин у сфері публічного управління, який одночасно спрямований на формування нових бажаних соціально необхідних відносин між людьми та державою. В даний час процедура нормотворчості передбачає дотримання досить широкого спектра різноманітних правових принципів, сутність яких полягає в тому, щоб не допустити появи в правовій системі держави неякісних, неефективних, а часом і нікчемних правових актів, які не відповідають потребам часу. Зокрема, зазначена мета адміністративної нормотворчості може бути досягнута шляхом прийняття своєчасних та якісних актів законодавства. Тут варто підкреслити, що у цьому контексті нормам-принципам належить визначальна роль у формуванні управлінських приписів, що відображають об’єктивні потреби суспільства в правових регуляторах у сфері публічного управління.

Якщо конституційні норми визначають порядок діяльності державних органів, їх правоздатність, правовий статус людини та громадянина, то конституційні принципи поєднують в собі як обов’язкові на даний момент правила, так і юридичний вектор, який не тільки визначає сьогодення правової системи, а й вказує, як право повинно розвиватися в майбутньому.

Враховуючи системоутворюючу роль та значущість Конституції як нормативного акту, що має верховенство у правовій системи, у відповідності всього процесу нормотворчості нормам Конституції повинні бути зацікавлені всі державні інституції, суспільство та громадяни.

Особлива роль у цьому процесі належать органам конституційного контролю. Адже нині абсолютно очевидно (і про це свідчить досвід сучасних держав, включаючи європейські), що прийняті закони та інші підзаконні нормативні правові акти часто суперечать Конституції, спотворюють її сенс, містять прогалини та інші недоліки). Це пояснюється недолугою діяльністю у правотворчій сфері, в тому числі впливом політичної кон’юнктури, непідготовленістю та поспішністю прийняття правових актів, прагненням підмінити принцип законності вузько клановою економічною або політичною доцільністю та іншими чинниками.

Згідно зі ст. 147 Конституції Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до цієї Конституції.

Діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов’язковості ухвалених ним рішень i висновків.

Згідно ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

У відповідності до Загальної декларації прав людини кожна людина для визначення її прав та обов'язків має право на те, щоб її справа була розглянута прилюдно і з дотриманням усіх вимог справедливості незалежним та безстороннім судом (ст. 10). Відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права кожен має право при визначенні його прав та обов'язків на справедливий та публічний розгляд справи компетентним, незалежним та безстороннім судом, створеним на підставі закону (ст. 14); кожна держава, яка бере участь в даному пакті, зобов'язується розвивати можливості судового захисту (ст. 2).

Компетентність суду проявляється насамперед у чесності, порядності та професіоналізмі суддів, їх здатності об'єктивно розібратися у сутності кожної справи та винести рішення, що засновано на законі.

Незалежність суду означає, що судді при здійсненні правосуддя підкоряються лише закону. Будь-яке втручання в діяльність суддів по здійсненню правосуддя є неприпустимим. Незалежність суддів забезпечується порядком їх обрання, призначення на посаду та звільнення з неї, їх недоторканністю, юридичною процедурою здійснення правосуддя, таємницею наради суддів при винесенні рішень, відповідальністю за неповагу до суду або втручання у вирішення конкретних справ, створенням необхідних організаційно-технічних умов для діяльності суду, матеріальним, соціальним забезпеченням суду та ін.

Так, наприклад, згідно зі ст. 149 Конституції вплив на суддю Конституційного Суду України у будь-який спосіб забороняється.

Без згоди Конституційного Суду України суддя Конституційного Суду України не може бути затриманий або утримуваний під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Суддю Конституційного Суду України не може бути притягнуто до відповідальності за голосування у зв’язку з ухваленням Судом рішень та надання ним висновків, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку.

Держава забезпечує особисту безпеку судді Конституційного Суду України та членів його сім’ї.

Неупередженість суду проявляється у справедливій оцінці фактів, виключення будь-якої дискримінації. З метою забезпечення неупередженості суду законодавством встановлюються спеціальні гарантії, наприклад, відведення судді.

Згідно зі ст. 151-1Конституції України Конституційний Суд вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано.

Вагомою та дієвою гарантією щодо захисту прав громадян є наявність у державі досконалої системи адміністративної юстиції та справедливого адміністративного судочинства. Адміністративна юстиція являє собою складний комплексний інститут публічного права. Варто провести умовну межу між поняттями інституту адміністративної юстиції та інституту адміністративного судочинства, як самостійного виду судочинства. За своєю суттю адміністративна юстиція, як правовий інститут, виконує в суспільстві та державі функцію, насамперед, судового контролю за допомогою судової адміністративної скарги (позову), яка розглядається за правилами адміністративного судочинства, для забезпечення дотримання виконання законів та підзаконних актів органами (посадовими особами) виконавчої влади, місцевого самоврядування та іншими суб’єктами владних повноважень у будь-якій державі.

Вже наявність інституту адміністративної юстиції є найважливішим атрибутом сучасної правової держави, тобто держави, що забезпечує законодавчо та практично судовий захист прав та свобод як громадянина, так і юридичної особи. Відсутність ефективного контролю за діяльністю публічної влади загрожує обмеженням прав та свобод громадян, прав юридичних осіб тощо. В той же час однією з форм їх захисту є саме адміністративна юстиція.

Отже у загальному розумінні ***під адміністративною юстицією можна розуміти вирішення у особливому судовому (в певних випадках квазісудовому) порядку спорів громадян та юридичних осіб з суб'єктами публічної влади (іншими суб’єктами владних повноважень) з питань їх владної діяльності.***

***Адміністративним судочинством є особливий процес судового захисту громадян від неправомірних дій та рішень органів публічної влади, що порушують їх права та свободи, шляхом розгляду судом скарг громадянина на дії та рішення органів публічного управління, їх посадових осіб, і є одним з різновидів правовідносин, що складають предмет адміністративного права. Адміністративне судочинство можна розглядати і як діяльність системи судів по контролю за дотриманням законності у сфері публічного управління.*** Так, згідно зі ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб’єктів владних повноважень.

Отже слід розуміти, що адміністративне судочинство як гарантія щодо захисту прав громадян це, насамперед, правосуддя, що здійснюється адміністративними судами в особливому судовому процесуальному порядку, з розгляду та вирішення конкретних адміністративних справ (публічно-правових спорів) з метою захисту прав, свобод та охоронюваних законом інтересів людини та громадянина (юридичних осіб тощо) від порушень з боку суб’єктів владних повноважень. Поняття «адміністративна юстиція» дещо ширше ніж поняття «адміністративне судочинство» тому що включає в себе розгляд адміністративних спорів, що випливають з публічно-правових відносин та пов'язаних із захистом прав громадян та юридичних осіб проти дій (бездіяльності) суб’єктів владних повноважень в особливому (адміністративному) порядку як судовими, так і позасудовими (квазісудовими) адміністративно-юрисдикційними органами (що в основному властиво англосаксонської моделі адміністративної юстиції ).

Серед *основних ознак, які характеризують адміністративну юстицію в цілому як правове явище слід виділити наступні*.

*По-перше*, система адміністративної юстиції передбачає, що, розгляд та вирішення адміністративних спорів відбувається у встановленій законом процесуальній формі. Судовий процес в адміністративних судах побудований за зразком загального судового та нерідко майже повністю його відтворює. Процес в адміністративних судах є гласним, публічним, носить змагальний характер.

*По-друге*, для всієї структури адміністративної юстиції характерно віднесення до її відання спорів, що виникають у сфері публічного управління між громадянами та юридичними особами з одного боку, і суб’єктами владних повноважень з іншого боку. Загальним для всіх цих спорів та суперечок є те, що всі вони виникають у сфері публічного управління.

*По-третє*, у всіх системах адміністративної юстиції в якості юрисдикційного органу виступає орган спеціально створений або пристосований до вирішення спорів про право. В одних випадках цю роль відіграють квазісудові органи або суди загальної юрисдикції. В інших випадках, як це побудовано і в Україні, юрисдикційні функції покладаються на адміністративні суди.

*По-четверте*, відмітною властивістю адміністративної юстиції є обов’язкова участь в адміністративно-правовому спорі органу публічного управління, його посадової особи (або іншого суб’єкта владних повноважень), дії або бездіяльність якого оскаржуються.

*По-п'яте*, під метою адміністративної юстиції слід розуміти захист суб'єктивних публічних прав громадян та юридичних осіб.

В публічно-правовому спорі суб’єкт владних повноважень реалізує не владні повноваження, а такі ж права та обов'язки, що надані іншій стороні – громадянину або юридичній особі, тобто права та обов'язки, що знаходять власне відображення у формулюванні, обґрунтуванні та доведенні своїх вимог та заперечень. У даному випадку спори про право не можуть бути ні вертикальними, ні горизонтальними, так як це завжди суперечки рівноправних сторін. Інша річ, що суб'єкти адміністративного спору, так би мовити, не рівні фактично: з одного боку, орган виконавчої влади або посадова особа, в розпорядженні яких знаходяться значні інформаційні, матеріальні, кадрові та інші ресурси, а з іншого – громадянин, які такими ресурсами що не володіють. Саме ця обставина має, в першу чергу, визначати специфіку правових процедур щодо вирішення адміністративного спору. Адміністративно-правовий (публічно-правовий за визначенням вітчизняного законодавця) спір є юридичним конфліктом інтересів. Він виникає між державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими суб’єктами владних повноважень, з одного боку, і іншими суб'єктами права – громадянами та юридичними особами, з іншого боку, у зв'язку з порушенням суб'єктивних прав останніх, здійсненням неправомірної адміністративної нормотворчості. Предметом публічно-правового спору можна вважати суб'єктивні права та обов'язки, щодо яких у зв'язку з прийнятим певного адміністративного акту виникають конкретні суперечки. Крім того, до предмету адміністративно-правового спору можуть входити питання про порушення адміністративним актом законних інтересів. Підстава публічно-правового спору – це фактичні обставини правової суперечки, які визначають різні за своїми правовими наслідками варіанти розвитку правового конфлікту.

Отже, адміністративна юстиція також має низку виняткових специфічних ознак, а саме:

1) саме порушення прав, свобод та інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічного управління становить предмет адміністративної юстиції;

2) органи адміністративної юстиції незалежні як від інших гілок влади, вони здійснюють зовнішній контроль над публічної владою, насамперед, судовий контроль за діяльністю органів публічного управління та їх посадових осіб.

3) для адміністративної юстиції характерно певне коло спеціальних суб'єктів правовідносин (громадяни та інші фізичні особи, різноманітні юридичні особи, органи публічного управління, суб'єкти виконавчої влади, їх посадові особи тощо); а також адміністративні суди та судді, які розглядають спори в галузі публічного управління;

4) публічно-правові спори підсудні або судам загальної юрисдикції (як правило, по першій інстанції), або спеціальним адміністративним судам, відокремленим від судів загальної юрисдикції, або подібною до судової влади органам;

5) публічно-правові спори розглядаються за встановленими адміністративно-процесуальним законодавством правилами, які забезпечують учасникам правового спору формальну (процесуальну) рівність, тобто в рамках спеціально створених процедур розгляду скарг (позовів). При цьому при розгляді адміністративної справи повинні дотримуватися всі принципи адміністративного процесу (гласність, законність, змагальність, безпосередність та ін.).

Таким чином, адміністративна юстиція в Україні, є необхідним правовим атрибутом сучасної держави, за допомогою якого правовим (легальним) шляхом реалізується як подолання виникаючих юридичних колізій щодо забезпечення прав, свобод, інтересів людини та громадянина (прав та інтересів юридичних осіб тощо) у сфері публічного управління, так і судовий контроль над законністю правових актів управління.

Ще одною гарантією забезпечення прав громадян є право на юридичну допомогу, яке є одним з основних елементів правового статусу будь-якої людини. Це право гарантується не тільки Конституцією, а й низкою міжнародно-правових актів. Кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.  
 При цьому під використанням всіх наявних внутрішньодержавних засобів правового захисту слід розуміти випадки повного наявного використання громадянином всіх легальних (передбачених законом) можливостей для захисту своїх прав та свобод всередині держави. До цих засобів слід відносити розгляд публічно-правових суперечок як в органах публічного управління так і в судах.

Звернення до міжнародних організацій за захистом прав та свобод згідно ст. 55 Конституції здійснюється відповідно до міжнародних договорів, які ратифіковані Україною. Абсолютне число держав входить до складу Ради Європи, під егідою якого відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод діє Європейський суд з прав людини.

Досить великими є і можливості позасудового захисту громадянами своїх прав та свобод. Для цього громадяни можуть використовувати своє право на звернення до державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів. Законодавство детально визначає порядок розгляду звернень громадян та юридичних осіб, відповідальність посадових осіб за їх неналежний розгляд. Базовим нормативно-правовим актом, який нині врегульовує процедури щодо цих звернень громадян є Закон України «Про звернення громадян».

**5.3.4. Адміністративно - правовий статус іноземних громадян, осіб без громадянства та біженців.**

Згідно ст. 1 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»: *іноземець* – особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав, особа без громадянства – особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином. Коло правовідносин іноземних громадян та осіб без громадянства під час знаходження їх у нашій країні дуже численні та різноманітні. Це і трудові правовідносини, і відносини цивільно-правові та інші галузеві правовідносини. Значне коло правовідносин за участю іноземних громадян та осіб без громадянства складають відносини у сфері публічного управління, що становлять їх різноманітні зв'язки з органами публічної адміністрації. Для того, щоб практика цих стосунків відповідала закону, потрібна визначеність, яка досягається шляхом регламентації адміністративно-правового статусу перебування іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні.

Можливість іноземних громадян та осіб без громадянства мати певний комплекс прав та обов'язків в цій сфері гарантується ст. 26 Конституцій, згідно якої іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, - за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Аналіз законодавства, що регулює правовий статус іноземних громадян та осіб без громадянства, дозволяє зробити висновок, що в найзагальнішому вигляді об'єм їх адміністративної правоздатності дещо менший правоздатності громадян України, іноземні громадяни та особи без громадянства не мають усіх прав (деяких обов’язків тощо), які мають громадяни України. Виключенням є ті випадки, коли відповідно до міжнародних договорів, ратифікованих Україною, цим особам надається ширше коло прав та свобод, оскільки згідно ст. 2 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»: у разі якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж передбачені цим Законом, застосовуються правила, передбачені таким міжнародним договором України.

Значна питома вага у сукупності прав та свобод іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні належить і різноманітним правовим можливостям у сфері публічного управління. Права та обов'язки цих осіб упорядковують їх відносини з органами публічної адміністрації, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність. Так, згідно ст. 3 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»: іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими [Конституцією](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80), законами чи міжнародними договорами України.

Іноземці та особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, незалежно від законності їх перебування, мають право на визнання їх правосуб'єктності та основних прав і свобод людини.

Іноземці та особи без громадянства зобов'язані неухильно додержуватися [Конституції](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) та законів України, інших нормативно-правових актів, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей, інтереси суспільства та держави.

В окремих випадках законодавством України для іноземних громадян встановлюються деякі обмеження, зокрема, у сфері виборчого права (участі в референдумах тощо). Так, наприклад, згідно ст. 1 Закону «Про вибори народних депутатів України» народні депутати України обираються виключно громадянами України.

До обмежень прав іноземців та осіб без громадянства відноситься і неможливість призначення їх на окремі посади або зайняття окремими видами трудової діяльності, без отримання спеціального дозволу. Так, наприклад, згідно ст. 3 Закону «Про нотаріат» нотаріусом може бути лише громадянин України.

 До адміністративно-правових можна віднести і обмеження термінів перебування іноземних громадян та осіб без громадянства на території України, видворення їх за межі країни. Користуючись наданими Конституцією численними правами і свободами, ці особи несуть відповідальність, передбачену відповідним законодавством України. Так, згідно ст. 16 КУпАП: 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. Згідно ст. 16 КУпАП: законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.

Особливу категорію осіб, що мешкають на території нашої країни що і не мають громадянства України, складають біженці; особи, які потребують додаткового захисту та особи, якім надано тимчасовий захист. Згідно ст. 1 Закону «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»:

- *біженець* - особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань;

- *особа, яка потребує додаткового захисту*, - особа, яка не є біженцем відповідно до [Конвенції про статус біженців 1951 року](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_011) і [Протоколу щодо статусу біженців 1967 року](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_363), але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань;

- особи, які потребують тимчасового захисту, - іноземці та особи без громадянства, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження.

Згідно ст. 10 Закону «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» рішення за заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, у тому числі стосовно перебуваючих з ним на території України неповнолітніх дітей (членів сім'ї заявника або таких, які знаходяться під його опікою чи піклуванням), внесених до анкети заявника, на визнання яких біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, є письмова згода заявника, висловлена в анкеті чи заяві, приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, протягом місяця з дня отримання особової справи заявника та письмового висновку. Строк прийняття рішення може бути продовжено керівником центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, але не більш як до трьох місяців.

Відповідно до ст. 6 Закону «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» не може бути визнана біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, особа:

- яка вчинила злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві;

- яка вчинила злочин неполітичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, якщо таке діяння відповідно до [Кримінального кодексу України](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2341-14) належить до тяжких або особливо тяжких злочинів;

- яка винна у вчиненні дій, що суперечать меті та принципам Організації Об'єднаних Націй;

- стосовно якої встановлено, що умови, передбачені [пунктами 1](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#n11) чи [13](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#n24) частини першої статті 1 цього Закону, відсутні;

- яка до прибуття в Україну була визнана в іншій країні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

- яка до прибуття в Україну з наміром бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, перебувала в третій безпечній країні. Дія цього положення не поширюється на дітей, розлучених із сім'ями, а також на осіб, які народилися чи постійно проживали на території України, а також їх нащадків (дітей, онуків).

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, відповідно до ст. 15 Закону «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» має рівні з громадянами України права на:

- пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом;

- працю;

- провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом;

- охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування;

- відпочинок;

- освіту;

- свободу світогляду і віросповідання;

- направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів;

- володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності;

- оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;

- звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

- безоплатну правову допомогу в установленому порядку.

Особи, яким надано тимчасовий захист, ст. 20 Закону «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» мають право на:

- безоплатне проживання у придатних для тимчасового перебування місцях. Вимоги до місць тимчасового перебування осіб, яким надано тимчасовий захист, встановлюються Кабінетом Міністрів України. Перелік місць для тимчасового перебування осіб, яким надано тимчасовий захист, та порядок утримання таких місць визначаються Кабінетом Міністрів України з урахуванням пропозицій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- забезпечення достатнім харчуванням, ліками, одягом з урахуванням спеціальних потреб дітей, у тому числі новонароджених, осіб із захворюваннями, осіб похилого віку;

- отримання роботи в Україні на строк, на який надано тимчасовий захист;

- отримання грошової допомоги, якщо в них немає інших доходів в Україні;

- свободу пересування територією України на тих самих умовах, що визначаються законами України для іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах;

- безоплатну невідкладну медичну допомогу в державних закладах охорони здоров'я;

- добровільне повернення в країну походження;

- подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, у порядку, встановленому цим Законом;

- отримання інформації про свої права та обов'язки рідною або зрозумілою їм мовою;

- користування іншими правами, які їм гарантуються відповідно до міжнародних договорів, законів та інших нормативно-правових актів України.

**5.3.5. Адміністративно-правовий статус громадян, що мешкають на тимчасово окупованій території України та внутрішньо переміщених осіб**

Окремо варто звернути увагу на правовий статус громадян, що мешкають на тимчасово окупованій території України та внутрішньо переміщених осіб. Відповідно до ст. 5 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»:

- Україна вживає всіх необхідних заходів щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина, передбачених [Конституцією](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) та законами України, міжнародними договорами, усім громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території.

- Україна зобов’язується підтримувати і забезпечувати економічні, фінансові, політичні, соціальні, інформаційні, культурні та інші зв’язки з громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території.

- Відповідальність за порушення визначених Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованій території покладається на Російську Федерацію як на державу-окупанта відповідно до норм і принципів міжнародного права.

Відповідно до ст. 8  зазначеного Закону держава намагається здійснити захист виборчих прав громадян України на тимчасово окупованій території шляхом запровадження наступних норм, а саме:

- під час проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму голосування громадян України на тимчасово окупованій території не організовується і не проводиться.

- Громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території, створюються умови для вільного волевиявлення під час виборів Президента України, народних депутатів України та всеукраїнського референдуму на іншій території України.

- Громадяни України, які проживають на тимчасово окупованій території, мають право реалізувати своє право голосу на таких виборах або всеукраїнському референдумі шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси згідно з частиною третьою статті 7 [Закону України «Про Державний реєстр виборців](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/698-16)».

За ст. 10 зазначеного Закону встановлюються додаткові права, зокрема, щодо порядку в’їзду осіб на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї, а саме:

- громадяни України мають право на вільний та безперешкодний в’їзд на тимчасово окуповану територію і виїзд з неї через контрольні пункти в’їзду-виїзду за умови пред’явлення документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України.

- в’їзд іноземців та осіб без громадянства на тимчасово окуповану територію та виїзд з неї допускаються лише за спеціальним дозволом через контрольні пункти в’їзду-виїзду.

У зв’язку з неможливістю здійснювати правосуддя судами Автономної Республіки Крим та міста Севастополя на тимчасово окупованих територіях за ст. 12. «Заходи правового реагування на тимчасово окупованій території» Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», змінено територіальну підсудність судових справ, підсудних розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя судам, та забезпечити розгляд:

- адміністративних справ, підсудних місцевим загальним судам як адміністративним судам, розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя - місцевими загальними судами міста Києва, що визначаються Київським апеляційним адміністративним судом;

- адміністративних справ Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим - Київським окружним адміністративним судом, адміністративних справ Окружного адміністративного суду міста Севастополя - Окружним адміністративним судом міста Києва; Севастопольського апеляційного адміністративного суду - Київським апеляційним адміністративним судом.

Нормами ст. 18. згаданого Закону встановлені гарантії прав і свобод громадян України, які виїхали за межі тимчасово окупованої території, а саме:

- громадянам України гарантується дотримання у повному обсязі їхніх прав і свобод, передбачених Конституцією України, у тому числі соціальних, трудових, виборчих прав та права на освіту, після залишення ними тимчасово окупованої території.

- гарантії прав, свобод та законних інтересів осіб, які переселилися з тимчасово окупованої території України та перебувають на території України на законних підставах, визначаються [Законом України](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/paran2#n2) «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Згідно ст. 1 цього Закону внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Відповідно до ст. 2 декларуються гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, тобто Україна вживає всіх можливих заходів, передбачених [Конституцією](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) та законами України, міжнародними договорами, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні.

Внутрішньо переміщена особа згідно зі ст. 9 зазначеного Закону має право на:

- єдність родини;

- сприяння органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб’єктами приватного права у пошуку та возз’єднанні членів сімей, які втратили зв’язок внаслідок внутрішнього переміщення;

- інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім’ї та близьких родичів;

- безпечні умови життя і здоров’я;

- достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров’я на території її покинутого місця проживання, а також місця її тимчасового поселення, стану інфраструктури, довкілля, забезпечення її прав і свобод;

- створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання;

- оплату вартості комунальних послуг, електричної та теплової енергії, природного газу в місцях компактного поселення внутрішньо переміщених осіб (містечках із збірних модулів, гуртожитках, оздоровчих таборах, будинках відпочинку, санаторіях, пансіонатах, готелях тощо) за відповідними тарифами, встановленими на такі послуги та товари для населення;

- забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб’єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено;

- сприяння у переміщенні її рухомого майна;

- сприяння у поверненні на попереднє місце проживання;

- забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством;

- надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров’я;

- влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади;

- отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування;

- проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання за місцем перебування;

- безкоштовний проїзд для добровільного повернення до свого покинутого постійного місця проживання у всіх видах громадського транспорту у разі зникнення обставин, що спричинили таке переміщення;

- отримання гуманітарної та благодійної допомоги;

- інші права, визначені [Конституцією](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) та законами України.

Згідно ст.14 «Заборона дискримінації» [Закону України](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/paran2#n2) «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»: внутрішньо переміщені особи користуються тими ж правами і свободами відповідно до [Конституції](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80), законів та міжнародних договорів України, як і інші громадяни України, що постійно проживають в Україні. Забороняється їх дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами.

**5.4. Об'єднання громадян як суб'єкти адміністративного права**

**5.4.1. Загальні основи правового статусу об'єднань громадян**

Право громадян на об'єднання передбачено ст. 36 Конституції, яка передбачає, що громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення та захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Цивільним та Господарським кодексами, спеціальними законами України про окремі види громадських об'єднань визначаються особливості правового статусу: політичних партій, професійних спілок, релігійних організацій та ін.

Основним законом, який визначає базові засади щодо створення, реєстрації, функціонування та припинення діяльності громадських об'єднань є Закон України «Про громадські об'єднання».

Відповідно до цього нормативно-правового акту за *організаційно-правовою формою* громадське об'єднання утворюється як громадська організація або громадська спілка.

***Громадська організація - це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.***

***Громадська спілка - це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.***

Згідно зі ст. 3 Закону «Про громадські об'єднання» громадські об'єднання утворюються і діють на принципах:

1) добровільності;

2) самоврядності;

3) вільного вибору території діяльності;

4) рівності перед законом;

5) відсутності майнового інтересу їх членів (учасників);

6) прозорості, відкритості та публічності.

За визначенням законодавця ці основні засади передбачають, що:

- добровільність – це право особи на вільну участь або неучасть у громадському об'єднанні, у тому числі в його утворенні, вступі в таке об'єднання або припиненні членства (участі) в ньому;

- самоврядність – це право членів (учасників) громадського об'єднання самостійно здійснювати управління діяльністю громадського об'єднання відповідно до його мети (цілей), визначати напрями діяльності, а також невтручання органів публічної адміністрації в діяльність громадського об'єднання, крім випадків, визначених законом;

- вільний вибір території діяльності – це право громадських об'єднань самостійно визначати територію своєї діяльності, крім випадків, визначених законом;

- рівність перед законом означає, що громадські об'єднання є рівними у своїх правах та обов'язках відповідно до закону з урахуванням організаційно-правової форми, виду та/або статусу такого об'єднання;

- відсутність майнового інтересу означає, що члени (учасники) громадського об'єднання не мають права на частку майна громадського об'єднання та не відповідають за його зобов'язаннями. Доходи або майно (активи) громадського об'єднання не підлягають розподілу між його членами (учасниками) і не можуть використовуватися для вигоди будь-якого окремого члена (учасника) громадського об'єднання, його посадових осіб (крім оплати їх праці та відрахувань на соціальні заходи).

- прозорість, відкритість – це право всіх членів (учасників) громадського об'єднання мати вільний доступ до інформації про його діяльність, у тому числі про прийняті громадським об'єднанням рішення та здійснені заходи, а також обов'язок громадського об'єднання забезпечувати такий доступ. Публічність означає, що громадські об'єднання інформують громадськість про свої мету (цілі) та діяльність.

Відповідно до ст. 4 Закону «Про громадські об'єднання» утворення і діяльність громадських об'єднань, мета (цілі) або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки, забороняються.

Громадські об'єднання не можуть мати воєнізованих формувань.

Інші обмеження права на свободу об'єднання, у тому числі на утворення і діяльність громадських об'єднань, можуть бути встановлені виключно законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Громадським об'єднанням не можуть надаватися владні повноваження, крім випадків, передбачених законом. Так, наприклад, відповідно до Конституції та Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» громадяни України мають право створювати в установленому цим Законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів   
суспільства і держави від протиправних посягань, а також у   
рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших   
надзвичайних обставин.

Згідно ст. 9 Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» основними завданнями громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону є:   
 1) у сфері охорони громадського порядку:

- надання допомоги органам Національної поліції у забезпеченні   
громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні   
адміністративним проступкам і злочинам;

- інформування органів Національної поліції про вчинені або ті,   
що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань;   
 - сприяння органам Національної поліції у виявленні і розкритті   
злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави,   
підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних   
посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та   
боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями   
неповнолітніх;

2) у сфері охорони державного кордону:

- надання допомоги підрозділам Державної прикордонної служби   
України у виявленні та затриманні осіб, які порушили або   
намагаються порушити державний кордон чи провадять іншу   
протиправну діяльність на кордоні;

- сприяння військовослужбовцям Державної прикордонної служби   
України в охороні державного кордону, виключної (морської)   
економічної зони України, а також здійснення контролю за   
дотриманням режиму державного кордону, прикордонного режиму і   
режиму в пунктах пропуску через державний кордон, проведення разом   
з ними пропуску громадян до місць відпочинку і роботи;   
 - надання допомоги підрозділам Державної прикордонної служби   
України у виявленні умов та причин, які можуть призвести до   
злочинної діяльності на кордоні, і вжиття заходів до їх усунення;   
 - участь у спостереженні за місцями роботи і відпочинку поблизу   
кордону та за прикордонними інженерними спорудами;   
 - участь у заходах Державної прикордонної служби України з   
профілактики порушень або спроб порушення державного кордону і   
режиму в пунктах пропуску через державний кордон, незаконного   
переміщення через державний кордон вантажів, предметів, матеріалів   
та іншого майна;

3) у разі виникнення надзвичайних ситуацій:

- надання невідкладної допомоги особам, які потерпіли від   
нещасних випадків чи правопорушень;

- участь у рятуванні людей і майна, підтриманні громадського   
порядку у разі стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Для виконання зазначених завдань відповідно до ст. 13 Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» громадським формуванням з охорони громадського порядку і державного кордону надані певні владні повноваження, а саме:

- доставляти до органів Національної поліції, в підрозділи   
Державної прикордонної служби України, штаб громадського формування з охорони громадського порядку або громадський пункт охорони порядку, приміщення виконавчого органу селищної, сільської ради осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, з метою його припинення, якщо вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи порушника, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості скласти його на місті вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим;

- вимагати від громадян додержання правопорядку, припинення   
адміністративних правопорушень і злочинів, додержання режиму державного кордону, в тому числі на територіях, що межують з державним кордоном, де прикордонну смугу не визначено;

- у разі підозри у вчиненні адміністративних правопорушень і   
злочинів перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу;

- входити до клубів, кінотеатрів, стадіонів, інших   
громадських місць і приміщень за згодою власника чи уповноваженого   
ним органу для переслідування правопорушника, який переховується,   
або припинення адміністративних правопорушень чи злочинів;

- складати протоколи про адміністративні правопорушення та деякі ін.

Відповідно до Ст. 8. Закону «Про громадські об'єднання» *членами (учасниками) громадської організації*, крім молодіжної та дитячої, можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 14 років. Вік членів молодіжної, дитячої організації визначається її статутом у межах, встановлених законом.

*Членами (учасниками) громадської спілки* можуть бути юридичні особи приватного права, у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи, фізичні особи, які досягли 18 років та не визнані судом недієздатними.

*Засновниками громадської організації* можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років, а молодіжної та дитячої громадської організації - 14 років.

*Засновниками громадської спілки* можуть бути юридичні особи приватного права, у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи. Засновниками громадської спілки не можуть бути політичні партії, а також юридичні особи, щодо яких прийнято рішення щодо їх припинення або які перебувають у процесі припинення.

Утворення громадського об'єднання здійснюється на установчих зборах його засновників та оформлюється протоколом. Юридична особа приватного права бере участь в утворенні громадської спілки через свого керівника або іншого уповноваженого представника, який діє на підставі довіреності на вчинення дій щодо утворення громадської спілки. Громадські об'єднання діють на підставі власних статутів, які затверджуються на установчих зборах.

Громадське об'єднання, зареєстроване в установленому законом порядку відповідно до ст. 19 Закону «Про громадські об'єднання», може мати всеукраїнський статус за наявності у нього відокремлених підрозділів у більшості адміністративно-територіальних одиниць країни, і якщо таке громадське об'єднання підтвердило такий статус у порядку, встановленому [Законом України](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15) "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань".

Для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання відповідно до ст. 21 Закону «Про громадські об'єднання» має право:

- вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі);

- звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами;

- одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;

- брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя;

- проводити мирні зібрання;

- здійснювати інші права, не заборонені законом.

Згідно зі ст. 25 Закону «Про громадські об'єднання» існує добровільний спосіб припинення діяльності громадського об'єднання  (саморозпуск) за рішенням громадського об'єднання, яке може бути прийнятим вищим органом управління громадського об'єднання, у визначеному статутом порядку, шляхом саморозпуску або реорганізації; та припинення діяльності громадського об'єднання за рішенням суду про заборону (примусовий розпуск) громадського об'єднання.

Припинення діяльності громадського об’єднання відбувається в порядку, визначеному [Законом України](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15) «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань».

Якщо вартості майна громадського об'єднання зі статусом юридичної особи, яке безпосередньо здійснює підприємницьку діяльність і щодо якого прийнято рішення про ліквідацію, недостатньо для задоволення вимог кредиторів, ліквідатор (ліквідаційна комісія) зобов'язаний звернутися до господарського суду із заявою про порушення справи про банкрутство такого громадського об'єднання відповідно до [Закону України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом"](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2343-12).

Державний нагляд та контроль за дотриманням закону громадськими об'єднаннями здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом.

Громадське об’єднання відповідно до ст. 28 Закону «Про громадські об'єднання» може бути заборонено судом за позовом уповноваженого органу з питань реєстрації в разі виявлення ознак порушення громадським об’єднанням вимог [статей 36, 37 Конституції України](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/paran4276#n4276), [статті 4](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/paran37#n37)  Закону «Про громадські об'єднання». Заборона громадського об'єднання має наслідком припинення його діяльності у порядку, встановленому [Законом України](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15) «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань».

Справа про заборону громадського об'єднання розглядається у порядку, встановленому [Кодексом адміністративного судочинства України](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15).

**5.4.2. Види об'єднань громадян**

 Громадські об'єднання класифікуються за різними ознаками. За *структурною побудовою та організацією* (що залежать від мети, основних положень статуту, членства, засновників та ін.) їх умовно можна поділити на: громадські об'єднання, створені за загальним інтересом власних членів (та/або засновників) та громадські самодіяльні об'єднання, що створюються для досягнення певної мети.

   Громадські об'єднання, створені за загальним інтересом власних членів (та/або засновників) – традиційно це належно організаційно оформлені, добровільні об’єднання громадян, які переважно можна характеризувати спрямованістю щодо задоволення та захисту інтересів власних членів (та/або засновників), що діють за власним статутом на основі законодавчо визначених та корпоративних принципів. До них належать профспілкові, підприємницькі, творчі, молодіжні та жіночі, релігійні, різноманітні добровільні товариства та інші об'єднання. Ці об’єднання, як правило, мають перспективні програмні цілі, розгалужену структуру, ретельно розроблені статути, переважно фіксоване членство. Різновидом цих об'єднань можна назвати і громадські рухи. Це переважно політичні (й неполітичні також) об'єднання громадян, які пов’язані систематичним співробітництвом заради задоволення та захисту громадянських інтересів або інших соціально-політичних інтересів.

Громадські самодіяльні об'єднання, що створюються для досягнення певної мети представляють собою об'єднання, які можуть створюватися як при органах публічної влади та місцевого самоврядування так і автономно. Такими об'єднаннями є: комітети ветеранів війни та праці, жінок, захисту миру, батьківські ради, вуличні та квартальні об'єднання, різноманітні неформальні об’єднання (робітників, виборців, молодіжно-дитячі, соціально-політичні та ін.) та ін. Вони можуть не мати статусу юридичної особи, не мати статуту, чітких програм дії, фіксованого членства, при цьому мета їх діяльності може бути як соціально значущою, так і локальною.

  За *легітимністю* виокремлюють легальні (дозволені законом), долегальні (тимчасово незареєстровані) та нелегальні (офіційно заборонені) громадські об’єднання.

За *правовим статусом* розрізняють громадські об’єднання зі статусом юридичної особи і ті об’єднання, які такого статусу не мають.

За *масштабом діяльності* виокремлюють громадські об’єднання з всеукраїнським статусом та місцеві (діяльність яких розповсюджується на певну місцевість, одну або декілька адміністративно-територіальних одиниць) громадські об’єднання; міжнародні об’єднання тощо.

За *спільним інтересом* створюються спілки ветеранів, студентів, підприємців, профспілки та ін.

За *певною метою* виокремлюють громадські об’єднання щодо захисту прав споживачів, навколишнього середовища, боротьби за мир, вступу України до міжнародних організацій та ін. У цій класифікації можна виділити такі громадські об’єднання як політичні партії; підприємства, що створюються з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

За *рівнем прибутковості* можна розрізнити: прибуткові та неприбуткові об’єднання.

За *галузями та напрямами діяльності* можна виокремити: наукові, спортивні, культурно-просвітницькі, [професійні](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%84%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%BB%D0%BA%D0%B0), [творчі](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B2%D0%BE%D1%80%D1%87%D1%96_%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%BB%D0%BA%D0%B8) об’єднання та ін.)

За *типом членства* можна розрізнити такі об’єднання яки мають: лише фіксоване членство (наприклад, [профспілка](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%84%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%BB%D0%BA%D0%B0)), лише фіксоване членство асоціації міст та підприємств (юридичних осіб), змішане членство (наприклад, Торгово-промислова палата України) без формально-фіксованого членства тощо.

Існують і інші класифікації громадських об'єднань за іншими ознаками.

**5.4.3. Політичні партії як суб'єкти адміністративного права**

Політична партія, відповідно до ст. 2 Закону України «Про політичні партії», – це зареєстроване згідно з законом   
добровільне об'єднання громадян – прихильників певної   
загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю   
метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян,   
бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Як бачимо законодавець виокремлює дві характерні ознаки політичної партії:

- спільний інтерес в якості прихильності до певної   
загальнонаціональної програми суспільного розвитку;

- та мету в якості сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Основна відмінність, що відрізняє політичну партію від інших громадських об'єднань визначена у ст. 7 Закону «Про політичні партії», а саме: Політичні партії повинні мати програму. При цьому програма політичної партії є викладом цілей та завдань цієї партії, а також шляхів їх досягнення.

Законодавством України встановлені як гарантії так і обмеження щодо утворення і діяльності політичних партій.

Так, органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх   
посадовим особам заборонено виокремлювати у своєму ставленні певні   
політичні партії чи надавати їм привілеї, а також сприяти   
політичним партіям, якщо інше не передбачено законом, у   
провадженні їх діяльності.

Втручання з боку органів державної влади та органів місцевого   
самоврядування або їх посадових осіб у створення і внутрішню   
діяльність політичних партій та їх структурних утворень   
забороняється, за винятком випадків, передбачених Законом «Про політичні партії».

Обмеження щодо утворення і діяльності політичних партій таки саме як вищезгадані обмеження щодо утворення і діяльності будь якого з громадських об'єднань.

Членом політичної партії може бути лише громадянин України,який досяг 18-го віку.

Членами політичних партій згідно ст. 6 Законом «Про політичні партії» не можуть бути:

1. судді;

2) прокурори;

3) поліцейські;

4) співробітники Служби безпеки України;

5) військовослужбовці;

6) працівники органів доходів і зборів;

7) персонал Державної кримінально-виконавчої служби України;

8) працівники Національного антикорупційного бюро України;

9) державні службовці у випадках, передбачених Законом   
України «Про державну службу»;

10) члени Національної комісії, що здійснює державне   
регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

На час перебування на зазначених посадах або службі члени   
політичної партії зупиняють членство в цій партії.

Порядок вступу до політичної партії, зупинення та припинення   
членства в ній визначається статутом політичної партії.   
 Громадянин України має право в будь-який час зупинити чи   
припинити своє членство в політичній партії шляхом подання заяви   
до відповідних статутних органів політичної партії.

Членство в політичній партії є фіксованим. Обов'язковою   
умовою фіксації членства в політичній партії є наявність заяви   
громадянина України, поданої до статутного органу політичної   
партії, про бажання стати членом цієї партії.

Форма фіксації членства в політичній партії визначається   
статутом політичної партії.

Не допускається створення і діяльність структурних утворень   
політичних партій в органах виконавчої та судової влади і   
виконавчих органах місцевого самоврядування, військових   
формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних   
закладах та інших державних установах і організаціях.

Відповідно до ст. 10 Закону «Про політичні партії» рішення про створення політичної партії приймається на її   
установчому з’їзді (конференції, зборах). Це рішення має бути   
підтримано підписами не менше 10 тисяч громадян України, які   
відповідно до Конституції України мають право   
голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів не   
менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та   
не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим.   
 Також на установчому з’їзді (конференції, зборах) політичної партії   
затверджуються статут і програма політичної партії, обираються її   
керівні та контрольно-ревізійні органи.

Політична партія створюється групою громадян України у складі   
не менш як 100 осіб.

Рішення про створення політичної партії приймається на   
установчому з’їзді (конференції, зборах) політичної партії, що   
оформлюється протоколом, який підписують головуючий та секретар.

Діяльність політичної партії може здійснюватися лише після її   
реєстрації. Не допускається діяльність незареєстрованих політичних   
партій.

Реєстрація політичних партій, їхніх обласних, міських і   
районних організацій, первинних осередків або інших структурних   
утворень, передбачених статутом партії, у відповідності до ст. 11 Закону «Про політичні партії» здійснюється в порядку,   
визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних   
осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», після   
перевірки поданих матеріалів.

З моменту реєстрації політичної партії у визначеному законом   
порядку вона набуває статусу юридичної особи.

Реєстрація первинного осередку політичної партії здійснюється   
без надання статусу юридичної особи шляхом повідомлення про   
утворення первинного осередку.

Реєстрація обласних, міських і районних організацій або інших   
структурних утворень, передбачених статутом партії, а також   
легалізація первинних осередків політичної партії здійснюються   
лише після реєстрації політичної партії.

Законодавець намагається унеможливити створення малочисельних (або так званих «мильних») політичних утворень, тому і зобов’язує політичні партії протягом шести місяців з дня реєстрації   
забезпечити утворення та реєстрацію в порядку, встановленому цим   
Законом, своїх обласних організацій у більшості областей України,   
містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим.   
 Політична партія щорічно інформує центральний орган   
виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної   
реєстрації (легалізації) об’єднань громадян, інших громадських   
формувань, про обласні, міські, районні організації партії або   
інші структурні утворення, передбачені статутом партії.

Правовий статус будь-яких суб’єктів характеризується сукупністю наданих їм прав. Так, відповідно до ст. 12 Закону «Про політичні партії» політичні партії мають право:

1) вільно провадити свою діяльність у межах, передбачених   
Конституцією України, Законом «Про політичні партії» та іншими законами України;  
 2) брати участь у виборах Президента України, до Верховної   
Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого   
самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому   
відповідними законами України;

3) використовувати державні засоби масової інформації, а   
також засновувати власні засоби масової інформації, як передбачено   
відповідними законами України;

4) підтримувати міжнародні зв'язки з політичними партіями,   
громадськими організаціями інших держав, міжнародними і   
міжурядовими організаціями, засновувати (вступати між собою у)   
міжнародні спілки з додержанням вимог Закону «Про політичні партії»;   
 5) ідейно, організаційно та матеріально підтримувати   
молодіжні, жіночі та інші об'єднання громадян, подавати допомогу у   
їх створенні.

Політичним партіям гарантується свобода опозиційної   
діяльності, у тому числі:

- можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з   
питань державного і суспільного життя;

- брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати   
критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для   
цього державні і недержавні засоби масової інформації в порядку,   
встановленому законом;

- вносити до органів державної влади України та органів   
місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду   
відповідними органами в установленому порядку.

Політичні партії є неприбутковими організаціями. Відповідно до ст. 12 Закону «Про політичні партії» не допускається здійснення внесків на підтримку політичних партій:

1) органами державної влади та органами місцевого   
самоврядування;   
 2) державними та комунальними підприємствами, установами та   
організаціями, а також юридичними особами, в яких не менше десяти   
відсотків статутного капіталу або прав голосу прямо або   
опосередковано належать державі, органам місцевого самоврядування   
чи нерезидентам або кінцевими бенефіціарними власниками   
(контролерами) яких є особи, уповноважені на виконання функцій   
держави або місцевого самоврядування відповідно до Закону України   
«Про запобігання корупції»;

3) іноземними державами, іноземними юридичними особами,   
іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними   
особами, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є   
іноземці чи особи без громадянства;

4) незареєстрованими громадськими об’єднаннями, благодійними   
та релігійними об’єднаннями (організаціями);

5) громадянами України, які не досягли 18-річного віку,   
громадянами України, яких судом визнано недієздатними, а також   
анонімними особами або під псевдонімом;

6) іншими політичними партіями;

7) фізичними та юридичними особами, з якими укладено договір   
про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб   
держави або територіальної громади згідно із Законом України «Про   
здійснення державних закупівель», - протягом строку   
дії такого договору та протягом одного року після припинення його,   
крім випадків, якщо загальна сума коштів, отримана за таким   
договором протягом строку дії договору та протягом двох років   
після припинення його дії, не перевищує 10 відсотків загальної   
суми доходу фізичної або юридичної особи за відповідний період;

8) фізичними та юридичними особами, які мають непогашений   
податковий борг.

Державний контроль за діяльністю політичних партій   
здійснюють згідно ст. 18 Закону «Про політичні партії»:

1) Міністерство юстиції - за додержанням політичною   
партією вимог Конституції та законів України, а   
також статуту політичної партії, крім випадків, коли здійснення   
такого контролю законом віднесено до повноважень інших органів   
державної влади;

2) Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії,   
територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах - за   
додержанням політичними партіями встановленого порядку участі у   
виборчому процесі, а також, у межах визначених законом   
повноважень, за своєчасністю подання до відповідних виборчих   
комісій проміжних та остаточних фінансових звітів про надходження   
і використання коштів виборчих фондів на виборах, відповідністю їх   
оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них   
відомостей;   
 3) Рахункова палата - за цільовим використанням політичними   
партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування   
їхньої статутної діяльності;

4) Національне агентство з питань запобігання корупції - за   
додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування   
політичних партій, передвиборної агітації, агітації з   
всеукраїнського та місцевого референдуму, законним та цільовим   
використанням політичними партіями коштів, виділених з державного   
бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю   
подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов’язання   
фінансового характеру, звітів про надходження і використання   
коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах,   
повнотою таких звітів, відповідністю їх оформлення встановленим   
вимогам, достовірністю включених до них відомостей.

Політичні партії зобов’язані подавати на вимогу контролюючих   
органів необхідні документи та пояснення. Рішення контролюючих   
органів можуть бути оскаржені у встановленому законом порядку.

У разі порушення політичними партіями Конституції України,   
інших законів України відповідно до ст. 19 Закону «Про політичні партії» до них можуть бути вжиті такі заходи відповідальності як:

1. попередження про недопущення незаконної діяльності;
2. заборона політичної партії.

**5.4.4. Підприємства як суб’єкти адміністративного права**

Дефініція «підприємство» у вітчизняному законодавстві викорис­товується для позначення як суб'єкта, так і об'єкта права.

Так, за статтею 62 ГК України «Підприємство» – це самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади, або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності в порядку, передбаченому цим Кодексом та іншими законами.

Підприємства можуть створюватись як для здійснення підприємництва, так і для некомерційної господарської діяльності.

Підприємство, якщо законом не встановлено інше, діє на основі статуту.

Підприємство є юридичною особою, має відокремлене майно, самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку зі своїм найменуванням та ідентифікаційним кодом.

Підприємство не має у своєму складі інших юридичних осіб.

Також, згідно зі статтею 55 ГК України, законодавець визначає «підприємства» як суб'єкти господарювання, а саме:

«1. Суб'єктами господарювання визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством.

2. Суб'єктами господарювання є:

1) господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до Господарського Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку;

2) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці».

Тобто як самостійний суб'єкт господарювання «підприємства» законодавцем визнаються суб'єктами господарського права, які можуть створюватись як для здійснення підприємництва, так і для некомерційної господарської діяльності.

Одночасно, за статтею 191 Розділу 3 «Об'єкти цивільних прав» Цивільного кодексу України:

«1. Підприємство є єдиним майновим комплексом, що використовується для здійснення підприємницької діяльності.

2. До складу підприємства як єдиного майнового комплексу входять усі види майна, призначені для його діяльності, включаючи земельні ділянки, будівлі, споруди, устаткування, інвентар, сировину, продукцію, права вимоги, борги, а також право на торговельну марку або інше позначення та інші права, якщо інше не встановлено договором або законом.

3. Підприємство як єдиний майновий комплекс є нерухомістю.

4. Підприємство або його частина можуть бути об'єктом купівлі-продажу, застави, оренди та інших правочинів».

Тобто законодавець категорію «підприємство» визначає і як об'єкт права. Причому дефініція «підприємство» і у вітчизняному законодавстві і в юридичній літературі вживається як родова.

Саме поняття «підприємство» має, насамперед, економічне походження. У західноєвропейської економічній літературі, переважно, під підприємством розуміють «економічну єдність, в якій об'єднуються і координуються людські й матеріальні чинники господарської діяльності». Так, американський економіст М. Джеймс визначає підприємство як «будь-яку організацію, що займається головним чином виробництвом для ринку певних речей або послуг і фінансово незалежну від будь-якого іншого органу». На думку М. Деспакса, підприємство – це «автономний організм, утворений міцним союзом двох тісно пов'язаних між собою осередків: економічного осередку що об'єднує матеріальні елементи, необхідні для функціонування виробництва; соціального осередку, що складається з людських елементів, які потрібні для того, щоб використовувати матеріальні елементи економічного осередку». Лаконічним є визначення іншого французького професора, П. Дюрана, «підприємство є суспільством, створеним з певною метою».

Подані визначення підприємства базуються на загальноприйнятій економічної теорії чинників виробництва, згідно з якою підприємство є явищем поєднання праці й капіталу. Безумовно, підприємства, що здійснюють підприємницьку діяльність, можна розглядати і як первинну ланку економіки, і як певну сукупність засобів виробництва, їх майновий комплекс, і як певний колектив, який під управлінням керівників (органу управління) здійснює випуск товарів і надання послуг.

Сучасні вітчизняні вчені адміністративного права, переважно, при визначенні поняття «підприємство» відсилають до нормативно-правової бази та не дають власного визначення цього поняття. Деякі сучасні дослідники-адміністративісти розглядають підприємство як різновид організацій, що здійснюють, на відміну від органів виконавчої влади, не керівництво, а економічні, соціально-культурні й інші функції в цілях задоволення матеріальних, духовних та інших потреб громадян, суспільства й держави. Причому, на їхню думку підприємства «не мають владних повноважень і не є суб’єктами управління.

У цьому дещо суперечливому визначенні насамперед є не зовсім вдалою спроба визначити поняття «підприємство» шляхом його порівняння з іншим явищем – органами виконавчої влади, а також у даному визначенні вказані не всі істотні ознаки підприємства, що мають адміністративно-правове значення.

З вищенаведеного приклада видно що, жодне з цих визначень вчених-адміністративного права повною мірою не відображає особливості поняття «підприємство», які мають значення для характеристики адміністративно-правового статусу підприємства.

При визначенні поняття «підприємство» в якості суб’єкта адміністративного права слід врахувати те, що однією з істотних ознак, що визначає адміністративну правосуб’єктність підприємств, є реальна спроможність підприємства вступати у правовідносини з органами публічного управління, а також чинники від яких ця спроможність залежить.

Дефініція «підприємство» повинна включати наступні складові:

- по-перше, безумовно, вказівку на те, що підприємство є юридичною особою, оскільки це автоматично поширює на нього загальновизнані ознаки юридичної особи (організаційна єдність, наявність відособленого майна, можливість нести юридичну відповідальність та ін.) та одночасно вказівку на те, що підприємство є самостійним суб'єктом господарювання;

- по-друге, залежність від характеру регулювання його діяльності з боку органів публічного управління, форми власності, організаційної побудови його керівних органів (від засновників тощо), що зумовлює правоздатність підприємства;

- по-третє, вказівку на важливість підприємства для задоволення суспільно корисних інтересів.

Враховуючи зазначене, доречним виглядає наступне визначення: ***Підприємство – це юридична особа, самостійний суб'єкт господарювання, правовий статус якого залежить від характеру регулювання його діяльності з боку органів публічного управління, форми власності, організаційної побудови його керівних органів (засновників), а також від значення його функціонування щодо задоволення суспільно корисних інтересів***.

В Україні законодавець залежно *від форм власності*, передбачених законом, визначає і види підприємств. Так, у нашій країні можуть діяти підприємства таких видів:

* приватне підприємство, що діє на основі приватної власності громадян чи суб'єкта господарювання (юридичної особи);
* підприємство, що діє на основі колективної власності (підприємство колективної власності);
* комунальне підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади;
* державне підприємство, що діє на основі державної власності;
* підприємство, засноване на змішаній формі власності (на базі об'єднання майна різних форм власності).

В Україні можуть діяти також інші види підприємств, які передбачені законодавством.

Підприємства також класифікуються залежно *від наявності у статутному фонді іноземних інвестицій*. Так, у разі якщо в статутному фонді підприємства іноземна інвестиція становить не менш як десять відсотків, воно визнається підприємством з іноземними інвестиціями. Підприємство, в статутному фонді якого іноземна інвестиція становить сто відсотків, вважається іноземним підприємством.

Залежно *від способу утворення (заснування) та формування статутного фонду*, в Україні діють підприємства унітарні та корпоративні.

Унітарне підприємство створюється одним засновником, який виділяє необхідне для того майно, формує відповідно до закону статутний фонд, не поділений на частки (паї), затверджує статут, розподіляє доходи, безпосередньо або через керівника, який ним призначається, керує підприємством і формує його трудовий колектив на засадах трудового найму, вирішує питання реорганізації та ліквідації підприємства. Унітарними є підприємства державні, комунальні, підприємства, засновані на власності об'єднання громадян, релігійної організації або на приватній власності засновника.

Корпоративне підприємство утворюється, зазвичай, двома або більше засновниками за їхнім спільним рішенням (договором), діє на основі об'єднання майна та/або підприємницької чи трудової діяльності засновників (учасників), спільного управління справами, на основі корпоративних прав, у тому числі через органи, що ними створюються, участі засновників (учасників) у розподілі доходів та ризиків підприємства. Корпоративними є кооперативні підприємства, підприємства, що створюються у формі господарського товариства, а також інші підприємства, в тому числі засновані на приватній власності двох або більше осіб.

Залежно *від кількості працівників та обсягу валового доходу від реалізації продукції за рік* законодавець відносить підприємства до малих (мікро підприємства тощо), середніх або великих підприємств.

Суб’єктами мікропідприємництва є:

- фізичні особи, зареєстровані в установленому законом порядку як фізичні особи - підприємці, у яких середня кількість працівників за звітний період (календарний рік) не перевищує 10 осіб та річний дохід від будь-якої діяльності не перевищує суму, еквівалентну 2 мільйонам євро, визначену за середньорічним курсом Національного банку України;

- юридичні особи - суб’єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, у яких середня кількість працівників за звітний період (календарний рік) не перевищує 10 осіб та річний дохід від будь-якої діяльності не перевищує суму, еквівалентну 2 мільйонам євро, визначену за середньорічним курсом Національного банку України.

Суб’єктами малого підприємництва є:

- фізичні особи, зареєстровані в установленому законом порядку як фізичні особи - підприємці, у яких середня кількість працівників за звітний період (календарний рік) не перевищує 50 осіб та річний дохід від будь-якої діяльності не перевищує суму, еквівалентну 10 мільйонам євро, визначену за середньорічним курсом Національного банку України;

- юридичні особи - суб’єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, у яких середня кількість працівників за звітний період (календарний рік) не перевищує 50 осіб та річний дохід від будь-якої діяльності не перевищує суму, еквівалентну 10 мільйонам євро, визначену за середньорічним курсом Національного банку України.

Суб’єктами великого підприємництва є юридичні особи - суб’єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, у яких середня кількість працівників за звітний період (календарний рік) перевищує 250 осіб та річний дохід від будь-якої діяльності перевищує суму, еквівалентну 50 мільйонам євро, визначену за середньорічним курсом Національного банку України.

Інші суб’єкти господарювання належать до суб’єктів середнього підприємництва [[31]](#footnote-31).

Не слід забувати, що «адміністративне право – це право, що контролює адміністрацію, а не право, що створене адміністрацією».[[32]](#footnote-32) Сучасне розширення предмета адміністративного права за рахунок «партнерських» рівноправних відносин між державою і громадянами (їх об’єднаннями, деякими іншими юридичними особами) необхідно спроектувати на адміністративно-правове положення суб'єктів господарювання: підприємства та фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності.

На адміністративну право- та діє­здатність суб'єктів підприємницької діяльності суттєво впливають наступні сучасні чинники.

По-перше, сучасне адміністративне законодавство, як завдання адміністративного судочинства у сфері публічно-правових відносин, визначає захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб’єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень[[33]](#footnote-33). Тобто істотним чином розширилася сфера адміністративного судочинства внаслідок посилення гарантій судового захисту від дій (рішень) органів публічної влади, що порушують права та інтереси фізичних і юридичних осіб у сфері публічного управління.

По-друге, оскільки адміністративні та інші відносини управління за участі суб'єктів господарювання, у яких орган державної влади або місцевого самоврядування не є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, і безпосередньо не здійснює організаційно-господарських повноважень щодо суб'єкта господарювання, не є предметом регулювання Господарського кодексу України, тому визначальним фактором щодо адміністративно-правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності, в першу чергу, є правовий зв’язок суб'єктів господарювання (насамперед підприємств та підприємців) з органами публічного управління.

По-третє, внаслідок того, що питома вага диспозитивних важелів державного регулювання у сфері підприємництва поступово збільшується за рахунок зменшення застосування імперативних методів державного управління, виникає необхідність зміни кількості контрольно-наглядових органів та зміни їх функцій, трансформації форм та методів діяльності їхнього апарату тощо, що також певною мірою розширює сферу публічного управління.

Використання разом із імперативними диспозитивних методів правового регулювання, тобто змінами характеру й змісту регулюючого впливу органів публічного управління, пов'язане з появою та розвитком різних форм власності (частка державних та комунальних підприємств поступово зменшується за рахунок збільшення приватних, колективних та ін., хоча цей процес має і свою межу). Безумовно, характер і зміст впливу органів публічного управління має власні особливості у сфері економіки, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах. У той же час адміністративно-регулюючий вплив (встановлення загальних правил поведінки у сфері публічного управління) так чи інакше присутній у всіх сферах і галузях суспільного життя (або народного господарства, як ще продовжують висловлюватися деякі фахівці). Останнім часом вплив органів публічного управління на суспільні відносини у сфері публічного управління не пов’язаний з втручанням у виробничу, господарську, фінансову та іншу діяльність підприємств, установ та організацій за винятком випадків, прямо передбачених законом (що не завжди є позитивним). Що ж до суто управлінського впливу (регулювання тощо), характерного для радянських часів, коли всі підприємства й установи входили в єдину централізовану управлінську систему, то він певною мірою зберігся тільки відносно деяких державних підприємств (подібних комбінату «Україна», що друкує виборчі бюлетені), що мають обмежену господарську самостійність порівняно з іншими видами підприємств.

Враховуючи вищезазначене можна стверджувати, що нині у світі (і в Україні зокрема) при адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин у сфері публічного управління в економіці та підприємництві тощо поступово збільшується частка диспозитивних методів. У контексті розгляду даного питання слід звернути увагу на наступні проблеми.

По-перше, в порівнянні з адміністративно-командною системою державного управління нині в Україні у значному секторі економіки, на жаль, спостерігається певна втрата контролю з боку органів публічного управління за виробництвом товарів та послуг, імпортом та експортом товарів і сировини, за якістю продукції та послуг, що випускаються та надаються тощо.

По-друге, в Україні сьогодні ще не повною мірою сформувалися ринкові інститути (добросовісна конкуренція, ділова етика та ін.), які в західних країнах забезпечують необхідну якість продукції, її екологічну чистоту тощо. У нашій країні спостерігається стихійний, мало врегульований процес зміни профілю малих та середніх підприємств, що істотно міняє галузеву та територіальну інфраструктуру економіки (та підприємництва) і спричиняє певні переважно негативні соціальні наслідки.

По-третє, як зазначалося, коло суспільних відносин, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню, розширюється за рахунок «партнерських» відносин між державою та іншими суб’єктами права. З іншого боку, у зв'язку з істотними змінами в змісті й характері регулюючого впливу органів публічного управління у сфері економіки, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах звужується коло суспільних відносин, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню (наприклад, стосунки, пов'язані з відкриттям поліграфічних підприємств, обліком і зберіганням розмножувальної техніки).

По-четверте, зміни змісту адміністративно-правових відносин, які сьогодні пов'язані, передусім, із розширенням загальної адміністративної правосуб'єктності, неминуче впливають і на правове положення підприємств (особливо недержавних). У випадку стабілізації антимонопольного, митного, податкового законодавства вони мусять стати справді конкурентоспроможними. Очікуваним результатом цієї стабілізації законодавства повинно стати –конкурентоспроможність вітчизняної економіки загалом та вітчизняного підприємництва зокрема буде здатна до забезпечення умов стабільного підвищення ефективності національного таваровиробництва, яке адаптовано до змін світової кон’юнктури та внутрішнього попиту на основі розвитку національних конкурентних переваг та досягнення кращих, ніж у інших виробників, соціально-економічних показників.

По-п’яте, посилення ринкового регулювання підприємництва не слід сприймати як привід для усунення законодавця від упорядкування адміністративних відносин в економічній сфері. У цьому контексті слід підтримати точку зору, що правовий статус кожного різновиду підприємства має чітко й послідовно визначатися в законі як найбільш стабільному джерелі правового регулювання.

Оскільки адміністративно-правове регулювання переважно здійснюється за допомогою актів органів виконавчої влади, то суспільно необхідним є максимальне вдосконалення механізму передачі публічно-владних повноважень, аби мінімізувати правові ризики визнання недіючими (незаконними) нормативних актів делегованої правотворчості. Саме формування стійкої адміністративної нормативно-правової бази регулювання діяльності підприємництва дозволить остаточно прискорити перехід від постсоціалістичного економічного устрою до сучасних ринкових стосунків.

**КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ:**

- Поняття суб'єктів адміністративного права

- Види суб'єктів адміністративного права

- Сутність правового статусу суб’єктів адміністративного права

- Громадяни як суб'єкти адміністративного права

- Адміністративно-правовий статус громадян України

- Права та обов'язки громадян в публічному управлінні

## - Адміністративно-правові гарантії прав громадян

- Адміністративно - правовий статус іноземних громадян, осіб без громадянства та біженців.

- Адміністративно-правовий статус громадян, що мешкають на тимчасово окупованій території України та внутрішньо переміщених осіб

- Об'єднання громадян як суб'єкти адміністративного права

- Загальні основи правового статусу об'єднань громадян

- Види об'єднань громадян

- Політичні партії як суб'єкти адміністративного права

- Підприємства як суб’єкти адміністративного права

***Лекція 6***

**ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**6.1. Поняття і система форм державного управління**

**6.2. Акти органів управління**

**6.3. Поняття та види методів державного управління**

**6.3.1.Співвідношення переконання, заохочення і примусу у державному управлінні**

**6.3.2. Адміністративний примус**

**6.1. Поняття і система форм державного управління**

Найважливішою умовою ефективності змін, що відбуваються в нашій державі, є якісна зміна у сфері управління. Ці зміни не можуть відбутися доти, поки основна маса державних службовців, що займаються управлінською діяльністю будуть знаходитися на старих управлінських позиціях, не будуть прагнути узяти все краще, що накопичено світовою практикою в системі управління.

***Форми державного управління - це організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій, що здійснюються виконавчо-розпорядчими органами державного управління, службовцями їхнього апарата. Отже, форма управління - це зовнішній прояв управлінської діяльності.*** Форма в даному випадку є не чим іншим як об'єктивним вираженням сутності роботи органів і посадових осіб, що займаються управлінням.

*Форми управління покликані забезпечувати*:

- найефективніше цілеспрямування виконання функцій управління;

- досягнення цілей управління з найменшими витратами сил, коштів, часу тощо.

Невід'ємною ***найхарактернішою*** ***рисою*** державного управління варто назвати дуже широке коло організаційних способів його функціонування. Управлінська діяльність забезпечує цілеспрямоване функціонування всього державно-правового механізму. Форми державного управління носять, насамперед, правовий характер. Їхнє закріплення відбувається у вигляді положень, статутів регламентуючих зміст і напрямок управлінської діяльності. Цілком природним при цьому є вимоги про те, що для виконання конкретної управлінської функції посадові особи зобов'язані використовувати чітко запропоновані законом норми.

*Недотримання обраної форми управління тягне*:

- недійсність прийнятого управлінського рішення;

- його суперечливість.

Однак управлінська діяльність не є чисто механічною, у ній є присутнім і творчий початок. Саме в силу цих обставин, подібного роду діяльність неможлива без надання суб'єкту управління самостійності у виборі тих чи інших, установленим законом форм. Вибір дій провадиться з обліком конкретної управлінської ситуації, вимог ефективності і доцільності. Вид конкретної форми управлінської роботи визначений характером дій органів державного управління по здійсненню покладених на них функцій. В одних випадках дані дії спричиняють ***юридичні наслідки (ця ознака є ключовою при поділі форм державного управління на правові та не правові)***, в інших їх немає.

*Сутність форм державного управління визначається і виявляється в тому, що будь який прояв управлінської діяльності є:*

- державно-владним;

- виконавчо-розпорядницьким;

- підзаконним;

- посадова особа, що здійснює управлінську діяльність, має повноваження, що є сформульованими в нормах права.

У порівнянні з іншими способами правової діяльності такими, як законодавча, правосуддя, конституційний нагляд, прокурорський нагляд, правова форма управління відрізняється тім, що з її використанням організується рішення задач і функцій держави по управлінню, повсякденному, прямому керівництву економікою, соціально-культурним, адміністративно-політичним будівництвом, що відбувається на основі законів та підзаконних актів.

*Форми державного управління класифікується*:

**І.** *По цілеспрямованості.*У цьому випадку вони розрізняються на *внутрішні і зовнішні****.***

Форми внутрішньо управлінської діяльностімають місце:

- у рішенні організаційних питань усередині відомства, системи, установи;

- веденні діловодства;

- керівництві співробітниками і структурними підрозділами в самому органі і серед його підрозділів.

Зовнішні правові формивикористовуються при забезпеченні задач і функцій складових змісту управлінської діяльності, тобто ті, заради чого існує сама система як суб'єкт управління.

**ІІ.** *По юридичним наслідкам***:** *правові та неправові форми державного управління.*

*Правова форма державного управління*поділяється вченими адміністративного права на: *правотворчу і правозастосовну*.

*Зміст правотворчої управлінської діяльності*полягає у виробленні правових норм, їхньому удосконаленні, зміні і скасуванні, тобто у виданні нормативних актів управління. Правотворча форма управління являє собою складну систему дій, а саме:

- рішення органу управління про необхідність розробки проекту нормативного акта;

- підготовка тексту проекту, його попереднє обговорення, доробка, узгодження;

- внесення проекту в правотворчій орган;

- обговорення проекту в правотворчому органі;

- прийняття та затвердження проекту нормативного акта;

- опублікування прийнятого нормативного акта управління.

*Правозастосовна* діяльність органів і посадових осіб, що займаються управлінням, складається в «обробці» того чи іншого фактів та обставин, що має в силу вимог закону юридичне значення, під конкретну норму права. Іншими словами відбувається те, що в юриспруденції називається кваліфікацією. Остання, як процес, складається з наступних етапів:

- встановлення фактичних обставин, що характеризують певний факт, що потребує юридичної оцінки;

- вибір, відшукання відповідної норми права, яку варто застосувати;

- з'ясування змісту певного факту і змісту норми, тобто процес тлумачення;

- прийняття по такому факту рішення;

- виконання акту, застосування інших норм права.

Розкриваючи багатоплановий характер правозастосовної управлінської діяльності, варто зупинитися на тому, що адміністративно-правовій науці відомі *дві форми правозастосування : регулятивна і правоохоронна*.

* *Регулятивна форма (основна)*застосовується для вирішення індивідуальних конкретних управлінських справ з питань адміністративно-політичного, соціально-культурного, економічного, внутрішнього і зовнішнього характеру, для реалізації прав і законних інтересів громадян, органів управління, інших юридичних осіб тощо.
* *Правоохоронна форма правозастосування*спрямована на захист урегульованих нормами права управлінських відносин. Вона має своєю метою забезпечення їхньої стабільності. Названа правоохоронна функція права використовується в основному в 3-х випадках:

- при вирішенні юридичних суперечок у сфері управління;

- при здійсненні захисту суб'єктивних прав громадян, державних органів, підприємств, установ, державних, суспільних службовців, у сфері їхньої управлінської діяльності;

- при використанні примусових заходів до осіб, що не виконують адміністративно-правові й інші юридичні обов'язки.

*Неправові форми державного управління по характеру дії*бувають у вигляді:

- проведення *організаційних заходів*(адміністративне розпорядництво; охорона громадського порядку; інструктування; навчання і т.д.);

- здійснення *матеріально-технічних операцій, які обслуговують**організаційні заходи*(складання довідок, звітів).

Організаційні управлінські дії можуть також виражатися у вивченні, узагальненні і поширенні передового досвіду, наданні практичної допомоги на місцях, розробці рекомендацій і заходів щодо впровадження досягнень науки. *Організаційні заходи не зв'язані з виникненням, зміною і припиненням конкретних адміністративно-правових відносин. Вони здійснюються в процесі поточної управлінської діяльності.*

**ІІІ.** *По способу вираження:*форми державного управління поділяються на: *словесну (письмову, усну) та конклюдентну.*

Існують і інші підходи до класифікації форм державного управління.

***Найбільш розповсюдженими формами управлінської діяльності є:***

* *- видання правових актів (нормативних та індивідуальних);*
* *- укладання адміністративно-правових договорів;*
* *- здійснення інших юридично значимих дій (реєстраційних, дозвільних, ліцензіційних та ін.);*
* *- організаційно-масові заходи;*
* *- матеріально-технічні дії.*

**6.2. Акти органів державного управління**

Однотипність актів органів управління й інших управлінських актів держави можна обґрунтувати тим, що ці акти є, насамперед, саме формою прояву їхніх владних повноважень.

*Основні риси актів державного управління:*

- державно-владний характер;

- виконавчо-розпорядницький характер;

- підзаконний характер;

- безпосередньо спричиняють певні юридичні наслідки.

Отже, ***акти органів державного управління - це прийняті в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності, на основі й у виконання закону владні розпорядження, що спрямовані на встановлення, зміну, припинення конкретних правовідносин, що встановлюють обов'язкові для різноманітних підлеглих фізичних і юридичних осіб правила, з метою організації і практичного здійснення управлінських функцій***.

Тобто, ***акти органів державного управління - це офіційні, юридично обов'язкові розпорядження виконавчо-розпорядчих органів, прийняті ними на підставі й у виконання законів.*** Закон стосовно актів управління має верховенство, тому що ніякий акт управління не може скасувати чи змінити закон.

* Акти органів державного управління *офіційні.* Вони містять юридично владні розпорядження, містять визначене управлінське рішення, що виходить від компетентного органу управління його посадової особи.
* Акти державного управління *носять службовий характер*. Саме за допомогою актів управління реалізуються функції виконавчо-розпорядчих органів, їх загальнообов'язкові владні розпорядження.
* Акти державного управління ***носять компетенційний характер***, тому що будь-який орган управління може приймати акти управління в межах визначеної за ним компетенції.
* Акти державного управління ***носять вольовий, активний характер***, завжди є діями визначених органів управління чи їхніх посадових осіб. Саме слово "акт" походить від латинського слова "актус", переводитися на українську мову як вчинок, дія, діяння; і в цьому сенсі всі управлінські дії, незалежно від форми їхнього вираження можна вважати актами цих органів.

*По своєму призначенню акти державного управління можуть виконувати самі різні задачі:*

*По-перше*, вони відмінні від законів. Верховенство закону стосовно акта управління беззаперечно, тому що він володіє найбільшою юридичною силою. Закон може змінювати, скасовувати, припиняти дія акта управління, останній ж аналогічного впливу на закон не здійснює.

*По-друге*, вони відрізняються від судових актів. Судові акти, вироки, рішення, ухвали приймаються в зв'язку з конкретними порушеннями правових норм; вони не встановлюють нових правил поведінки. Акти ж управління приймаються не тільки і не стільки в зв'язку з порушенням правових норм, а в зв'язку з вирішенням конкретних задач повсякденного управління.

*По-третє*, вони відрізняються від цивільно-правових договорів, угод, що є результатом взаємної догоди двох чи декількох сторін. Акти управління, переважно - це однобічні, державно-владні волевиявлення конкретних органів управління і їхніх посадових осіб.

*По-четверте*, істотно відмінні акти органів управління і від актів недержавних органів управління, громадських організацій тощо. Акти останніх є актами недержавними, як правило, не мають загальнообов’язковості, імперативні лише усередині самих недержавних та громадських організацій.

*КЛАСИФІКАЦІЯ (ВИДИ) АКТІВ УПРАВЛІННЯ*

Наукова класифікація актів державного управління дає можливість глибше усвідомити їхню правову природу, визначити роль і значення різних актів державного управління в рішенні загальних і спеціальних задач державного управління, виробити найбільш чіткий і зроблений порядок видання актів управління й у забезпеченні контролю за їх виконанням.

У теорії адміністративного права прийнято класифікувати акти державного управління по:

а) юридичним властивостям (нормативні та індивідуальні);

б) по дії в просторі (загальнодержавні та місцеві (регіональні));

в) по характеру компетенції органів, що видають акти (загальної компетенції; відомчі; міжвідомчі);

г) по органах, що видають акти (акти Уряду; міністерств; держадміністрацій).

*ВИМОГИ ДО АКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ*

До актів державного управління, як юридичним формам виконавчої і розпорядницької діяльності, пред'являються визначені вимоги, невиконання яких може привести *до визнання їх дефектними, неправильними, незаконними.*

* Акти державного управління *повинні відповідати законам і підзаконним актам вищих органів державного управління*. Незаконний акт управління автоматично визнається недійсним.
* Будь який акт державного управління повинний *бути прийнятий компетентним органом і в межах його компетенції*. Чітке визначення компетенції конкретного органа державного управління на видання акта управління, тобто забезпечення правильного уявлення про коло питань, що підлягають віданню даного органа, є неодмінною умовою правильного здійснення функцій і задач кожним органом державного управління.
* Акти державного управління повинні видаватися *у визначеному порядку з дотриманням визначених процесуальних правил*. Наприклад, одні акти видаються колегіальним органом, інші - єдиноначальним; одні публікуються в засобах масової інформації, інші - просто доводяться до зведення виконавців та ін.
* Одною з найважливіших вимог до актів державного управління, є *дотримання визначеної зовнішньої форми акту*. Звичайно акти державного управління видаються *у письмової формі, мають визначене найменування, підписуються визначеними посадовими особами, нумеруються, датуються, забезпечуються іншими реквізитами.*Деякі акти державного управління мають т.зв. *конклюдентну форму*(дорожні знаки, сигнали та ін.).
* До актів державного управління в ряді випадків можуть бути пред'явлені й інші додаткові вимоги. Так, деякі з їх можуть бути видані лише *при наявності спеціального дозволу вищого органа*; деякі можуть бути прийняті лише *в межах визначеного терміну*; деякі вимагають *наступного* *затвердження вищого органу*. Письмові акти державного управління повинні бути викладені грамотною, чіткою, загальнодоступною мовою, конкретно формулювати вимоги, що містяться в них.
* При порушеннях визначених вимог акти державного управління *можуть бути визнані неправомірними*, і в залежності від характеру порушень: не породжувати юридичних наслідків з моменту їхнього прийняття (порушення закону); виявитися заперечними, тобто такими дефектними актами, що обов'язкові до виконання, але можуть бути оскаржені зацікавленими чи органами особами в судовому чи адміністративному порядку.
* У праві, у тому числі адміністративному, діє *презумпція законності*прийнятих актів управління. Питання про визнання даного акта неправильним, дефектним, вирішується компетентним державним органом.

**6.3. Поняття та види методів державного управління**

Під ***методами стосовно до будь-яких видів діяльності розуміють звичайно способи і засоби досягнення поставлених цілей та рішення задач, що виникають. Це відноситься і до такої діяльності як державне управління.***

Методи державного управління показують як, яким образом держава вирішує задачі у сфері державного управління. Інакше кажучи, вони визначають якісну сторону управління.

Держава для досягнення своїх цілей використовує різні методи. Деякі з їх, наприклад, переконання, заохочення, примус, властиві тією чи іншою мірою усім видам державної діяльності, всім органам держави. Інші притаманні лише окремим видам державних органів.

Методи діяльності органів управління можна розділити на ***універсальні***, що властиві будь-якій діяльності**; *загальні***, що використовуються при виконанні всіх чи основних функцій управління, на всіх найважливіших стадіях управлінського процесу; і ***спеціальні***, що застосовуються при здійсненні окремих спеціальних функцій.

У якості ***універсальних методів управління*** можна виділити:

* переконання (та заохочення);
* примус.

У якості ***загальних методів управління*** можна, наприклад, навести:

* прогнозування;
* планування;
* розпорядництво;
* спостереження;
* контроль та нагляд;
* методи прямого і непрямого впливу, зокрема адміністративні й економічні:
* регулювання, керівництво і безпосереднє управління;
* підбор і розміщення кадрів;
* діловодство та ін.

***Адміністративні методи*** - ***це способи впливу на діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян з боку органів управління шляхом прямого встановлення їхніх обов'язків, шляхом наказу, що спирається на владні повноваження і систему підпорядкованості.***

При використанні адміністративних методів орган управління прямо наказує керованому, що він повинний робити. Використання таких методів спостерігається у всіх країнах. Однак можливості використання адміністративних методів мають свої межі, особливо у сфері економіки. Перехід до економічних методів управління - один з найважливіших напрямків сучасних реформ.

***Економічні методи - це такі способи впливу на поведінку об’єктів управління, що орієнтуються не на прямий, а на побічний вплив, через інтереси керованих суб’єктів.***

В арсеналі методів впливу з боку органів державного управління важливе місце належить таким ***загальним методам як: планування, регулювання, контроль та нагляд, безпосереднє адміністративне розпорядництво*** та ін.

**6.3.1.Співвідношення переконання, заохочення і примусу у державному управлінні**

Основними і найбільш загальними методами державного управління є методи переконання (та заохочення) та примусу.

Правильне використання саме методів переконання, заохочення і примусу в процесі здійснення державного управління забезпечує найбільшу результативність управлінської діяльності, її максимальну ефективність, раціональне функціонування всіх адміністративно-правових інститутів, непорушність правових основ у сфері управління.

Правильне розуміння принципу розумного співвідношення методів переконання, заохочення і примусу забезпечує досягнення максимальних позитивних результатів у процесі здійснення державного управління. При цьому співвідношення методів переконання, заохочення і примусу повинно бути гармонічним. Перебільшення ролі того чи іншого методу управління неминуче призводить до соціальних дисонансів, до порушень норм законності тощо.

Будучи методами універсальними (всеосяжними), переконання і заохочення складають основу функціонування державного апарату управління.

При здійсненні державного управління господарським, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом, а також у процесі правоохоронної діяльності органи державного управління використовують самі різноманітні форми переконання і заохочення як загальні методи цілеспрямованого впливу. Так, наприклад, процесі правоохоронної діяльності органи держави застосовують:

- правову пропаганду, роз'ясняють суть законів, правової політики держави;

- інформують постійне населення про стан охорони правопорядку;

- стимулюють ініціативу громадськості в справі надання правоохоронним органам допомоги щодо забезпечення правопорядку та ін.

**6.3.2. Адміністративний примус**

У відношенні таких суб’єктів, які скоюють правопорушення, у тому числі адміністративні проступки, держава змушена застосовувати метод державного примусу. Адміністративний примус, будучи різновидом державного примуса, є одним з кардинальних методів у боротьбі з правопорушеннями.

***Адміністративний примус*** - ***це метод психічного, матеріального (грошового) чи фізичного впливу на свідомість і поведінку людей (юридичних осіб тощо), що застосовується в сфері державного управління з метою залучення винних осіб до адміністративної відповідальності, припинення і попередження адміністративних правопорушень, забезпечення належного порядку управління, громадської безпеки, збереження життя і здоров'я людей, матеріальних цінностей.***

Будучи самостійним видом державного примуса, *адміністративний примус має свої індивідуальні особливості*, що проявляються в наступному:

* за загальним правилом адміністративний примус застосовується органами державного управління, хоча як виключення він може застосовуватися й органами правосуддя, а іноді і громадськими організаціями;
* адміністративному примусу піддаються особи, не зв'язані службовою співпідпорядкованістю з правозастосовним органом (або його службовою особою);
* для адміністративного примуса характерна множинність органів і посадових осіб, що його застосовують;
* правові обмеження для осіб, до яких застосовуються адміністративно-примусові заходи, менш відчутні і суворі по силі примусового впливу, чим ті обмеження, що супроводжують застосуванню інших примусових заходів (наприклад, кримінальних покарань);
* процесуальний порядок оформлення факту застосування примусових заходів за загальним правилом зв'язаний з застосуванням обмеженого кола процесуальних дій, вчинених швидко й оперативно;
* засоби адміністративного впливу на правопорушників у кінцевому рахунку є профілактикою злочинної поведінки;
* примусові заходи можуть застосовуватися як у відношенні правопорушників, так і до осіб, які не вчиняють адміністративних правопорушень;
* адміністративний примус переслідує комплексну мету застосування, а саме: покарання правопорушників, припинення і попередження правопорушень.
* Адміністративний примус - поняття збірне, широке, родове. У залежності від цільового призначення всі примусові заходи можуть бути зведені в однопорядкові групи.
* В адміністративно-правовій літературі в останні роки стало загальноприйнятим зводити всі примусові заходи в три класифікаційні групи; насамперед, у залежності від правової природи способів забезпечення правопорядку, що обумовлена характером конкретних правовідносин, (хоча обгрунтовуються й інші критерії щодо їх класифікації):

- ***адміністративно-попереджувальні заходи (заходи адміністративного попередження);***

***- адміністративно-запобіжні заходи (заходи адміністративного припинення);***

***- административно-караючі заходи (адміністративні стягнення).***

Загальним для всіх примусових заходів є їх примусово-обов'язковий, державно-владний характер: усі вони є адміністративно-правовою формою охорони правопорядку, а характер кожної з них визначається конкретним видом та змістом відносин, що забезпечуваються ними.

***Адміністративно-попереджувальні заходи*** – застосовуються, як правило, при відсутності правопорушень при настанні визначених екстремальних умов з метою попередження правопорушень і забезпечення стану громадської безпеки. При застосуванні адміністративно- попереджувальних заходів правопорушення може бути відсутнє, але воно може відбуватися, якщо ці заходи не будуть вчасно застосовані.

Можливі надзвичайні умови, що викликають необхідність застосування адміністративно-попереджувальних заходів, які можуть бути найрізноманітнішими: пожежа, епідемія, повінь, землетрус, аварія, нещасний випадок та ін.

Як адміністративно-попереджувальні заходи можуть застосовуватися карантинні заходи, реквізиція, закриття кордонів із суміжною державою, різноманітні огляди, обов'язкове лікування, адміністративний нагляд за певними особами, звільненими з місць позбавлення волі, вилучення вогнепальної зброї, митний огляд та ін.

Другим родовим різновидом примусових заходів є заходи ***адміністративного припинення (запобіжні заходи).***

Ці заходи примусового впливу теж можуть застосовуватися як при наявності правопорушень, так і у випадках їх відсутності. Вони використовуються: з метою припинення протиправної поведінки, її недопущення, з метою усунення шкідливих наслідків протиправної поведінки, нарешті, з метою створення необхідних умов для можливого в майбутньому залучення винної особи до адміністративної відповідальності (наприклад, складання адміністративне затримання).

Як заходи адміністративного припинення різними органами державного управління і їхніх посадових осіб можуть застосовуватися ***адміністративно-технічні, адміністративно-санітарні, адміністративно-фінансові, адміністративно-ветеринарні заходи впливу,*** ***особисте адміністративне затримання, адміністративне затримання майна й інші.***

Запобіжні заходи можуть застосовуватися як самостійно, наприклад, припинення функціонування закладу громадського харчування в зв'язку з порушенням санітарно-епідеміологічних правил, так і в сукупності з іншими примусовими заходами, наприклад, з адміністративними стягненнями.

Одні запобіжні заходи застосовуються дуже часто в силу їхнього специфічного призначення, наприклад, особисте адміністративне затримання, інші - менш часто, наприклад, офіційне застереження про антигромадську поведінку, треті - порівняно рідко, наприклад, застосування зброї та спеціальних засобів поліції.

Найбільш значну класифікаційну групу примусових заходів (впливу) складають ***адміністративні стягнення*** (покарання). Це встановлені і забезпечувальні державою заходи впливу, що застосовуються уповноваженими на те державними (іноді недержавними) органами чи їхніми посадовими особами до осіб, що вчинили адміністративні правопорушення, з метою виховання і покарання цих осіб, а також попередження здійснення цими особами й іншими учасниками правовідносин нових правопорушень.

Саме репресивний, карний характер адміністративних стягнень відрізняє їх істотно від інших примусових заходів.

***Система адміністративних стягнень*** визначена ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Дана стаття говорить, що за здійснення адміністративних правопорушень можуть застосовуватися наступні адміністративні стягнення:

1) попередження;

2) штраф;

2**-1**) штрафні бали;

3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;

4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;

5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянинові (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;

5**-1**) громадські роботи;

6) виправні роботи;

6**-1**) суспільно корисні роботи;

7) адміністративний арешт;

8) арешт з утриманням на гауптвахті.

Законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень.

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

У ст. 25 КУАП України зазначено, що оплатне вилучення, конфіскація предметів та позбавлення права керування транспортними засобами можуть застосовуватися як основні, так і додаткові адміністративні стягнення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю - тільки як додаткове; інші адміністративні стягнення, зазначені в [частині першій статті 24](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10) КУАП, можуть застосовуватися тільки як основні.

За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення.

**КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ:**

- Поняття форм державного управління

- Система форм державного управління

- Акти органів управління

- Поняття методів державного управління

- Види методів державного управління

- Співвідношення переконання, заохочення і примусу у державному управлінні

- Адміністративний примус

***Лекція 7***

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

**7.1. Поняття і система способів забезпечення законності**

**7.2. Контроль і його види.**

**7.2.1. Контроль з боку органів законодавчої влади (парламентський контроль).**

**7.2.2. Контроль з боку Президента України і його офісу (президентський контроль).**

**7.2.3. Контроль з боку Кабінету Міністрів (урядовий).**

**7.2.4. Контроль з боку центральних органів державної виконавчої влади.**

**7.2.5. Контроль з боку місцевих органів державної виконавчої влади.**

**7.2.6. Контроль з боку органів судової влади (судовий контроль).**

**7.2.7. Контроль з боку органів місцевого самоврядування, а також їхніх виконавчо-розпорядчих органів.**

**7.2.7. Контроль громадських формувань (громадський контроль).**

**7.3. Нагляд прокуратури**

**7.4. Адміністративний нагляд**

**7.5. Звертання громадян зі скаргами, заявами, пропозиціями**

**7.1. Поняття і система способів забезпечення законності**

У діяльності органів державної виконавчої влади ***існує правило***, відповідно до якого закон обов'язковий для всіх, і доти, поки він чи не змінений не відмінний, усі державні органи, посадові особи, громадяни і громадські організації зобов'язані його дотримуватись.

Таким чином, законність ***передбачає***: наявність законів, що виражають волю народу і відображають пізнані об'єктивні закономірності суспільного розвитку, а також ***означає***: однакове розуміння, застосування, безумовне і точне виконання законів і заснованих на них інших правових актів всіма державними та недержавними органами, посадовими особами, громадянами, громадськими формуваннями та іншими суб'єктами права.

Режим законності ґрунтується на наступних принципах, що властиві державному управлінню, а також на таких ***спеціальних принципах:***

* ***Загальнообов’язковості*** законів для усіх без винятку органів, установ, організацій, посадових осіб, громадян та інших суб'єктів права. Саме в цьому виявляється загальність розпоряджень, що містяться в законах і підзаконних актах.
* ***Єдності законності***, тобто однаковому розумінні і застосуванні законів на всій території держави.
* ***Неприпустимості протиставлення законності і доцільності***. Це означає, що сам закон є високим ступенем прояву доцільності. Даний принцип не виключає творчого розуміння закону і законності, а саме припускає, що будь-який варіант рішення при застосуванні закону повинний обов'язково здійснюватися в рамках правових розпоряджень.
* ***Зв'язок законності і правової культури***.
* ***та ін.***

*Законність у діяльності державного апарату виявляється в наступному:*

* Усі прийняті державним апаратом рішення повинні відповідати закону.
* Прийняті державним органом рішення не повинні виходити за межі повноважень цього органа, тобто вони можуть прийматися тільки з питань, що віднесені до його компетенції.
* Усі рішення державних органів приймаються в такому порядку і таких формах, що встановлені законом.
* Взаємовідносини державних органів із громадянами і їхніми об'єднаннями, а також іншими громадськими формуваннями (як, наприклад, органи громадського самоуправління) та іншими суб'єктами права здійснюються в межах взаємних прав і обов'язків, що визначені на законних підставах.

Режим законності забезпечується державою за допомогою ***особливого державно-правового механізму***, що складається з:

а) організаційно-структурних формувань;

б) організаційно-правових методів.

***Організаційно-структурні формування*** - це ті органи держави і недержавні структури, на які покладений обов'язок по підтримці і зміцненню режиму законності.

***Організаційно-правові методи*** - це види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, що ними використовуються для забезпечення законності. У теорії права і на практиці ці організаційно-правові методи і прийнято називати способами забезпечення законності.

**7.2. Контроль і його види.**

Контроль є одним з найбільш розповсюджених і діючих способів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього задачі і реалізує свої функції. Аналіз існуючої практики показує, що контрольна діяльність містить у собі наступні ***елементи***:

- визначення характеру і термінів контрольних заходів;

- залучення до контролю фахівців, представників громадськості;

- аналіз підсумків контролю, формування висновків і прийняття рішень;

- розробку заходів щодо виконання прийнятих рішень, вибір шляхів, форм, методів їхньої реалізації.

Що стосується рішень, то вони повинні бути конкретними; їхній зміст важливо вчасно довести до виконавців, а також роз'яснити персональні зони відповідальності всіх і кожного виконавця. Контрольні органи повинні надавати виконавцям практичну допомогу в реалізації рішень; вони ж зобов'язані систематично аналізувати хід роботи з їхнього виконання.

До контрольної діяльності пред'являється цілий ряд ***вимог.*** Відповідно до них вона повинна бути:

* ***Підзаконною***, тобто контроль повинний здійснюватися тільки в рамках конкретних нормативних розпоряджень.
* ***Систематичною***, тобто носити регулярний характер, а не здійснюватися від випадку до випадку.
* ***Своєчасною***, тобто проводитися вчасно. Своєчасність контролю значно підвищує його ефективність.
* ***Всебічною***, тобто охоплювати найбільш важливі питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних суб'єктів.
* ***Глибокою***. Глибина полягає в тому, що перевірці повинні піддаватися не тільки ті чи підрозділи та особи, що мають слабкі результати роботи, але і ті, хто мають результати гарні. Ця вимога дозволяє виявляти і поширювати передовий досвід, попереджати помилки і недоліки.
* ***Об'єктивною***, тобто виключати упередженість.
* ***Гласною***, тобто її результати повинні бути відомі тим суб'єктам, які піддавалися контролю.
* ***Результативною***. Ця діяльність не може обмежуватися лише виявленням фактичного положення справ. Вона повинна супроводжуватися конкретними заходами щодо усунення недоліків.

***Класифікація контрольної діяльності у залежності від певних ознак.***

*У залежності від місця суб'єкта (який здійснює контроль) у системі державних органів виділяють такі види контролю:*

* Контроль з боку органів законодавчої влади (парламентський контроль).
* Контроль з боку Президента України і його апарата (президентський контроль).
* Контроль з боку Кабінету Міністрів України (урядовий контроль).
* Контроль з боку органів центральної виконавчий влади.
* Контроль з боку місцевих органів державної виконавчої влади.
* Контроль з боку органів судової влади.
* Контроль з боку органів місцевого самоврядування.
* Контроль з боку громадян та громадських формувань (громадський контроль).

*В залежності від приналежності суб'єкта контролю до державних чи громадських структур виділяють:*

* Державний контроль.
* Громадський контроль.

*У залежності від адміністративно-правової компетенції суб'єкта виділяють:*

* Загальний контроль.
* Відомчий контроль.
* Надвідомчий контроль.

*У залежності від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль, виділяють:*

* Попереджувальний контроль.
* Поточний контроль.
* Наступний контроль.

*У залежності спрямованості контролю виділяють:*

* Зовнішній контроль.
* Внутрішній контроль.

*У залежності від призначення контролю виділяють:*

* Загальний, тобто той, що охоплює усі сторони діяльності об'єкта контролю.
* Цільовий, тобто контроль окремого напрямку роботи.

Зупинимося на видах контролю, що визначені місцем суб'єкта в системі державних органів (перша класифікаційна група).

***7.2.1. Контроль з боку органів законодавчої влади (парламентський контроль).***

Цей вид контролю, що здійснюється Верховною Радою України завдяки:

- діяльності Комітетів ВРУ (тимчасових слідчих комісій ВРУ тощо);

- діяльності Уповноваженого ВРУ з прав людини;

- діяльності окремих депутатів ВРУ шляхом застосування депутатських звернень та запитів;

* діяльності Рахункової палати ВРУ тощо.

***7.2.2. Контроль з боку Президента України і його офісу (президентський контроль).***

Президент виступає гарантом забезпечення прав і свобод громадян, дотримання законності. Для здійснення своїх функцій, у тому числі і контрольних, Президент може створювати необхідні управлінські і консультативні структури. З метою виконання законів і в межах своєї компетенції Президент України видає Укази і розпорядження, що носять підзаконний характер і обов'язкові для виконання на всій території України.

***7.2.3. Контроль з боку Кабінету Міністрів (урядовий).***

Кабінет Міністрів як вищий орган державної виконавчої влади реалізує свої контрольні повноваження при:

- реалізації програм економічного, соціального, культурного розвитку України в цілому й окремих її регіонах;

- втілення в життя фінансової, цінової, грошової, кредитної, податкової політики; створенні загальнодержавних і інших фондів; ліквідації наслідків стихійних лих і катастроф, проведенні політики в сфері утворення, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки, природокористування;

- вживанні необхідних заходів по забезпеченню безпеки й обороноздатності України;

- забезпеченні зовнішньоекономічної діяльності України і митної справи;

- керівництві роботою міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади.

Результати контрольної діяльності Кабінету Міністрів відображаються у видаваних їм постановах і розпорядженнях.

***7.2.4. Контроль з боку центральних органів державної виконавчої влади.***

Це контроль, що здійснюється міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади. Їхні контрольні повноваження закріплені у відповідних нормативних документах. Найчастіше це Положення про те чи інше міністерство чи відомство. Здійснюваний ними контроль може носити як відомчий, так і надвідомчий характер.

***Відомчий контроль*** - це контроль, здійснюваний центральними органами державної виконавчої влади, їхніми структурними підрозділами у відношенні організаційно підлеглих їм ланок.

***Надвідомчий (міжвідомчий) контроль*** - це контроль, здійснюваний у відношенні об'єктів, що організаційно не підлеглі органу державної виконавчої влади.

***7.2.5. Контроль з боку місцевих органів державної виконавчої влади.***

До місцевих органів державної виконавчої влади відносяться державні адміністрації в областях, районах областей, містах Києві і Севастополеві і районах цих міст. Їхні контрольні повноваження закріплені в Положеннях про державні адміністрації. Коло цих повноважень, насамперед, визначено Законом України ***“Про місцеві державні адміністрації”***, воно досить велике, ці повноваження переважно мають міжвідомчий характер. Закон ***“Про військово-цивільні адміністрації”*** визначає організацію, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій, що утворюються як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації.

***7.2.6. Контроль з боку органів судової влади (судовий контроль).***

Контроль органів судової влади - це заснована на законі діяльність судів по перевірці правомірності актів і дій органів управління, їхніх посадових осіб із застосуванням, якщо виникає необхідність, правових санкцій.

***Систему органів судової влади***, що здійснюють контрольну діяльність у сфері публічного управління, складають:

* Конституційний суд України.
* Адміністративні суди.
* Місцеві суди загальної компетенції.
* Господарські суди в межах власної компетенції.

Кожний з перерахованих суб'єктів здійснює контрольні функції в межах своєї компетенції. Однак для усіх видів судів характерно, що контроль здійснюється ними не спеціально, не окремо, а як побічний результат здійснення правосуддя. Розглядаючи конкретні справи, суди дають оцінку діям органів управління і їхніх посадових осіб з погляду дотримання законності.

Таким чином, зміст судового контролю, як способу забезпечення законності, полягає:

- в оцінці судом правомірності дій органів управління; правомірності дій їхніх посадових осіб, правомірності прийнятих нормативних актів і рішень;

- у розкритті порушень законності, обмеженні прав громадян і організацій, підприємств, установ; установленні причин порушень;

- вживанні заходів по притягненню до відповідальності винних осіб, що допустили порушення законності.

***7.2.7. Контроль з боку органів місцевого самоврядування, а також їхніх виконавчо-розпорядчих органів.***

Відповідно до ***Закону "Про місцеве самоврядування"*** цей різновид контролю полягає у діяльності, насамперед, виконавчих комітетів сільських, селищних, міських Рад, які здійснюють у межах своїх повноважень, зокрема це: контроль за діяльністю підприємств транспорту; контроль за використанням і охороною землі, її надр, водойм, лісів, атмосферного повітря, рослинного і тварини світу; контроль за дотриманням сільськогосподарськими підприємствами законодавства з питань землекористування та ін..

***7.2.7. Контроль громадських формувань (громадський контроль).***

Його суб'єктами є громадські організації, трудові колективи, органи суспільної самодіяльності, збори громадян за місцем проживання. Громадський контроль як спосіб забезпечення законності в діяльності виконавчо-розпорядчих органів істотно відрізняється від всіх інших видів контролю. Ця відмінність насамперед у тім, що громадський контроль не має державно-владного змісту. Тому рішення громадських організацій за результатами перевірок носять, як правило, рекомендаційний характер.

Важливою формою особистої участі населення в місцевому самоврядуванні є загальні збори громадян по місцю проживання. На цих зборах можуть заслуховуватися інформації голів місцевих Рад, керівників їхніх органів, а також звіти керівників підприємств, організацій, установ, що відносяться до комунальної власності, звіти дільничих інспекторів поліції тощо. Тут же може обговорюватися поводження осіб, що порушують громадський порядок. Збори мають право звертатися з пропозиціями до відповідних Рад, державних органів, органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ, організацій. Про результати розгляду повинні бути проінформовані ініціатори зборів.

**7.3. Нагляд прокуратури**

Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

***Функції прокуратури:***

На прокуратуру покладаються такі функції:

1) підтримання державного обвинувачення в суді;

2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом;

3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

З метою реалізації своїх функцій прокуратура здійснює міжнародне співробітництво.

На прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені  Конституцією.

***Засади діяльності прокуратури:***

1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров’я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;

2) законності, справедливості, неупередженості та об’єктивності;

3) територіальності;

4) презумпції невинуватості;

5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов’язків;

6) політичної нейтральності прокуратури;

7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;

8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом;

9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;

10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

**7.4. Адміністративний нагляд**

***Адміністративний нагляд - це здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорячими органами, підприємствами, установами, організаціями та іншими суб'єктами правил, передбачених нормативними актами.***

Його суб'єктами є спеціально створені для цієї мети державою управлінські структури: як правило, це Державні інспекції.

Адміністративний нагляд також здійснюється поліцією.

Всі інспекції в залежності від компетенції можна підрозділити на 2 групи:

- що мають повноваження міжвідомчого характеру (наприклад, Держпожнагляд, Держспоживстандарт та ін.);

- що не мають таких повноважень, тобто здійснюючі свої функції тільки в рамках того чи іншого відомства чи галузі (наприклад, Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті).

Інспекції, що мають повноваження міжвідомчого (надвідомчого) характеру, є Державними інспекціями. Вони здійснюють свої функції в межах наданої компетенції незалежно від відомчої підпорядкованості об'єктів.

***Система державних інспекцій*** по характеру зв'язків з органами державної виконавчої влади неоднорідна. При її класифікації за цією ознакою можна говорити про дві групи державних інспекцій:

- організаційно відособлена група державних інспекцій, яка підлегла безпосередньо уряду;

- група інспекцій, що є чи цілком частково структурними підрозділами інших центральних органів державної виконавчої влади.

***Повноваження*** державних інспекцій умовно можна розділити ***на три види***:

- По розробці норм і правил, виконання яких контролює сама інспекція.

- По організації і здійсненню державного нагляду.

- По застосуванню примусових заходів.

**Адміністративний нагляд поліції**

***Адміністративний нагляд поліції*** - ***це систематичне спостереження за точним і неухильним дотриманням посадовими особами і громадянами правил, що регулюють суспільний порядок і суспільну безпеку з метою попередження і припинення порушень цих правил, а також виявлення порушників і залучення їх до встановленого законом відповідальності (кримінальної чи адміністративної) чи прийняття до них заходів суспільного впливу.***

***Методами адміністративного нагляду поліції*** є:

- безпосереднє спостереження в громадських місцях за виконанням громадянами і посадовими особами загальнообов'язкових правил;

- періодичні перевірки виконання органами, посадовими особами, громадянами встановлених правил;

- виявлення порушень у ході перевірок скарг, заяв, пропозицій і іншої інформації про правопорушення.

Адміністративний нагляд поліції поділяється на ***загальний і спеціальний.***

***Загальний адміністративний нагляд*** *полягає у спостереженні за дотриманням загальнообов'язкових і інших правил. До іншим відносяться: правила перебування і транзитного проїзду іноземців; правила дозвільної системи; правила паспортної системи та ін.*

***Спеціальний адміністративний нагляд поліції*** - *це нагляд за поведінкою визначеної категорії громадян. Даний вид нагляду є примусовою мірою і встановлюється за громадянами звільненими з місць позбавлення волі згідно відповідного Закону.*

**7.5. Звертання громадян зі скаргами, заявами, пропозиціями**

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

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

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

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

***Рішення, дії (бездіяльність), які можуть бути оскаржені:***

До рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, 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.

***Вимоги до звернення:***

* звернення адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об’єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.
* Звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне).
* Особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є електронна петиція.
* Звернення може бути усним чи письмовим.
* Усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв’язку через визначені контактні центри, телефонні "гарячі лінії" та записується (реєструється) посадовою особою.
* Письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв’язку (електронне звернення).
* У зверненні має бути зазначено прізвище, ім’я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв’язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається.
* Звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз’ясненнями не пізніш як через десять днів від дня його надходження.
* Звернення про надання безоплатної правової допомоги розглядаються в порядку, встановленому законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги.

***Звернення, які не підлягають розгляду та вирішенню:***

* Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає.
* Не розглядаються повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті, а також ті звернення, терміни розгляду яких передбачено статтею Закону ***"Про звернення громадян"*,** та звернення осіб, визнаних судом недієздатними.

Рішення про припинення розгляду такого звернення приймає керівник органу, про що повідомляється особі, яка подала звернення.

***Термін подання скарги***

Скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються.

Пропущений з поважної причини термін може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу.

Рішення вищого державного органу, який розглядав скаргу, в разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржено до суду в термін, передбачений законодавством України.

***Термін розгляду звернень громадян***

Звернення розглядаються і вирішуються у термін ***не більше одного місяця*** від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - ***невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання***.

Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів.

На обгрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну.

Звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку.

***Контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян***

Контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян відповідно до своїх повноважень здійснюють Верховна Рада України, народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений з прав людини Верховної Ради України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій.

**КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ:**

- Поняття і система способів забезпечення законності

- Контроль і його види

- Контроль з боку органів законодавчої влади (парламентський контроль)

- Контроль з боку Президента України і його офісу (президентський контроль)

- Контроль з боку Кабінету Міністрів (урядовий)

- Контроль з боку центральних органів державної виконавчої влади

- Контроль з боку місцевих органів державної виконавчої влади

- Контроль з боку органів судової влади (судовий контроль)

- Контроль з боку органів місцевого самоврядування, а також їхніх виконавчо-розпорядчих органів

- Контроль громадських формувань (громадський контроль)

- Нагляд прокуратури

- Адміністративний нагляд

- Звертання громадян зі скаргами, заявами, пропозиціями

***Лекція 8***

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО: ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ ТА КАТЕГОРІЇ. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОВАДЖЕННЯ.**

**8.1. Поняття і сутність адміністративного процесу**

**8.2. Структура адміністративного процесу (стадії і види адміністративного процесу). Поняття адміністративно-процесуального права**

У діяльності виконавчо-розпорядчих органів постійно виникає необхідність у розгляді конкретних управлінських питань чи іншими словами - індивідуальних конкретних справ.

Щоб правильно вирішити те чи інше конкретне, індивідуальне питання, потрібно реалізувати відповідну норму матеріального права, тобто застосувати її розпорядження до конкретного індивідуального випадку.

Таке провадження норм адміністративного матеріального права здійснюється у визначеному порядку. ***Цей порядок і являє собою адміністративно-процесуальну діяльність виконавчо-розпорядчих органів і їхніх посадових осіб, тобто адміністративний процес.***

**8.1. Поняття і сутність адміністративного процесу**

У теорії адміністративного права є два варіанти розуміння адміністративного процесу, які одержали назви вузького і широкого підходів.

***Вузьке розуміння адміністративного процесу*** зв'язано з його трактуванням за аналогією із судовим процесом, тобто як явища, що існує для рішення спорів і застосування примусових заходів. У цьому випадку адміністративний процес ототожнюється з юрисдикційним процесом, який здійснюють органи управління.

***Широке розуміння адміністративного процесу*** зв'язано з визнанням того, що їм охоплюється будь-яка діяльність виконавчо-розпорядчих органів по реалізації норм матеріального адміністративного права, тобто адміністративний процес виступає як порядок реалізації адміністративно-правових норм при вирішенні конкретних управлінських справ. Ця, друга точка зору має значну кількість прихильників і більш повно відповідає сьогоднішнім потребам науки і практики.

Адміністративно-процесуальна діяльність, тобто порядок застосування матеріальних норм адміністративного права, урегульована адміністративно-процесуальними нормами. ***Адміністративно-процесуальні норми - це встановлені чи санкціоновані державою обов'язкові правила застосування норм матеріального права та правила розробки і видання нормативних актів виконавчо-розпорядчими органами***.

***Специфіка цих норм у наступному:***

* Вони відрізняються від матеріальних норм своїм ***призначенням***. Матеріальні норми регулюють права й обов'язки суб'єктів і відповідають на запитання "що робити", процесуальні норми регулюють порядок здійснення цих прав і обов'язків і відповідають на запитання "як, яким чином робити".
* Процедурні норми ***вторинні*** стосовно матеріального. Це означає, що вони існують лише остільки, оскільки необхідно врегулювати порядок застосування матеріальних норм.
* Адміністративно-процесуальні ***норми служать засобом реалізації не всіх матеріальних норм***. Вони є засобом реалізації лише тих норм, що вимагають застосування і використання, але не норм, що вимагають виконання.
* Тобто процесуальна норма необхідна тільки в тому випадку, ***якщо потрібна спеціальна процедура вирішення справи шляхом прийняття акту управління.***
* Конкретна адміністративно-процесуальна норма ***завжди є засобом реалізації декількох матеріальних норм і забезпечує цю реалізацію тільки частково***.
* Адміністративно-процесуальні норми забезпечують реалізацію, застосування не тільки матеріальних норм не тільки адміністративного, ***але й інших галузей права***.

Як правове явище, адміністративний процес характеризується тим, що в ході його здійснення виникають адміністративно-процесуальні відносини.[[34]](#footnote-34) Виникають вони в сфері державного управління під впливом відповідних

процесуальних норм.

Від матеріальних адміністративно-правових відносин ***процесуальні адміністративно-правові відносини відрізняються наступним:***

***1) Особливостями виникнення.***

Для того, щоб виникло матеріальне відношення необхідне 3 обставини:

* + норма права;
  + правосуб'єктність;
  + юридичний факт.

Для виникнення адміністративно-процесуального відношення необхідно вже 4 обставини:

* матеріальна норма;
* ***процесуальна норма***;
* правосуб'єктність;
* юридичний факт.[[35]](#footnote-35)

При цьому важливо відмітити, що юридичним фактом, що породжує адміністративно-процесуальні відносини служить відповідні матеріальні адміністративно-правове відносини.

***2) Особливостями предмета регулювання.*** Матеріальні норми регулюють статичні відносини, а процесуальні - відносини динамічні. Виникаючи, таке відношення не залишається нерухомим, а розвивається, проходить цілий ряд стадій: порушення, розслідування, збір доказів, виконання постанови та ін.

***3) Структурою.*** Для процесуальних адміністративно-правових відносин характерна більш складна структура, ніж для відносин матеріальних. Адміністративно-процесуальні правовідносини у своєму розвитку породжують цілий ряд побіжних процесуальних зв'язків.

***4)*** Адміністративний процес характеризується ***різноманіттям суб'єктів.*** Як сторони (учасники, суб'єкти) в адміністративному процесі виступають як юридичні так і фізичні особи; виконавчо-розпорядчі органи держави і місцевого самоврядування; адміністрації підприємств, установ, організацій і громадські організації; політичні партії й органи громадської самодіяльності; об'єднання громадян і громадяни, а також іноземці й особи без громадянства та ін.

Аналіз усього масиву учасників адміністративно-процесуальних відносин дозволяє виділити наступні найбільш розповсюджені групи суб'єктів адміністративного процесу, а саме:

* Громадяни, особи без громадянства, іноземці інші фізичні особи.
* Виконавчо-розпорядчі органи та структурні підрозділи їх апарату.
* Об'єднання громадян і їх виконавчо-розпорядчі органи, а також органи громадського самоуправління, що володіють адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю.
* Державні службовці та посадові особи, які наділені адміністративно-процесуальними правами й обов'язками.
* Інші державні та недержавні органи і їхні посадові особи.[[36]](#footnote-36)

Коротко зупинимося на ***характерних рисах*** кожної з груп названих суб'єктів.

- *Фізичні особи.* Особливістю адміністративно-процесуальної правосуб'єктності фізичних осіб є те, що вони некомпетентні вирішувати адміністративні справи.

- *Виконавчо-розпорядчі органи.* Ця група суб'єктів відіграє визначальну роль у вирішенні індивідуально-конкретних справ. Разом з тим адміністративно-процесуальна правосуб'єктність виконавчо-розпорядчих органів неоднакова. Вона підрозділяється на загальну, галузеву та міжгалузеву. Слід зазначити, що виконавчо-розпорядчі органи, як правило, є обов'язковою стороною, обов'язковим учасником адміністративного процесу.

- Об'єднання громадян. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність об'єднань громадян закріплена в Законі "Про громадські об'єднання “, вони, як правило, як і громадяни вони некомпетентні вирішувати адміністративні справи.

- Державні службовці, Їх адміністративно-процесуальна провосуб`єктність обумовлена посадами, які займає певні державні службовці.

- Інші державні та недержавні органи і їхні посадові особи можуть володіти специфічною адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю, яка передбачена чинним законодавством.

Для визначення адміністративно-процесуального статусу кожної особи важлива і та роль, яку кожний із суб'єктів виконує в адміністративному процесі. В залежності від характеру процесуального статусу всі суб'єкти можна розділити на 3 групи, а саме:

* Суб'єкти, що вирішують справу.
* Суб'єкти, у відношенні яких вирішується справа.
* Допоміжні учасники процесу.

***Адміністративний процес відрізняється*** від інших видів юридичної процесуальної діяльності й у першу чергу від кримінального процесу і цивільного процесу. У відмінностях, що існують між ними, найбільше рельєфно виявляється ***специфіка адміністративного процесу***. Проявляються ці ***відмінності*** в наступному:

* По-перше, ***адміністративний процес реалізується у сфері публічного (державного) управління***; кримінальний і цивільний - при здійсненні правосуддя. Адміністративний процес сам є частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, оскільки являє собою урегульовані процесуальними нормами управлінські відносини. Адміністративний процес є юридичним вираженням управлінської діяльності.
* По-друге, ***адміністративний процес не обмежується юрисдикційною діяльністю***, тобто діяльністю по розгляду, вирішенню і застосуванню примусових заходів, а містить у собі і діяльність по реалізації регулятивних норм, діяльність, так сказати, позитивного, організуючого характеру. Це обумовлюється специфікою управління як діяльності в основному різноманітною, творчою, у якій метод примуса є не основним, а допоміжним. Кримінальний же процес є цілком юрисдикційним, а цивільний - переважно юрисдикційним. Іншими словами правоохоронна функція в адміністративному процесі займає вторинне місце, а в цивільному і особливо у кримінальному ця функція займає головне місце.
* По-третє, ***адміністративний процес відрізняється переліком і розташуванням проваджень***. Провадження в адміністративному процесі розташовані, так би мовити, паралельно. Це обумовлюється великою кількістю і різноманіттям справ, що вирішуються оперативно і, в основному, органами першої інстанції. Для кримінального і цивільного процесу характерне розташування проваджень по інстанціях, тобто по ходу руху справи - у суді першої інстанції; апеляційне провадження; касаційне провадження.
* По-четверте, ***адміністративний процес, в основному, реалізується іншими суб'єктами, чим кримінальний і цивільний***. Це органи і посадові особи виконавчо-розпорядчої системи держави. Причому усі вони виконують крім адміністративно-процесуальної й інші функції. Кримінальний і цивільний процеси здійснюються обмеженим колом органів (суди, органи попереднього розслідування), що спеціально створені для цієї мети.

Все вищевикладене дозволяє дати визначення адміністративного процесу.

***Адміністративний процес - це урегульований правом порядок вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері публічного (державного) управління.***

Здійснення адміністративного процесу ґрунтується на системі ***принципів***, а саме:

* законність;
* охорона інтересів держави й особистості;
* публічність та офіційність;
* самостійність і незалежність у прийнятті рішень;
* об'єктивна (матеріальна) істина;
* гласність;
* рівність учасників процесу перед законом;
* швидкість і економічність;
* здійснення процесу національною мовою;
* відповідальність посадових осіб та ін.

***Найважливіші риси*** зазначених принципів виявляються в наступному:

***- Законність*** виражається у тому, що адміністративний процес, як діяльність чисто юридична, здійснюється тільки ***на підставі спеціальних адміністративно-процесуальних норм***.

***- Охорона інтересів держави й особистості*** в адміністративному процесі відображає його демократизм та гуманізм.

***- Публічність (та офіційність)***, зокрема, полягає в його доступності як для громадян так і органів публічного управління.

***- Самостійність і незалежність в ухваленні рішення*** це є обов'язок органу чи його посадової особи вирішувати конкретну справу, яка належить до їх повноважень. Компетентний державний орган не може ухилитися від розгляду і вирішення індивідуальної справи, перекласти на кого-небудь свої обов'язки.

***- Об'єктивна (чи матеріальна) істина*** означає, що всі діла повинні розглядатися всебічно, повинні збиратися, перевірятися і враховуватися всі необхідні матеріали і докази та ін. (див., наприклад, ст. 251 (Докази) КУпАП).

***- Гласність*** полягає у можливості учасників адміністративного процесу безперешкодно знайомитися з усіма матеріалами в справі. Вимога про відкритий розгляд справи означає, що відповідний орган чи його посадова особа зобов'язані вчасно сповістити учасників процесу про місце, час розгляду справи.

***- Рівність учасників адміністративного процесу перед законом*** визначається конституційним положенням про рівність усіх громадян України.

***- Швидкість і економічність процесу*** є наслідком оперативності як властивості управлінської діяльності. Цей принцип забезпечується закріпленням у законодавстві термінів, у межах яких здійснюється провадження по індивідуальним справам, виконуються прийняті рішення тощо.

***- Відповідальність посадових осіб за неналежне ведення адміністративного процесу***. Порушення встановленого порядку адміністративно-процесуальної діяльності, бюрократичне відношення до громадян і їхніх звертань тягне застосування до винних засобів дисциплінарної, матеріальної і кримінальної відповідальності.

**8.2. Структура адміністративного процесу (стадії і види адміністративного процесу). Поняття адміністративно-процесуального права**

Адміністративний процес являє собою системне утворення зі складно і не до кінця дослідженою структурою. Первинним і основним елементом його структури виступає окремо узяте адміністративне провадження. Кількість конкретних адміністративних проваджень надзвичайно велика і кожне з них має специфічні ***риси чи ознаки***, які обумовлені:

* характером справи, що вирішується;
* правовим статусом суб'єктів, що беруть участь у проваджені;
* особливостями правовідносин, що виникають;
* метою провадження та ін.

Незважаючи на це, у всьому масиві адміністративних проваджень досить легко виділяються такі, котрі мають чітко виражені ***родові ознаки***. Наприклад: провадження по справах про адміністративні правопорушення; по скаргах громадян; дисциплінарні провадження та ін.

Такі групи прийнята називати ***видами адміністративних проваджень***.

У структурі адміністративного процесу дослідниками виділяються:

***- блоки адміністративних проваджень;***

***- групи видів адміністративних проваджень;***

***- види адміністративних проваджень;***

***- окремі провадження по конкретним адміністративним справам.***

Ці складові структури адміністративного процесу поєднуються у відносно системне утворення, тобто адміністративний процес, за допомогою певних системних чинників, найважливішими з яких є:

* наявність чіткого порядку розгляду справ шляхом застосування адміністративно-процесуальних норм, іншими словами наявність стадій;
* участь у процесі органів державного управління і їхніх посадових осіб;
* дотримання принципів адміністративного процесу.

Чіткий порядок розгляду справ досягається шляхом нормативного регулювання процедури адміністративного провадження, тобто прийняття і застосування відповідних процесуальних норм від моменту виникнення адміністративної справи до моменту його завершення. Застосування процесуальних норм - це триваюча в часі діяльність, що складається з ряду послідовно змінюючих одна одну окремих процедур (операцій, дій).

Ці логічно і послідовно переміняючи один одного операції прийнято називати ***стадіями адміністративного процесу***.

Стадії присутні в будь-якому адміністративному провадженні. Саме через стадії, через їхній аналіз характеризується адміністративне провадження. Іншими словами, дати характеристику тому чи іншому адміністративному провадженню багато в чому означає проаналізувати кожну з його стадій.

Яких-небудь норм, що визначають кількість, найменування, зміст стадій у тім чи іншім адміністративному провадженні не існує. Тому рішення даної проблеми залежить не тільки від характеру адміністративного провадження і ступеня його урегульованості адміністративно-процесуальними нормами, але і від позиції того чи іншого дослідника-адміністративиста.

Принципово важливо тут одне: стадії повинні повно і точно відображати саму процедуру провадження, ті окремі дії чи операції, що здійснюються в процесі реалізації адміністративно-правових норм.

Найбільш компактної та змістовною є позиція, яку займають по цьому питанню ті вчені-адміністративисти, які пропонують наступні 4 стадії, а саме:

***Адміністративне розслідування***: порушення справи; установлення фактичних обставин; процесуальне оформлення результатів розслідування; направлення матеріалів для розгляду по підвідомчості.

***Розгляд справи***: підготовка справи до розгляду; аналіз зібраних матеріалів і обставин; прийняття постанови; доведення постанови до відома зацікавлених осіб.

***Перегляд постанови***: оскарження чи опротестування постанови; перевірка законності постанови; винесення рішення; реалізація рішення.

***Виконання постанови***: звертання постанови до виконання; безпосереднє виконання.

Розподіл адміністративного процесу на види проваджень залежить від того, у якому змісті він розуміється: широкому чи вузькому. Адміністративний процес, що розуміється в широкому змісті, містить у собі три блоки адміністративних проваджень:

* ***Нормотворчі провадження.***
* ***Установчі провадження.***
* ***Правозастосовні провадження.***

Кожний з перерахованих блоків у свою чергу складається з відособлених, самостійних груп адміністративних проваджень.

Чіткої і загальновизнаної структури кожного блоку фактично не існує. Адміністративисти, що займаються цією проблемою, вирішують її по різному[[37]](#footnote-37). Але у кожному з названих вище блоків є найбільш характерні види адміністративних проваджень.

***Нормотворчій блок.***

У цьому блоці найбільш характерним є провадження по виданню нормативних актів управління. Воно складається з 5 стадій:

* ***Встановлення необхідності видання нормативного акту.*** На цій стадії збирається інформація про положення справ, виявляються ситуації, що вимагають нормативного регулювання.
* ***Підготовка проекту акту***. На цій стадії готується проект. Підготовка включає такі дії як: визначення виконавців, узгодження (візування) проекту, його обговорення, якщо це необхідно; визначення термінів розробки та ін.
* ***Винесення проекту на обговорення органу управління***. На цій стадії проект оцінюється органом управління, вибирається оптимальний варіант рішення.
* ***Ухвалення рішення по проекту***. На цій стадії проект визнається прийнятним чи неприйнятим. Саме тут проект перетворюється в правовий документ.
* ***Опублікування акту***. На цій стадії здійснюється опублікування акту, тобто доведення його до відома адресатів.

***Установчий блок.***

Найбільш характерними для цього блоку є два види адміністративних проваджень:

***Провадження по створенню, реорганізації і ліквідації організаційних структур***, що має 5 стадій, а саме:

* + збір і первинне вивчення інформації про необхідність організаційних змін;
  + обґрунтування необхідності змін;
  + вибір і аналіз норм, що підлягають застосуванню;
  + розгляд справи компетентним органам;
  + винесення рішення.

***Провадження по комплектуванню персоналом апарату управління***, що має 6 стадій, а саме:

* вивчення інформації;
* узгодження умов трудового договору (укладання контракту);
* здійснення необхідних організаційних заходів;
* вибір норм, які потрібно застосовувати;
* розгляд справи;
* ухвалення рішення.

***Правозастосовний блок***

Це самий великий і найбільш складний у структурному відношенні блок адміністративних проваджень. Саме в ньому найбільше чітко виділяються цілі групи видів адміністративних проваджень. У нього зокрема входять:

***1. Провадження по застосуванню примусових заходів і заходів заохочення в державному управлінні.*** До цієї групи відносяться наступні види проваджень:

а) дисциплінарне провадження;

б) провадження по справах про адміністративні правопорушення;

в) провадження по застосуванню заходів матеріального впливу;

г) провадження по справах про заохочення.

***2. Провадження по реалізації громадянами своїх прав і обов'язків:***

а) провадження по пропозиціях, скаргам, заявам громадян;

б) провадження по одержанню громадянами дипломів, авторських посвідчень, патентів та ін.

в) провадження по виконанню громадянами військового обов'язку;

г) провадження по виконанню громадянами обов'язку мати паспорт;

д) провадження по одержанню громадянами житла;

е) провадження по реалізації громадянами права користатися комунально-побутовими послугами та ін.

***3. Провадження по реалізації юридичними особами своїх прав і обов'язків.***

а) провадження по легалізації юридичних осіб;

б) провадження по виділенню юридичним особам кредитів;

в) провадження по оформленню і видачі юридичним особам ліцензій;

г) провадження по відводу юридичним особам земельних ділянок та ін.[[38]](#footnote-38)

***4. Контрольно-наглядове провадження.***

***5. Адміністративне судочинство і цілий ряд інших.***

Таким чином, адміністративно-процесуальна діяльність є самостійним різновидом юридичного процесу. В адміністративному провадженні стадії не завжди чітко виражені.[[39]](#footnote-39) Так, наприклад, при стягненні штрафу на місці з'єднуються стадії розслідування, розгляд справи і навіть виконання постанови. Адміністративно-процесуальна діяльність є механізмом реалізації реально існуючих заборон та розпоряджень, служить зміцненню режиму законності та правопорядку.

Отже, ***адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь права, яка складається з адміністративно-процесуальних норм, що упорядковують процесуальні відносини у сфері публічного управління.***

**КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ:**

- Поняття адміністративного процесу

- Сутність адміністративного процесу

- Структура адміністративного процесу

- Стадії адміністративного процесу

- Види адміністративного процесу

- Поняття адміністративно-процесуального права

- Поняття адміністративно-процесуальної норми

- Поняття та види адміністративних проваджень

**ОСОБЛИВА ЧАСТИНА**

***Лекція 9***

**ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ЕКОНОМІКИ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ РИНКОВИХ ВІДНОСИН**

**9.1. Поняття, принципи та завдання управління економікою у перехідний до цивілізованого ринку період.**

**9.2. Система та правове положення органів управління економікою, промисловістю, сільським господарством, транспортом, зв'язком.**

**9.3. Основні напрямки перетворення економіки України:**

**9.3.1. залучення інвестицій;**

**9.3.2. створення спеціальних (вільних) економічних зон;**

**9.3.3. розвиток малого підприємництва та корпоратизація підприємств.**

Нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи, говориться в концепції адміністративної реформи в Україні. Важливою складовою системи державного управління є управління економікою.  
 Держава, економіка і право - є, як відомо, взаємообумовленими явищами та категоріями. Через існуючі між цими категоріями зв'язки й проглядаються закономірності співвідношення економічного базису і державно-правової надбудови. Досвід багатьох держав світу засвідчує, що не можна побудувати могутню державу без опори на добре відрегульовану в правовому відношенні економіку. Проведення державою відповідної економічної політики вимагає динамічного й адекватного розвитку та вдосконалення правової системи.

**9.1. Поняття, принципи та завдання управління економікою у перехідний до цивілізованого ринку період**

*ЕКОНОМІКА* в перекладі з грецької означає мистецтво ведення домашнього господарства. ПІД *ЕКОНОМІКОЮ* мається на увазі сукупність галузей і сфер народного господарства держави, взаємопов'язаних суспільними інтересами. Народне господарство включає в себе галузі матеріального виробництва, а також невиробничі сфери.

Поняття *ЕКОНОМІКА визначають і як системний господарський комплекс, що містить у собі взаємозв'язані і взаємозалежні ланки суспільного виробництва, розподілу і обміну виробленого продукту в масштабах усієї держави.*

***ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМИКОЮ представляє собою цілеспрямовану організуючу, виконавчо-розпорядчу діяльність органів управління щодо практичної реалізації завдань і функцій держави в сфері економіки.***

Управління економікою має свій прояв в розробці і організації виконання бюджету держави, у підборі та розстановці кадрів, в обліку та контролі, в оперативному управлінні виробничими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями.

В основі організаційної діяльності органів управління економікою покладені ***організаційно-політичні принципи***, що закріплені Конституцією України.

До них відносяться:

♦ поєднання державного, комунального і приватного секторів економіки;

♦ законність;

♦ широка участь громадян в державному управлінні;

♦ гласність державного управління в галузі економіки, та інші принципи, що характерні для державного управління ( функціональний і галузевий та ін.).

***Функції державного управління у сфері економіки:***

- є складовим елементом управлінської діяльності;

- вони є частиною державних функцій і здійснюються від імені держави відповідними органами виконавчої влади (посадовими особами);

- функції державного управління носять, як правило, державно-владний характер і закріплюються в правовій формі;

- вони розподіляються між різними органами державної виконавчої влади і з урахуванням сфер, галузей, областей, територій і т. ін.;

- функції реалізуються через прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами та об'єктами державного управління, розкривають процес їх взаємодії.

Взагалі, зміст і обсяг конкретних функцій управління залежать від завдань органу державного управління, через який держава здійснює свою господарсько-організаційну функцію, свою цілеспрямовану політику у відповідній сфері економіки.

***До традиційних завдань в сфері економіки можна віднести:***

♦ розвиток мережі товарних і спеціалізованих бірж;

♦ стимулювання побудови регіональних, галузевих та інших інвестиційних фондів і банків, холдінгових компаній;

♦ розвиток мережі спеціалізованих фірм щодо надання економіко-управлінських послуг у сфері маркетингу, управлінського консультування, аудиту, реклами, зовнішньоекономічних операцій та ін.;

♦ створення національної системи підготовки кадрів щодо підприємницької діяльності як через державну так і недержавну систему навчання;

♦ прискорений розвиток невеликого і середнього бізнесу, створення мережі невеликих підприємств, які мають можливість активізувати структурну перебудову економіки;

♦ підвищення ролі регіонів в управлінні економікою;

♦ посилення режиму економії;

♦ вдосконалення ціноутворення;

♦ покращання стилю і методів керівництва;

♦ посилення контролю за результатами господарювання в різних ланках економіки.

**9.2.** **Система та правове положення органів управління економікою, промисловістю, сільським господарством. транспортом, зв'язком**

Органи управління економікою поділяються на:

1. Органи ***загальної компетенції*** (до них відносяться Кабінет Міністрів

України, Рада міністрів Автономної республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування).

2. Органи ***галузевої компетенції*** (міністерства, відомства, об'єднання , а також галузеві управління /відділи/ державних адміністрацій /органів місцевого самоврядування /.

3. Органи ***міжгалузевої компетенції або функціональні органи*** /Наприклад, Міністерство фінансів /.

***Кабінет Міністрів України*** забезпечує проведення економічних реформ, становлення, розвиток і стабільність ринкової економіки, її соціальну орієнтованість, розробляє і виконує загальнодержавні програми соціально - економічного та культурного розвитку України, здійснює управління майном, що перебуває у загальнодержавної власності, та визначає форми взаємодії із суб'єктами інших форм власності, спрямовує і координує роботу міністерств, інших підпорядкованих йому центральних і місцевих органів державної виконавчої влади.

*За напрямками діяльності міністерства і відомства можна поділити на: економічні, соціальні, зовнішні, "силові".*

Міністерства України здійснюють управління в окремих галузях, на які органічно поділяється державна діяльність, а також виконують окремі функції адміністративної діяльності.

Отже, за змістом останньої тези, міністерства можна поділити на: ***функціональні і галузеві***.

Центральним державним виконавчо-розпорядчим органом в галузі економіки є Міністерство економічного розвитку (Мінекономіки). Мінекономіки в своїй діяльності керується Конституцією і законами України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, ***а також положенням про Мінекономіки***. У межах своїх повноважень Мінекономіки організовує виконання актів законодавства України і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією. Міністерство узагальнює практику застосування законодавства з питань, які входять до його повноважень, розробляє положення щодо вдосконалення цього законодавства та вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

***Основними завданнями Мінекономіки є :***

♦ розробка пропозицій про формування державної економічної політики;

♦ визначення пріоритетних напрямків соціально-економічного розвитку України, структурної перебудови економіки, розробка проектів короткострокових, середньострокових і довгострокових прогнозів та індикативних планів;

♦ підготовка проектів комплексних державних програм, щодо економічних проблем, координації роботи органів державної виконавчої влади, які пов'язані з виконанням цих програм;

♦ розробка пропозицій щодо формування регіональної політики, розвитку мінерально-сировинної бази, участь у виробленні економічного механізму природокористування, охорони навколишнього середовища;

♦ формування і здійснення державної цінової політики, впровадження методів цінового регулювання, здійснення державного контролю за цінами.

*УПРАВЛІННЯ ПРОМИСЛОВІСТЮ*

ПРОМИСЛОВІСТЬ /індустрія/ - це найважливіша галузь господарства, яка здійснює рішучий вплив на рівень розвитку виробничих сил суспільства. Більше половини міністерств та відомств, що здійснюють управління у галузі економіки, є промислові міністерства.

*Органи управління промисловістю складаються з таких ланок:*

1. Кабінет Міністрів України.

2. Промислові міністерства України.

3. Промислові управління /відділи/ місцевих державних адміністрацій (органів місцевого самоврядування).

4. Управління промислових виробничих об'єднань, адміністрація підприємств, установ та організацій.

Промислові підприємства, насамперед, керуються у своїй діяльності Господарським кодексом України, положеннями про конкретні міністерства та відомства, які затверджуються Кабінетом Міністрів України.

*Функції органу державної виконавчої влади в галузі промисловості покладені на Департамент промислової політики Мінекономіки України:*

- Підготовка пропозицій щодо формування державної промислової політики,

а також розроблення механізмів її реалізації.

- Розроблення пропозицій щодо вдосконалення механізму державного регулювання функціонування промислового сектору економіки.

- Розроблення та реалізація державних програм розвитку промисловості України.

- Визначення напрямів розвитку науково-технічного потенціалу промислового сектору економіки.

- Розроблення прогнозів виробничо-технічного та фінансово-економічного розвитку промислового виробництва.

- Створення сприятливих умов для розбудови високорозвинутого промислового сектору економіки.

- Участь у формуванні та реалізації державної регіональної промислової політики.

- Забезпечення реалізації державної інноваційної політики у сфері промисловості.

Управління (відділи) місцевих державних адміністрацій, а також виконкоми місцевих Рад здійснюють керівництво промисловістю на території відповідних регіонів.

Крім цього, голови місцевих державних адміністрацій мають право зупиняти дію актів керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, якщо вони суперечать законодавству та в місячний строк звертатися до суду щодо їх скасування; погоджувати в установленому порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників підприємств, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади; здійснювати контроль та забезпечувати виконання законів України, указів і розпоряджень Президента України, рішень Кабінету Міністрів України керівниками підприємств, установ і організацій, отримувати від них інформацію з цих питань.

*Поняття об'єднання підприємств:*

***Об'єднанням підприємств є господарська організація, утворена у складі двох або більше підприємств з метою координації їх виробничої, наукової та іншої діяльності для вирішення спільних економічних та соціальних завдань.***

Об'єднання підприємств утворюються на невизначений строк або як тимчасові об'єднання.

Об'єднання підприємств є юридичною особою.

Залежно від порядку заснування об'єднання підприємств можуть утворюватися як господарські об'єднання або як державні чи комунальні господарські об'єднання

*Державне (комунальне) господарське об'єднання*- об'єднання підприємств, утворене державними (комунальними) підприємствами за рішенням Кабінету Міністрів України або, у визначених законом випадках, рішенням міністерств (інших органів, до сфери управління яких входять підприємства, що утворюють об'єднання), або рішенням компетентних органів місцевого самоврядування.

Державне (комунальне) господарське об'єднання діє на основі ***рішення про його утворення та статуту***, який затверджується органом, що прийняв рішення про утворення об'єднання.

*Організаційно-правові форми об'єднань підприємств:*

***Асоціація*** - договірне об'єднання, створене з метою постійної координації господарської діяльності підприємств, що об'єдналися, шляхом централізації однієї або кількох виробничих та управлінських функцій, розвитку спеціалізації і кооперації виробництва, організації спільних виробництв на основі об'єднання учасниками фінансових та матеріальних ресурсів для задоволення переважно господарських потреб учасників асоціації. У статуті асоціації повинно бути зазначено, що вона є господарською асоціацією. Асоціація не має права втручатися у господарську діяльність підприємств - учасників асоціації. За рішенням учасників асоціація може бути уповноважена представляти їх інтереси у відносинах з органами влади, іншими підприємствами та організаціями.

***Корпорацією*** визнається договірне об'єднання, створене на основі поєднання виробничих, наукових і комерційних інтересів підприємств, що об'єдналися, з делегуванням ними окремих повноважень централізованого регулювання діяльності кожного з учасників органам управління корпорації.

***Консорціум*** - тимчасове статутне об'єднання підприємств для досягнення його учасниками певної спільної господарської мети (реалізації цільових програм, науково-технічних, будівельних проектів тощо). Консорціум використовує кошти, якими його наділяють учасники, централізовані ресурси, виділені на фінансування відповідної програми, а також кошти, що надходять з інших джерел, в порядку, визначеному його статутом. У разі досягнення мети його створення консорціум припиняє свою діяльність.

***Концерном*** визнається статутне об'єднання підприємств, а також інших організацій, на основі їх фінансової залежності від одного або групи учасників об'єднання, з централізацією функцій науково-технічного і виробничого розвитку, інвестиційної, фінансової, зовнішньоекономічної та іншої діяльності. Учасники концерну наділяють його частиною своїх повноважень, у тому числі правом представляти їх інтереси у відносинах з органами влади, іншими підприємствами та організаціями. Учасники концерну не можуть бути одночасно учасниками іншого концерну.

*Державні і комунальні господарські об'єднання утворюються переважно у формі корпорації або концерну, незалежно від найменування об'єднання (комбінат, трест тощо).*

*УПРАВЛІННЯ СІЛЬСЬКИМ ГОСПОДАРСТВОМ ТА ІНШИМИ ГАЛУЗЯМИ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ*

*Система органів управління АПК включає такі ланки:*

♦ Міністерство аграрної політики та продовольства України;

♦ Агропромислові управління (відділи) обласних, районних держадміністрацій.

♦ Селянські (фермерські) господарства та створені на їх базі асоціації , господарські товариства, селянські спілки.

Діяльність сільськогосподарських кооперативів базується на нормах різної галузевої належності, зокрема Закону ***"Про сільськогосподарську кооперацію"***, інших нормативно-правових актів.

Загальні принципи, поняття та норми утворення, забезпечення функціонування, управління та ліквідації сільськогосподарського кооперативу і кооперативних об’єднань, контроль за їх діяльністю, права та обов’язки їх членів, формування майна, фондів, цін і тарифів на продукцію та послуги, а також трудові відносини у таких кооперативах та об’єднаннях регулюються  ***Законом "Про кооперацію"***.

СЕЛЯНСЬКЕ (ФЕРМЕРСЬКЕ) ГОСПОДАРСТВО є формою підприємництва громадян України, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, займатися її реалізацією. Селянське (фермерське) господарство може бути створене однією особою.

***Головою селянського (фермерського) господарства є його засновник або особа, яка є його правонаступником***.

Закон України "Про сільськогосподарчу кооперацію" визначає ***організаційні, економічні та соціальні умови діяльності*** кооперативів у сільському господарстві та їх об'єднань.

За цілями, завданнями і характером діяльності кооперативи поділяються на ***виробничі та обслуговуючі***.

Свою діяльність кооператив здійснює на підставі статуту.

Вищим органом управління кооперативу є ***загальні збори***. До органів управління належить ***правління кооперативу***.

*УПРАВЛІННЯ ТРАНСПОРТОМ І ШЛЯХОВИМ ГОСПОДАРСТВОМ*

Відносини, пов'язані з діяльністю транспорту, регулюються Законами України "Про транспорт," "Про залізничний транспорт", "Про трубопровідний транспорт", кодексами (статутами) окремих видів транспорту, іншими актами законодавства України.

Державне управління в галузі транспорту здійснюють: Міністерство інфраструктури України, місцеві держадміністрації та інші спеціально уповноважені на те органи відповідно до їх компетенції.

В Україні діє єдина транспортна система, яку складають:

♦ транспорт загального користування (залізничний, морський, річковий, автомобільний і авіаційний, а також міський електротранспорт, у тому числі і метрополітен);

♦ промисловий залізничний транспорт;

♦ відомчий транспорт;

♦ трубопровідний транспорт,

♦ шляхи сполучення загального користування.

*УПРАВЛІННЯ ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ*

Безпосереднє управління залізничним транспортом здійснює ***ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ*** України ***(УКРЗАЛІЗНИЦЯ).*** Вона затверджує правила експлуатації залізничних шляхів сполучення, видає обов'язкові для всіх міністерств, відомств, установ і громадян правила користування засобами залізничного транспорту, дозволяє побудову споруджень на землях, які належать залізничному транспорту, вирішує інші питання, віднесені до її компетенції.

Наступна ланка в управлінні залізницею - це ***управління залізниці***. Далі ідуть ***відділення залізниці і остання ланка - це підприємства залізничного транспорту***, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, рухомий склад залізничного транспорту, залізничні шляхи сполучення, а також промислові, будівельні, торгові і постачальницькі підприємства, науково-дослідні, проектно-конструкторські організації, підприємства промислового залізничного транспорту, інші підприємства, установи і організації незалежно від форм власності, що забезпечують його діяльність і розвиток.

*УПРАВЛІННЯ МОРСЬКИМ І РІЧКОВИМ ТРАНСПОРТОМ*

Безпосереднє управління морським і річковим транспортом здійснює ***ДЕРЖАВНА СЛУЖБА МОРСЬКОГО І РІЧКОВОГО ТРАНСПОРТУ УКРАЇНИ*** *(****Морська адміністрація****).* ***Морська адміністрація*** транспорту встановлює обов'язкові для всіх міністерств і відомств, установ, громадян правила користування засобами морського і річкового транспорту, здійснює державний нагляд за торговельним мореплавством, організує перевезення вантажів, пасажирів морським і річковим транспортом, здійснює інші покладені на нього функції.

Наступна ланка в управлінні морським і річковим транспортом - це ***морські та річкові пароплавства***. І остання - це ***підприємства морського та річкового транспорту***, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, порти і пристані, судна, суднобудівні, судноремонтні заводи, ремонтно-експлуатаційні бази, підприємства шляхового господарства, а також підприємства зв'язку, промислові, торгові, будівельні і постачальницькі підприємства та інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу морського та річкового транспорту.

*УПРАВЛІННЯ АВТОМОБІЛЬНИМ ТРАНСПОРТОМ*

Державна служба України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті.

*Основними завданнями Укртрансбезпеки є:*

1) реалізація державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування (далі - автомобільний транспорт), міському електричному, залізничному транспорті;

2) внесення на розгляд Міністра інфраструктури пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань безпеки на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті;

3) здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті;

4) надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг у сфері автомобільного, міського електричного, залізничного транспорту.

*УПРАВЛІННЯ АВІАЦІЙНИМ ТРАНСПОРТОМ*

***Державна авіаційна служба (Державіаслужба)*** є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури, який реалізує державну політику у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України та є уповноваженим органом з питань цивільної авіації.

*Основними завданнями Державіаслужби є:*

1) реалізація державної політики у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України;

2) внесення пропозицій Міністрові інфраструктури щодо забезпечення формування державної політики у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України;

3) організація використання повітряного простору України;

4) здійснення державного контролю та нагляду за безпекою цивільної авіації, нагляду за забезпеченням аеронавігаційного обслуговування.

Середньою ланкою в управлінні авіатранспортом є ***авіакомпанія України.***

Первиною ланкою управління є ***підприємства повітряного транспорту***, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, аерофотозьомки, сільськогосподарські роботи, а також аеропорти, аеродроми, аероклуби, транспортні засоби системи управління повітряним рухом та ін.

*УПРАВЛІННЯ ЗВ'ЯЗКОМ* ***здійснює:***

1). ***Публічне акціонерне товариство «Укрпошта»***, яке здійснює надання послуг поштового зв’язку, зокрема універсальних послуг поштового зв’язку на всій території України, з метою повного задоволення потреб користувачів у послугах поштового зв’язку та забезпечення ефективного розвитку єдиної національної мережі поштового зв’язку України (діє на підставі Статуту, затвердженого Наказом Міністерства інфраструктури України від 16.02.2017 року № 56).

2). Центральним органом виконавчої влади в галузі зв’язку (крім прав та обов’язків, пов’язаних із реалізацією функцій у сфері надання послуг поштового зв’язку загального користування) є ***Адміністрація Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України (Адміністрація Держспецзв’язку)***, основним завданням цього органу є забезпечення формування та реалізація державної технічної політики в галузі зв’язку; державної політики у сфері користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв’язку спеціального призначення та ін.

**9.3. Основні напрямки перетворення економіки України**

Кожен Уряд незалежної України, починаючи з 1993р., приймав програмний документ, який передбачав оздоровлення економіки нашої держави. Розглянемо основні напрямки перетворення економіки, що існують практично в усіх державах з перехідною економікою.

***9.3.1. Залучення інвестицій***

Відповідно до Закону України «Про режим іноземного інвестування»:

***Іноземні інвестиції*** - ***цінності, що вкладаються іноземними   
інвесторами в об'єкти інвестиційної діяльності відповідно до   
законодавства України з метою отримання прибутку або досягнення соціального ефекту.***

***Іноземні інвестори*** - суб'єкти, які провадять інвестиційну   
діяльність на території України, а саме:

- юридичні особи, створені відповідно до законодавства іншого, ніж законодавство України;

- фізичні особи - іноземці, які не мають постійного місця проживання на території України і не обмежені у дієздатності;

- іноземні держави, міжнародні урядові та неурядові   
організації;

- інші іноземні суб'єкти інвестиційної діяльності, які   
визнаються такими відповідно до законодавства України.

***Іноземні інвестиції можуть здійснюватися у вигляді:***

1. іноземної валюти, що визнається конвертованою Національним   
банком України;

2. валюти України - відповідно до законодавства України;

3. будь-якого рухомого і нерухомого майна та пов'язаних з ним   
майнових прав;

4. акцій, облігацій, інших цінних паперів, а також корпоративних   
прав (прав власності на частку (пай) у статутному капіталі   
юридичної особи, створеної відповідно до законодавства України або   
законодавства інших країн), виражених у конвертованій валюті;

5. грошових вимог та права на вимоги виконання договірних   
зобов'язань, які гарантовані першокласними банками і мають   
вартість у конвертованій валюті, підтверджену згідно з законами   
(процедурами) країни інвестора або міжнародними торговельними   
звичаями;

6. будь-яких прав інтелектуальної власності, вартість яких у   
конвертованій валюті підтверджена згідно з законами (процедурами)   
країни інвестора або міжнародними торговельними звичаями, а також   
підтверджена експертною оцінкою в Україні, включаючи легалізовані   
на території України авторські права, права на винаходи, корисні   
моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, ноу-хау   
тощо;

7. прав на здійснення господарської діяльності, включаючи права   
на користування надрами та використання природних ресурсів,   
наданих відповідно до законодавства або договорів, вартість яких у   
конвертованій валюті підтверджена згідно з законами (процедурами)   
країни інвестора або міжнародними торговельними звичаями;

8. інших цінностей відповідно до законодавства України.

***Іноземні інвестиції можуть здійснюватися у таких формах:***

- часткової участі у підприємствах, що створюються спільно з   
українськими юридичними і фізичними особами, або придбання частки   
діючих підприємств;

- створення підприємств, що повністю належать іноземним   
інвесторам, філій та інших відокремлених підрозділів іноземних   
юридичних осіб або придбання у власність діючих підприємств   
повністю;

- придбання не забороненого законами України нерухомого чи   
рухомого майна, включаючи будинки, квартири, приміщення,   
обладнання, транспортні засоби та інші об'єкти власності, шляхом   
прямого одержання майна та майнових комплексів або у вигляді   
акцій, облігацій та інших цінних паперів;

- придбання самостійно чи за участю українських юридичних або   
фізичних осіб прав на користування землею та використання   
природних ресурсів на території України;

- придбання інших майнових прав; господарської (підприємницької) діяльності на основі угод про розподіл продукції;

- в інших формах, які не заборонені законами України, в тому   
числі без створення юридичної особи на підставі договорів із   
суб'єктами господарської діяльності України.

Іноземні інвестиції можуть вкладатися ***в будь-які об'єкти***, інвестування в які не заборонено законами України.

Для іноземних інвесторів на території України встановлюється   
***національний режим інвестиційної та іншої господарської   
діяльності***, за винятками, передбаченими законодавством України та   
міжнародними договорами України.

Іноземні інвестиції в Україні ***не підлягають націоналізації***.   
Державні органи не мають права реквізувати іноземні інвестиції, за   
винятком випадків здійснення рятівних заходів у разі стихійного   
лиха, аварій, епідемій, епізоотій. Зазначена реквізиція може бути   
проведена на підставі рішень органів, уповноважених на це   
Кабінетом Міністрів України.

***У разі припинення інвестиційної діяльності*** іноземний інвестор   
має право на повернення не пізніше шести місяців з дня припинення   
цієї діяльності своїх інвестицій в натуральній формі або у валюті   
інвестування в сумі фактичного внеску (з урахуванням можливого   
зменшення статутного капіталу) без сплати мита, а також доходів з   
цих інвестицій у грошовій чи товарній формі за реальною ринковою   
вартістю на момент припинення інвестиційної діяльності, якщо інше   
не встановлено законодавством або міжнародними договорами України.

**9.3.2. Створення спеціальних (вільних) економічних зон**

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

***Метою створення спеціальних (вільних) економічних зон*** є   
залучення іноземних інвестицій та сприяння їм, активізація спільно   
з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для   
нарощування експорту товарів і послуг, поставок на внутрішній   
ринок високоякісної продукції та послуг, залучення і впровадження   
нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку   
інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових   
ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України.

***Типи спеціальних (вільних) економічних зон***

- вільні митні зони і порти,

- експортні,

- транзитні зони,

- митні склади,

- технологічні парки,

- технополіси,

- комплексні виробничі зони,

- туристсько-рекреаційні,

- страхові,

- банківські тощо.

Окремі зони можуть поєднувати в собі функції, властиві різним типам спеціальних (вільних) економічних зон.

Спеціальні (вільні) економічні зони створюються Верховною   
Радою України за ініціативою Президента України, Кабінету   
Міністрів України або місцевих Рад народних депутатів України та   
місцевих державних адміністрацій.

***Органами управління спеціальних (вільних) економічних зон   
незалежно від їх типу є***:

а) ***місцеві Ради та місцеві державні   
адміністрації*** в межах своїх повноважень;

б) ***орган господарського розвитку і управління спеціальної   
(вільної) економічної зони***, що створюється за участю суб'єктів   
економічної діяльності України та іноземних суб'єктів такої   
діяльності. Функції цього органу може бути покладено на одного із   
суб'єктів економічної діяльності спеціальної (вільної) економічної   
зони.

Державне регулювання діяльності спеціальної (вільної)   
економічної зони здійснюють органи державної виконавчої влади   
України, до компетенції яких входить контроль за додержанням вимог   
законодавства України на території, де створено спеціальну   
(вільну) економічну зону.

Суди, правоохоронні органи, а також органи контролю за   
додержанням екологічних, санітарних та інших норм керуються при   
здійсненні своїх функцій чинним законодавством України, за   
винятками, передбаченими законодавчим актом про конкретну   
спеціальну (вільну) економічну зону.

**9.3.3. Розвиток малого підприємництва та корпоратизація підприємств**

Розвиток малих підприємств повинен сприяти насиченню ринку товарами і послугами, подоланню галузевого і регіонального монополізму, розширенню конкуренції, впровадженню досягнень науково-технічного прогресу, підвищенню експортного потенціалу. Вони повинні дати можливість поширити сферу використання праці, створити нові можливості для працевлаштування незайнятого населення і робітників, з неефективно діючих виробництв. Малі підприємства повинні значно зміцнити базу місцевих Рад, позитивно вплинути на розвиток сіл, невеликих міст, відродження художніх і підсобних промислів, вирішення екологічних проблем.

Залежно ***від кількості працівників та обсягу валового доходу від реалізації продукції за рік*** законодавець відносить підприємства до малих, середніх або великих підприємств.

В той же час, згідно статистиці, мізерна кількість корпорацій в кожній з розвинених країн (у порівнянні з десятками тисяч дрібних і середніх фірм) створює 30-50% ВНП, забезпечує роботою 20-40% населення і здійснює 80-90% недержавних витрат на науку. Та ж статистика засвідчує: США, Японія, ФРН виходили на перше місце в світі по рівню продуктивності праці, коли займали перше місце по рівню корпоративності.

***Корпорація*** - це юридична особа, якій притаманні ознаки, які можна поділити на дві групи; до першої відносяться ***ознаки -*** загальні для всіх юридичних осіб, до другої – ознаки, сукупність яких і визначає специфіку самої корпорації та відрізняє її від інших юридичних осіб, а саме:

а) корпорація – це союз осіб;

б) відношення учасників корпорації до самої корпорації, особливість яких головним чином проявляється в тому, що такі учасники безпосередньо беруть участь в управлінні корпорацією;

в) майнова (інвестиційна) участь учасників у корпорації;

г) корпорація – це передусім об'єднання капіталів;

д) вона діє на підставі статуту та установчого договору;

е) складне корпоративне управління, яке характеризується системою органів із чітким розмежуванням компетенції і визначеним порядком підпорядкованості.

Щодо виникнення та управління корпорацією варто зазначити, що ***корпорацією є*** юридична особа, яка створюється і діє на підставі ***установчого договору й статуту,*** управління якої здійснюється через складну систему органів і яка створена ***у формі акціонерного товариства, чи товариства з обмеженою відповідальністю, або товариства з додатковою відповідальністю***, учасники якої по відношенню до неї здійснюють інвестиційну діяльність, і така участь породжує у них сукупність корпоративних прав.

**КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ:**

- Поняття, принципи та завдання управління економікою у перехідний до цивілізованого ринку період.

- Система та правове положення органів управління економікою

- Система та правове положення органів управління промисловістю

- Система та правове положення органів управління сільським господарством

- Система та правове положення органів управління транспортом

- Система та правове положення органів управління зв'язком

- Залучення інвестицій в економіку

- Створення спеціальних (вільних) економічних зон

- Розвиток малого підприємництва та корпоратизація підприємств

***Лекція 10***

**ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**10.1. Загальна характеристика управління у сфері адміністративно-політичної діяльності.**

**10.2. Основи управління в галузі державної безпеки, внутрішніх справ, юстиції.**

**10.1. Загальна характеристика управління у сфері адміністративно-політичної діяльності**

Різновидністю галузевого державного управління, специфічною, самостійною сферою виконавчо-розпорядчої діяльності держави є управління в галузі адміністративно-політичної діяльності.

***Адміністративно-політична діяльність держави представляє собою сукупність функцій щодо захисту держави, а саме: функція оборони, забезпечення державної безпеки і громадського порядку, правосуддя, юстиції, а також розвитку міжнародних зв'язків, які здійснюються відповідними державними органами.*** Держава придає важливе значення розвитку та подальшому удосконаленню адміністративно-політичної діяльності, зміцненню державного апарату, який здійснює управлінські функції в даній сфері державної діяльності

**Управління адміністративно-політичною діяльністю охоплює управління в галузях:**

- оборони держави;

- охорони державної безпеки;

- внутрішніх справ;

- захисту державного кордону;

- забезпечення митної справи;

- юстиції;

- матеріально-технічного забезпечення діяльності органів судової влади;

- зовнішніх відносин.

*Особливості побудові і діяльності державного апарату в адміністративно-політичної сфері державного управління*:

* ***Діяльність органів управління в цієї галузі, як правило, несе яскраво виражену політичну спрямованість.*** Найбільш це присутнє діяльності органів управління обороною, іноземними справами, зовнішніх відносин. Наприклад, органи, які здійснюють свою діяльність в сфері іноземних справ, проводять зовнішню політику держави, яка спрямована, перш за все, на зміцнення співробітництва з іншими державами. Політичну спрямованість має і управління в галузі зовнішньої торгівлі, інших зовнішньоекономічних відносин, а також діяльність органів державної безпеки та ін.
* ***Галузеві системи органів управління в адміністративно-політичної сфері мають певну яскраву ступінь централізації.*** Тобто, керівництво відповідними напрямками адміністративно-політичної діяльності здійснюється безпосередньо з органів галузевого управління на центральному рівні. Для системи місцевих органів Міністерства оборони, СБУ, Міністерства іноземних справ, МВС характерна яскрава підлеглість по "вертикалі". В подвійної підлеглості (місцевим і центральним органам державної виконавчої влади) знаходиться лише частина системи місцевих органів юстиції та система органів зовнішньоекономічних зв'язків Місцеві органи державної влади і управління мають певну компетенцію в адміністративно-політичної галузі. До компетенції місцевих органів державної виконавчої влади належить виконання Закону "Про загальний військовий обов'язок", сприяння проведенню призивів та учбових зборів, організації цивільної оборони та ін.
* Для адміністративно-політичної сфери, яка пов'язана з правоохоронною діяльністю держави, ***характерний значний по відношенню до інших галузей управління обсяг примусових заходів*** (в тому числі, в певних випадках застосування фізичної сили, вогнепальної зброї і іншого державного примусу), а також використання режимних заходів і дозвільної системи (наприклад, режим охорони державних кордонів, іншою мовою прикордонний режим, митний режим та ін.).
* В діяльності органів управління певних адміністративно-політичних галузей ***мають перевагу властиві розпорядчі методи*** (це стосується, перш за все, органів Міністерства оборони, МВС, СБУ та ін.).
* Для особового складу органів управління адміністративно-політичною діяльністю в більшості випадків встановлюються класні чини, військові і спеціальні звання, а також ***особливий порядок проходження служби***.
* Особовий склад органів управління в сфері адміністратино-політичної діяльності, ***як правило, притягується до дисциплінарної відповідальності у порядку, передбаченому спеціальними статутами***. Крім цього, посадові особи цієї галузі управління відповідають і в дисциплінарному порядку (в передбачених законодавством випадках) також і за дії, які не пов'язані з виконанням службових обов'язків (наприклад, за скоєння адміністративних правопорушень).
* Управління у сфері адміністративно-політичної діяльності здійснюється, як правило, прийняттям адміністративно-правових актів і проведенням організаційних заходів, спрямованих на їх виконання.
* Основні напрямки державного управління в адміністративно-політичної галузі визначаються , як правило, конституційними нормами.
* Як і в інших галузях державного управління органи управління в галузі адміністративно-політичної діяльності підрозділяються на:

- ***органи загальної компетенції*** (Кабінет Міністрів України, державні адміністрації і виконкоми місцевих рад);

- ***галузеві органи управління адміністративно-політичною діяльністю держави*** (в своєї більшості це міністерства, відомства та їх місцеві органи управління).

**10.2. Основи управління в галузі державної безпеки, внутрішніх справ, юстиції**

***Управління в галузі державної безпеки***

* ***Управління державною безпекою представляє собою виконавчо-розпорядчу діяльність державних органів, яка спрямована на реалізацію правосуб'єктності державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями***.
* Служба безпеки України підпорядкована Президенту України.

Крім цього ***ця виконавчо-розпорядча діяльність спрямована (завдання СБУ)*** на захист 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, а також забезпечення охорони державної таємниці та ін.

Діяльність Служби безпеки України, її органів і співробітників грунтується на ***засадах***:

* законності,
* поваги до прав і гідності особи,
* позапартійності та
* відповідальності перед народом України.   
   В оперативно-службовій діяльності Служба безпеки України   
  дотримується ***принципів***:
* поєднання єдиноначальності і колегіальності,
* гласності і
* конспірації.

***Систему Служби безпеки України складають***:

* Центральне управління Служби безпеки України,
* підпорядковані йому регіональні органи,
* органи військової контррозвідки,
* військові формування,
* а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади Служби безпеки   
  України.

Організаційна структура Служби безпеки України визначається   
Президентом України.

Для організації і проведення антитерористичних операцій та   
координації діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом   
чи залучаються до антитерористичних операцій, при Службі безпеки   
України функціонує ***Антитерористичний центр***. Положення про   
Антитерористичний центр при Службі безпеки України затверджується   
Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

***Центральне управління Служби безпеки України*** відповідає за   
стан державної безпеки, координує і контролює діяльність інших   
органів Служби безпеки України. ***До його складу входять:*** апарат   
Голови Служби безпеки України та функціональні підрозділи:   
контррозвідки, військової контррозвідки, контррозвідувального   
захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки, захисту   
національної державності, боротьби з корупцією і організованою   
злочинною діяльністю, інформаційно-аналітичний, оперативно-технічний, оперативного документування, слідчий, зв'язку, по роботі з особовим складом, адміністративно-господарський, фінансовий, військово-медичний та інші згідно з організаційною структурою Служби безпеки України.

Центральне управління Служби безпеки України видає ***положення,   
накази, розпорядження, інструкції, дає вказівки***, обов'язкові для   
виконання у системі Служби безпеки України. Зазначені акти не   
підлягають виконанню, якщо в них встановлюються не передбачені   
законодавством додаткові повноваження органів і співробітників   
Служби безпеки України або антиконституційні обмеження прав та   
свобод громадян.

З метою ефективного виконання своїх завдань Службою безпеки   
України створюються її ***регіональні органи***: обласні управління   
Служби безпеки України, їх міжрайонні, районні та міські   
підрозділи, розміщення і територіальна компетенція яких можуть не   
збігатися з адміністративно-територіальним поділом України.

В інтересах державної безпеки органи і підрозділи Служби   
безпеки України можуть створюватися на окремих державних   
стратегічних об'єктах і територіях, у військових формуваннях.

***У своїй оперативно-службовій діяльності регіональні органи   
Служби безпеки України*** ***є незалежними*** від органів місцевої   
державної адміністрації та місцевого самоврядування, посадових   
осіб, партій і рухів.

Керівництво всією діяльністю Служби безпеки України, її Центральним управлінням здійснює ***Голова Служби безпеки України***.

Голова Служби безпеки України призначається на посаду та   
звільняється з посади Президентом України.

Голова Служби безпеки України має заступників, які   
призначаються на посади за його поданням та звільняються з посад Президентом України.

У Службі безпеки України створюється ***колегіальний дорадчий   
орган*** - ***колегія***, яка визначає шляхи виконання покладених на Службу безпеки України завдань, приймає рішення з основних напрямів і проблем оперативно-службової діяльності та роботи з кадрами. Рішення колегії приймаються більшістю голосів і оголошуються   
наказами Голови Служби безпеки України. До складу колегії входять Голова Служби безпеки України, його заступники та інші особи, крім народних депутатів України, призначені Президентом України. Перебування членів колегії в партіях, рухах, інших громадських об'єднаннях, що мають політичні   
цілі, відповідно до статті 6 цього Закону зупиняється.

***Управління в галузі внутрішніх справ***

Самостійною галуззю управління в сфері адміністративно-політичного будівництва є управління внутрішніми справами. Ця галузь має свої специфічні об`єкти управління. Управління внутрішніми справами підрозділяється на підгалузі, які знаходяться між собою в самих різноманітних управлінських зв`язках.

*Зміст галузі внутрішніх справ має складний багато структурний характер. До цієї галузі відносяться*:

* забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;
* запобігання і припинення правопорушень;
* охорона і забезпечення громадського порядку;
* виявлення і розкриття злочинів та адміністративних правопорушень;
* розшук осіб, які їх вчинили;
* забезпечення безпеки дорожнього руху;
* та ін.

Всі перераховані напрямки діяльності об`єктивно взаємопов`язані, що дозволяє розглядати їх як складну, але єдину галузь управління.

***Управління внутрішніми справами - це діяльність компетентних органів держави по забезпеченню охорони громадського порядку і громадської безпеки, захисту власності, особистості, життя, здоров`я, прав і свобод громадян, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань.***

Управління внутрішніми справами має свою ***специфіку***, яка виражається в правоохоронному характері управління ***та спрямована*** на:

* Практичну реалізацію законів і підзаконних актів;
* Попередження та припинення правопорушень;
* Створення умов державним органам, підприємствам, установам, організаціям і громадянам для реалізації їх прав і покладених на них обов`язків;
* Виховання у громадян поваги до норм права;
* та ін.

Управління внутрішніми справами характеризується також єдиноначальством, високою службовою дисципліною. МВС та Національна поліція, які здійснюють управління в цієї галузі, не тільки організують, але й практично ведуть боротьбу із злочинністю, здійснюють охорону громадського порядку.

Центральним органом державної виконавчої влади в галузі внутрішніх справ є ***Міністерство внутрішніх справ України (МВС України)***, керівник якого згідно до Конституції України входить до складу Кабінету Міністрів України.

* МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах:
* забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;
* захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;
* цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;
* міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

***Через Міністра внутрішніх справ спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України діяльність:***

- Адміністрації Державної прикордонної служби України

- Державної міграційної служби України

- Державної служби України з надзвичайних ситуацій

- Національної поліції України

***Національна поліція України (далі - поліція) - це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.***

***Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.***

***Завдання поліції:***

*Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах:*

1) забезпечення публічної безпеки і порядку;

2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

3) протидії злочинності;

4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

* Національну поліцію очолює ***Голова***, якого призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням Прем’єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра внутрішніх справ.
* Голова Національної поліції має ***першого заступника та заступників***, яких призначає на посаду та звільняє з посади Міністр внутрішніх справ за поданням Голови Національної поліції.
* Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Національної поліції, обговорення найважливіших напрямів її діяльності в Національній поліції може утворюватися ***колегія***. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу Національної поліції.
* Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності в Національній поліції можуть утворюватися інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.
* Рішення про утворення чи ліквідацію колегії, інших постійних або ***тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів*** приймає Голова Національної поліції, який затверджує кількісний та персональний склад таких органів, а також положення про них.
* *Гранична чисельність поліцейських, державних службовців та працівників Національної поліції (крім поліції охорони) затверджується Кабінетом Міністрів України.*

***Загальна система поліції:***

1) центральний орган управління поліцією;

2) територіальні органи поліції.

До складу апарату центрального органу управління поліції входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань.

***У складі поліції функціонують:***

1) кримінальна поліція;

2) патрульна поліція;

3) органи досудового розслідування;

4) поліція охорони;

5) спеціальна поліція;

6) поліція особливого призначення.

У системі поліції можуть утворюватися науково-дослідні установи та установи забезпечення.

*Загальна чисельність поліції, що утримується за рахунок коштів Державного бюджету України не може перевищувати 140 тисяч осіб.*

***Види відповідальності поліцейських***

1. У разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону.

2. Підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом.

3. Держава відповідно до закону відшкодовує шкоду, завдану фізичній або юридичній особі рішеннями, дією чи бездіяльністю органу або підрозділу поліції, поліцейським під час здійснення ними своїх повноважень.

***Поліцейський захід - це дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень.***

Поліцейський захід застосовується виключно для виконання повноважень поліції. Обраний поліцейський захід має бути ***законним, необхідним, пропорційним та ефективним.***

***Види поліцейських заходів:***

1. Поліція для виконання покладених на неї завдань вживає заходів реагування на правопорушення, визначені КУпАП та КПК України, на підставі та в порядку, визначених законом.

2. Поліція для охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення також застосовує в межах своєї компетенції ***поліцейські превентивні заходи та заходи примусу***, визначені Законом “Про Національну поліцію”.

***Превентивні поліцейські заходи:***

1) перевірка документів особи;

2) опитування особи;

3) поверхнева перевірка і огляд;

4) зупинення транспортного засобу;

5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території;

6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю;

7) проникнення до житла чи іншого володіння особи;

8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ;

9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису;

10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб;

11) поліцейське піклування.

***Поліцейські заходи примусу:***

1) фізичний вплив (сила);

2) застосування спеціальних засобів;

3) застосування вогнепальної зброї.

***Фізичним впливом є*** застосування будь-якої фізичної сили, а також спеціальних прийомів боротьби з метою припинення протиправних дій правопорушників.

***Спеціальні засоби як поліцейські заходи примусу*** - це сукупність пристроїв, приладів і предметів, спеціально виготовлених, конструктивно призначених і технічно придатних для захисту людей від ураження різними предметами (у тому числі від зброї), тимчасового (відворотного) ураження людини (правопорушника, супротивника), пригнічення чи обмеження волі людини (психологічної чи фізичної) шляхом здійснення впливу на неї чи предмети, що її оточують, з чітким регулюванням підстав і правил застосування таких засобів та службових тварин.

***Служба в поліції є державною службою особливого характеру***, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень.

***Час проходження служби в поліції зараховується*** до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби.

***Основи управління в галузі юстиції.***

Міністерство юстиції України (Мін’юст) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Мін’юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) (далі - виконання рішень), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб - підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб’єктів інформаційної діяльності, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, у сфері правової освіти населення; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації. Мін’юст є органом, уповноваженим на забезпечення проведення перевірки, передбаченої Законом  “Про очищення влади”.

***Основними завданнями Мін’юсту також є:***

* здійснення загального управління у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги;
* забезпечення представництва інтересів держави у судах України, здійснення захисту інтересів України у Європейському суді з прав людини, під час урегулювання спорів і розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземних суб’єктів та України;
* експертне забезпечення правосуддя;
* організація роботи нотаріату;
* виконання функцій центрального засвідчувального органу шляхом забезпечення створення умов для функціонування суб’єктів правових відносин у сфері електронного цифрового підпису;
* протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму (щодо нотаріусів, адвокатів та інших осіб, які надають юридичні послуги);
* здійснення міжнародно-правового співробітництва, забезпечення дотримання і виконання зобов’язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань.
* Мін’юст очолює ***Міністр***, який призначається на посаду за поданням Прем’єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України.
* Міністр має першого заступника, заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем’єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра.
* Повноваження керівника державної служби у Мін’юсті здійснює ***державний секретар Мін’юсту.***
* Державний секретар Мін’юсту є вищою посадовою особою з числа державних службовців Мін’юсту. Державний секретар Мін’юсту підзвітний і підконтрольний Міністру.
* Державний секретар Мін’юсту призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Комісії з питань вищого корпусу державної служби строком ***на п’ять років з правом повторного призначення***.
* Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Мін’юсту, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у Мін’юсті може утворюватися ***колегія***.
* Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання наказу Мін’юсту.
* Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у Мін’юсті можуть утворюватися інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

**КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ:**

- Загально-правова характеристика управління у сфері адміністративно-політичної діяльності

- Основи управління в галузі державної безпеки

- Основи управління в галузі внутрішніх справ

- Основи управління в галузі державної юстиції

***Лекція 11***

**ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНІЙ СФЕРІ**

**11.1. Характеристика змісту державного управління в соціально-культурній сфері**

**11.2. Загальна характеристика окремих засад системи державної виконавчої влади в сфері соціально-культурного будівництва**

Побудова демократичного суспільства в Україні передбачає не тільки підготовку надійної матеріально-технічної бази, а й значний соціально-політичний і духовний розвиток людей, суспільства в цілому.

В зв'язку з цим в виконавчо-розпорядчій діяльності держави значне місце відводиться управлінню в галузі соціально-культурного будівництва, яке відіграє важливу роль в житті нашого суспільства. Завдання соціально-культурного будівництва є не менше важливим ніж побудова матеріально-технічної бази, оскільки від культурного стану населення в значній мірі залежить стан виробничих сил, прогрес техніки, технологій, сама організація виробництва.

Тому наша держава постійно повинна працювати над вдосконаленням державного управління в галузі соціально-культурного будівництва, вдосконалювати систему виконавчих органів, які здійснюють управління в цій сфері виконавчо-розпорядчої держави.

**11.1. Характеристика змісту державного управління в соціально-культурній сфері суспільного життя**

Що ж являє собою соціальне-культурне будівництво, як цілісна система, куди входять об'єкт і суб'єкт різновидності державного управління? Насамперед - ***це різновидність соціальної діяльності***.

***Соціально-культурне будівництво*** - ***це духовна (нематеріальна) по характеру діяльність різних за своїм профілем установ, підприємств і організацій, яка полягає у створенні, використанні (розповсюдженні) і охороні духовних цінностей, що спрямована на виховання людини та задоволення соціально-культурних потреб населення.***

Ця діяльність організується з врахуванням специфіки застосування форм і методів управління в даній сфері, суспільного життя, вона активно впливає на розвиток науково-технічної революції, на вдосконалення суспільних відносин соціально-культурного будівництва.

Управління соціально-культурним будівництвом, як різновид галузевого управління, характеризується як ***соціальною (економічною, духовною), так і організаційно-правовою єдністю***.

***В організаційно-правовому аспекті розрізняють такі галузі (підгалузі) управління соціально-культурною діяльністю:***

- освіта (загальна-середня, професійно-технічна, вища);

- мистецтво і культурно-просвітительська робота, кінематографія, телебачення і радіомовлення;

- поліграфія і книжкова торгівля;

- наука;

- охорона здоров'я;

- фізкультура і спорт;

- соціальний захист населення (окремих категорій населення тощо);

- та інші галузі нематеріального та духовного спрямування.

* Соціально-культурна діяльність, як правило, має ***державновладний характер*** і знаходиться в компетенції переважно державних органів. Державне управління соціально-культурним будівництвом ***є необхідною функцією суспільства.***
* Саме держава визначає основні напрямки розвитку соціально-культурного будівництва. Це забезпечується розширенням мережі відповідних установ і проведенням основних соціальних заходів, що, в свою чергу, залежить від конкретних історичних умов, рівня розвитку економіки, науково-технічного прогресу та інших факторів.
* Державне управління соціально-культурним будівництвом ***здійснюється шляхом підготовки і прийняття правових норм та проведення організаційних заходів***, спрямованих на виконання цих норм, керуючись основними принципами організації і діяльності державного виконавчого апарату. Тому управління соціально-культурним будівництвом має, в цілому, однакові з іншими галузями державного управління суть і соціальне призначення. Аналогічні в цій управлінській сфері також ***основні принципи та адміністративно-правові методи виконавчо-розпорядчої діяльності,*** які відомі з Загальної частини адміністративного права.

Як загальні, що характерні в цілому управлінню, в т.ч. і управлінню соціально-культурним будівництвом, можна назвати такі політико-правові принципи (бо також є і організаційні ***принципи***):

- участь громадян в управлінні соціально-культурним будівництвом;

- рівноправність національностей;

- законність та ін.

Кожний з названих принципів (та ін..) управління стосовно сфери соціально-культурного будівництва наповнюється конкретним змістом і має свої специфічні ознаки.

Соціально-культурна діяльність, як об'єкт державного управління, характеризується рядом ***специфічних ознак***:

1) ***Змістом об'єкта управління соціально-культурним будівництвом є, перш за все, сфера духовної культури***, як творчого пізнання світу і оволодіння його силами, як складна динамічна система.

2) Ця діяльність охоплює такі ***структурні елементи, як науку, освіту і виховання, художню культуру, охорону здоров'я і соціальний захист населення*** та ін.

3) Соціально-культурна діяльність безпосередньо ***пов'язана з формуванням особистості***, всебічним задоволенням її інтелектуальних, естетичних та інших духовних потреб.

4) Така діяльність являє собою специфічний прояв ***ідеологічної діяльності***, особливе місце в якій належить вихованню людини, її духовному розвитку і формуванню громадської свідомості.

5) ***Невиробничий характер*** соціально-культурної діяльності ні в якому разі не зменшує її значення. Ця діяльність пов'язана з формуванням людини. Наука, освіта, культура, охорона здоров'я, соціальний захист населення - активно впливають на всі сфери суспільного життя: розвиток виробництва, прискорення науково-технічного прогресу. Зміст такого впливу на суспільні відносини специфічний для кожної галузі (підгалузі) соціально-культурного будівництва, він визначається в залежності від ролі і мети кожної з них. *Загальною ж головною метою соціально-культурної сфери є виховання людини.*

* До ***специфічних управлінських функцій*** загального характеру в галузі соціально-культурного будівництва, як духовної сфери діяльності, можна віднести:

*- творча діяльність (творення, створення);*

*- використання духовних цінностей;*

*- охорона духовних цінностей.*

Особливістю є те, що у сфері соціально-культурного будівництва держава здійснює не тільки управління, а й соціально-культурні функції.

Що стосується загальних управлінських методів, які використовуються і в соціально-культурному будівництві, то можна назвати традиційні методи:

***- переконання (заохочення),***

***- примус.***

Крім того в цій сфері специфічно проявляють себе методи ***адміністративні,*** ***ідеологічні, економічні, стимулювання та ін.***

***Адміністративні*** *методи управління соціально-культурним будівництвом проявляють себе в адміністративному нормоутворенні, розпорядництві, застосуванні примусу* тощо. Вони, в основному, характеризують відносини влади - підлеглість між суб'єктами (об'єктами) управління. Соціальна база застосування заходів адміністративного впливу в сфері управління соціально-культурним будівництвом менша по відношенню з іншими сферами суспільного життя.

В управлінні соціально-культурним будівництвом специфічно проявляють себе ***економічні методи управління, виступаючи в тісному зв'язку з матеріальним стимулюванням***. Такі економічні важелі впливу, як прибуток, госпрозрахунок, кредит, економічні санкції, хоча і мають місце в управлінні соціально-культурним будівництвом, але проявляються більш обмежено, ніж в матеріальній сфері. Тому що в цій сфері управлінський апарат і апарат здійснення соціально-культурних функцій (в т.ч. лікарі, артисти, вчителя та ін.) в більшій ступені забезпечуються з державного бюджету.

В основу організації управління соціально-культурним будівництвом, як правило, покладений ***територіально-галузевий принцип*** в залежності від устрою держави.

Органи державної виконавчої влади, які здійснюють управління соціально-культурним будівництвом діляться на ***органи загальної компетенції*** - це, перш за все, Президент України, Кабінет Міністрів України, - а також на ***галузеві органи***. В їх системі є як міністерства, так і інші центральні відомства. В Конституції України визначені лише органи державної виконавчої влади загальної компетенції. Наприклад, зазначається, що Кабінет Міністрів України в межах своїх повноважень забезпечує керівництво соціально-культурним будівництвом. Органи державної виконавчої влади галузевої компетенції названі в законі "Про Кабінет Міністрів України“, "Про освіту“ та ін.

Отже, ***управління соціально-культурним будівництвом - це діяльність відповідних виконавчо-розпорядчих органів держави по практичній реалізації завдань і функцій в галузі соціально-культурного, духовного життя суспільства.***

11.2. **Загальна характеристика окремих засад системи державної виконавчої влади в сфері соціально-культурного будівництва**

***Управління в галузі освіти.***

***Освіта*** - невід’ємна частина соціально-культурного будівництва. Управління освітою є однією з найважливіших галузей управління в сфері соціально-культурного будівництва. Освіта є основною умовою розвитку всіх інших галузей соціально-культурного будівництва: науки, культури, охорони здоров'я та ін.

***Освіта*** є основою інтелектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, запорукою розвитку суспільства, об’єднаного спільними цінностями і культурою, та держави.

***Метою освіти*** є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, її талантів, інтелектуальних, творчих і фізичних здібностей, формування цінностей і необхідних для успішної самореалізації компетентностей, виховання відповідальних громадян, які здатні до свідомого суспільного вибору та спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству, збагачення на цій основі інтелектуального, економічного, творчого, культурного потенціалу Українського народу, підвищення освітнього рівня громадян задля забезпечення сталого розвитку України та її європейського вибору.

***Засадами державної політики у сфері освіти та принципами освітньої діяльності є:***

* людиноцентризм;
* верховенство права;
* забезпечення якості освіти та якості освітньої діяльності;
* забезпечення рівного доступу до освіти без дискримінації за будь-якими ознаками, у тому числі за ознакою інвалідності;
* розвиток інклюзивного освітнього середовища, у тому числі у закладах освіти, найбільш доступних і наближених до місця проживання осіб з особливими освітніми потребами;
* науковий характер освіти;
* прозорість і публічність прийняття та виконання управлінських рішень;
* інституційне відокремлення функцій контролю (нагляду) та функцій забезпечення діяльності закладів освіти;
* інтеграція з ринком праці;
* свобода у виборі видів, форм і темпу здобуття освіти, освітньої програми, закладу освіти, інших суб’єктів освітньої діяльності;
* академічна доброчесність;
* фінансова, академічна, кадрова та організаційна автономія закладів освіти у межах, визначених законом;
* єдність навчання, виховання та розвитку;
* виховання патріотизму, поваги до культурних цінностей Українського народу, його історико-культурного надбання і традицій;
* формування усвідомленої потреби в дотриманні Конституції та законів України, нетерпимості до їх порушення;
* формування поваги до прав і свобод людини, нетерпимості до приниження її честі та гідності, фізичного або психічного насильства, а також до дискримінації за будь-якими ознаками;
* формування громадянської культури та культури демократії;
* формування культури здорового способу життя, екологічної культури і дбайливого ставлення до довкілля;
* невтручання політичних партій в освітній процес;
* невтручання релігійних організацій в освітній процес (крім випадків, визначених цим Законом);
* різнобічність та збалансованість інформації щодо політичних, світоглядних та релігійних питань;
* інтеграція у міжнародний освітній та науковий простір;
* нетерпимість до проявів корупції та хабарництва;
* доступність для кожного громадянина всіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою;
* та ін.

*Освіта в Україні має будуватися за принципом рівних можливостей для всіх.*

***Рівнями освіти є:***

* дошкільна освіта, яка відповідає нульовому рівню;
* початкова освіта, яка відповідає першому рівню;
* базова середня освіта, яка відповідає другому рівню;
* профільна середня освіта, яка відповідає третьому рівню;
* перший (початковий) рівень професійної (професійно-технічної) освіти, який відповідає другому рівню ;
* другий (базовий) рівень професійної (професійно-технічної) освіти, який відповідає третьому рівню ;
* третій (вищий) рівень професійної (професійно-технічної) освіти, який відповідає четвертому рівню ;
* фахова передвища освіта, яка відповідає п’ятому рівню ;
* початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти, який відповідає шостому рівню;
* перший (бакалаврський) рівень вищої освіти, який відповідає сьомому рівню ;
* другий (магістерський) рівень вищої освіти, який відповідає восьмому рівню;
* третій (освітньо-науковий / освітньо-творчий) рівень вищої освіти, який відповідає дев’ятому рівню;
* науковий рівень вищої освіти, який відповідає десятому рівню.

*Всі рівні освіти повинні відповідати Національної рамки кваліфікацій (це системний і структурований за компетентностями опис її рівнів).*

***Основними формами здобуття освіти є:***

* інституційна (очна (денна, вечірня), заочна, дистанційна, мережева);
* індивідуальна (екстернатна, сімейна (домашня), педагогічний патронаж, на робочому місці (на виробництві);
* дуальна.

***Заклад освіти як суб’єкт господарювання може діяти в одному з таких статусів:***

* бюджетна установа;
* неприбутковий заклад освіти;
* прибутковий заклад освіти.

***Заклад освіти залежно від засновника може діяти як:***

* державний,
* комунальний,
* приватний чи корпоративний.

Заклад освіти може здійснювати освітню діяльність одночасно на різних рівнях освіти та за різними видами освіти, утворювати для цього структурні підрозділи.

***Управління закладом освіти***

Система управління закладами освіти визначається законом та установчими документами. Установчі документи закладу освіти повинні передбачати розмежування компетенції засновника (засновників), інших органів управління закладу освіти та його структурних підрозділів відповідно до законодавства.

***Управління закладом освіти в межах повноважень, визначених законами та установчими документами цього закладу, здійснюють:***

* засновник (засновники);
* керівник закладу освіти;
* колегіальний орган управління закладу освіти;
* колегіальний орган громадського самоврядування;
* інші органи, передбачені спеціальними законами та/або установчими документами закладу освіти.

***Учасники освітнього процесу:***

- здобувачі освіти;

- педагогічні, науково-педагогічні та наукові працівники;

- батьки здобувачів освіти;

- фізичні особи, які провадять освітню діяльність;

- інші особи, передбачені спеціальними законами та залучені до освітнього процесу у порядку, що встановлюється закладом освіти.

***Органи управління у сфері освіти:***

- Кабінет Міністрів України;

- центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки;

- центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти;

- постійно діючий колегіальний орган у сфері забезпечення якості вищої освіти;

- державні органи, яким підпорядковані заклади освіти;

- Верховна Рада Автономної Республіки Крим;

- Рада міністрів Автономної Республіки Крим;

- органи місцевого самоврядування.

***Управління в галузі культури.***

Однією з головних функцій держави є культурно-виховна функція громадян. Держава приділяє постійну увагу розвитку культури, створюючи умови для підвищення життєвого рівня і культури людей. Конституція України закріплює право громадян на користування досягненнями культури. Управління культурою охоплює дуже широке коло державних і недержавних установ, підприємств і організацій.

Міністерство культури України (Мінкультури) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Мінкультури ***є головним органом*** у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері кінематографії, відновлення та збереження національної пам’яті.

Мінкультури є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин.

***Основними завданнями Мінкультури є:***

1) забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин;

2) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері кінематографії, відновлення та збереження національної пам’яті.

Мінкультури в процесі виконання покладених на нього завдань ***взаємодіє в установленому порядку*** з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об’єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також з підприємствами, установами та організаціями.

* Мінкультури очолює ***Міністр***, який призначається на посаду за поданням Прем’єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України.
* Міністр має першого заступника, заступників Міністра, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем’єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра.
* Повноваження керівника державної служби в Мінкультури здійснює державний секретар Мінкультури. ***Державний секретар*** Мінкультури є вищою посадовою особою з числа державних службовців Мінкультури. Державний секретар підзвітний і підконтрольний Міністру. Державний секретар Мінкультури призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Комісії з питань вищого корпусу державної служби строком на п’ять років з правом повторного призначення. На час відсутності державного секретаря Мінкультури чи неможливості здійснення ним своїх повноважень з інших причин його обов’язки виконує один із керівників самостійних структурних підрозділів апарату Мінкультури відповідно до наказу державного секретаря Мінкультури.
* Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Мінкультури, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у Мінкультури може утворюватися ***колегія***. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу Мінкультури.
* Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у Мінкультури можуть утворюватись інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

***Управління в галузі охорони здоров'я***

Питання організації і вдосконалення охорони здоров'я населення є одним з головних завдань держави. Міністерство охорони здоров’я України (МОЗ) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

МОЗ ***є головним*** органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров’я, захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

***Основними завданнями МОЗ є:***

- забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері охорони здоров’я, протидії ВІЛ-інфекції / СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням;

- забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження);

- забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу;

- забезпечення формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення;

- координація діяльності органів виконавчої влади з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу.

МОЗ у межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України і постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, організовує та контролює їх виконання.

***Накази МОЗ, видані в межах повноважень, передбачених законом***, є обов’язковими до виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими держадміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та громадянами.

МОЗ очолює ***Міністр***, який призначається на посаду за поданням Прем’єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України.

Міністр має першого заступника та заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем’єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції МОЗ, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у МОЗ може утворюватися ***колегія***. Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у МОЗ можуть утворюватися інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

***Управління в галузі соціального захисту населення***

Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов’язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, соціального захисту, волонтерської діяльності, з питань сім’ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім’ї, протидії торгівлі людьми, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов’язковому державному соціальному страхуванню, соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, зокрема забезпечення їх психологічної реабілітації, санаторно-курортного лікування, технічними та іншими засобами реабілітації, житлом, надання освітніх послуг, організації поховання, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, та учасників антитерористичної операції, у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов’язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

***Основними завданнями Мінсоцполітики є:***

***1) забезпечення формування та реалізація державної політики:***

* у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов’язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, волонтерської діяльності, з питань сім’ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім’ї, протидії торгівлі людьми, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, надання гуманітарної допомоги, соціальних послуг особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати;
* щодо соціального захисту, зокрема інвалідів, осіб, на яких поширюється дія Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, ветеранів праці, ветеранів військової служби, жертв нацистських переслідувань, дітей війни та жертв політичних репресій;

***2) забезпечення формування та реалізації державної політики:***

* щодо пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов’язковому державному соціальному страхуванню;
* щодо соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, зокрема забезпечення їх психологічної реабілітації, санаторно-курортного лікування, технічними та іншими засобами реабілітації, житлом, надання освітніх послуг, організації поховання, а також соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, та учасників антитерористичної операції;
* у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду;
* щодо здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов’язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб;
* щодо забезпечення державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій для населення;

***3) здійснення в межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду у сфері загальнообов’язкового державного соціального страхування***.

Мінсоцполітики очолює ***Міністр***, який призначається на посаду за поданням Прем’єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України. Міністр має першого заступника та заступників, які призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем’єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра.

Повноваження керівника державної служби у Мінсоцполітики здійснює ***державний секретар*** Мінсоцполітики. Державний секретар Мінсоцполітики призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Комісії з питань вищого корпусу державної служби строком на п’ять років з правом повторного призначення.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Мінсоцполітики, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у Мінсоцполітики може утворюватися ***колегія***. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання наказу Мінсоцполітики.

Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у Мінсоцполітики можуть утворюватися ***інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.*** Рішення про утворення та ліквідацію колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, їх кількісний та персональний склад, положення про них затверджуються Міністром.

**КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ:**

- Характеристика змісту державного управління в соціально-культурній сфері

- Загальна характеристика окремих засад системи державної виконавчої влади в сфері соціально-культурного будівництва

- Основи державного управління в галузі освіти

- Основи державного управління в галузі культури

- Основи державного управління в галузі охорони здоров’я

- Основи державного управління в галузі соціального захисту

**КОНЦЕПЦІЯ   
 АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

***(витяг)***

**I. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

Важливим чинником виходу із трансформаційної кризи   
українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи   
державного управління. Необхідність формування нової системи   
державного управління як інструменту подолання кризи в Україні до   
останнього часу недооцінювалась.

Нова система державного управління в Україні має бути   
створена шляхом проведення адміністративної реформи.

Існуюча в Україні система державного управління залишається в   
цілому неефективною, вона еклектично поєднує як інститути, що   
дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що   
сформувалися у період незалежності України. Ця система є   
внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від   
людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у   
проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

Тому **зміст адміністративної реформи** полягає, з одного боку, у   
комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного   
управління всіма сферами суспільного життя. З іншого - у розбудові   
деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не   
створила як суверенна держава.

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

**Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її   
проведення має бути розв'язано ряд завдань**:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на   
центральному, так і на місцевому рівнях управління;

- формування сучасної системи місцевого самоврядування;

- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади   
і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення   
реалізації прав і свобод громадян, надання державних та   
громадських послуг;

- організація на нових засадах державної служби та служби в   
органах місцевого самоврядування;

- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки   
управлінських кадрів;

- запровадження раціонального адміністративно-територіального   
устрою.

**Адміністративна реформа має здійснюватись у кількох   
напрямках. *Перший*** - це створення нової правової бази, що   
регламентуватиме державне управління в Україні. ***Другий*** - це   
формування нових інститутів, організаційних структур та   
інструментів здійснення державного управління. ***Третій*** - це кадрове   
забезпечення нової системи державного управління. ***Четвертий*** - це   
зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ   
функціонування державного управління. ***П'ятий*** - це наукове та   
інформаційне забезпечення системи державного управління,   
формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її   
функціонування.

Реформування організаційних структур виконавчої влади є   
найбільш складною проблемою адміністративної реформи в Україні.   
Після проголошення державної незалежності в Україні обсяги   
управлінської діяльності зросли у деяких сферах у 20-30 разів, а   
окремі з них (оборона, зовнішня політика) були утворені заново.   
Тому характерний для радянських часів метод реформування апарату   
управління шляхом його скорочення сьогодні не можна розглядати як   
ефективний. Тут потрібен системний підхід, який дозволяє   
визначати оптимальні для потреб України кількість та структуру   
органів виконавчої влади.

Як відомо, у ході системних перетворень Україна зіткнулася з   
проблемами організації виконавчої влади нового типу. Існуюча   
структура уряду України є однією із перепон на шляху до   
економічного зростання. Міністерства не змогли виробити і   
реалізувати ефективну політику, щоб зменшити масштаби тіньової   
економіки, запобігти погіршенню стандартів у сфері охорони   
здоров'я та освіти, збільшенню нерівності у розвитку регіонів і   
зубожінню значної частини населення. Державна служба є   
неефективною, бо вона ще не повністю трансформована в інституцію,   
що забезпечує реалізацію державної політики.

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

- пріоритетність законодавчої регламентації функцій,   
повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади;

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

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

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

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

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

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

Виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної,   
соціальної правової держави, створює умови для реалізації прав і   
свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в   
тому числі управлінських, послуг. Держава цілеспрямовано мінімізує   
своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті   
послуги, які в даний період розвитку суспільства в змозі   
гарантувати і неможливо знайти на ринку послуг. ***Вона постійно   
прагне дерегулювання, тобто передачі своїх функцій механізмам   
ринкової саморегуляції і недержавним інституціям. Цей процес має   
грунтуватися на тому, що:***

1) надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути   
спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства. Тому   
потрібно визначити перелік відповідних послуг, які потрібні   
громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх   
надання;

2) соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише   
у разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства.   
Відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг   
регулюються ринком, окрім тих випадків, коли він не може адекватно   
задовольнити потреби суспільства;

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

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

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

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

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

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

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

**II. СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**  Органи виконавчої влади в Автономній Республіці Крим входять   
 в єдину систему органів виконавчої влади України, мають особливості, що визначаються спеціальним законодавством України, і в цій Концепції окремо не розглядаються.   
 ***1. Кабінет Міністрів України - вищий орган в системі органів виконавчої влади.***

Кабінет Міністрів України, як уряд, очолює систему органів   
виконавчої влади, спрямовує і координує діяльність міністерств та   
інших органів виконавчої влади.

Стратегічною метою реформування Кабінету Міністрів України є   
забезпечення максимально повного й точного втілення в життя   
конституційного статусу Кабінету Міністрів як вищого органу в   
системі органів виконавчої влади України. Згідно з цим Кабінет   
Міністрів повинен стати центром державного управління,   
ефективність роботи якого грунтується на підтримці парламенту та   
Президента України. Він є відповідальним перед Президентом   
України, підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України у   
межах, передбачених у статтях 85 і 87 Конституції України .

Концептуальною основою реформування уряду має бути   
законодавче визначення таких основоположних напрямів його   
діяльності, як:

- вироблення стратегічного курсу виконавчої влади щодо   
здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, спрямованої   
на розвиток громадянського суспільства;

- розроблення проектів законодавчих актів та підзаконної   
нормативно-правової бази на виконання Конституції і законів   
України, актів Президента України;

- ефективне управління державними фінансами та державним майном   
і контроль за їх використанням;

- спрямування і координація діяльності органів виконавчої влади   
та її орієнтація переважно на забезпечення прав і свобод громадян   
та надання їм державних (управлінських) послуг. (Управлінські   
послуги визначаються як послуги з боку органів виконавчої влади,   
що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян - зокрема   
реєстрація, ліцензування, сертифікація тощо ).

Підтвердженню статусу Кабінету Міністрів як вищого органу в   
системі органів виконавчої влади відповідатиме законодавче   
впровадження принципу, за яким в цій системі не може бути органів,   
які б не були безпосередньо чи опосередковано підпорядковані   
уряду. Згідно з цим в межах конституційно визначеного статусу   
Кабінету Міністрів його повноваження мають поширюватися на всі   
ланки системи органів виконавчої влади. Правовий статус   
центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) та їх взаємовідносини   
з урядом повинні регулюватися законами, що визначають повноваження   
і порядок діяльності цих органів.

В межах встановленого Конституцією і законами України   
правового статусу Кабінету Міністрів актами Президента України   
згідно з п. 10 статті 116 Конституції України можуть визначатися   
конкретні функції уряду, а відповідно до частини третьої ст. 113   
Конституції України можуть також вирішуватись інші питання щодо   
пріоритетів в діяльності Кабінету Міністрів України.

При практичному запровадженні зазначеного статусу Кабінету   
Міністрів слід враховувати те, що згідно з Конституцією Президент   
України хоч і не є главою виконавчої влади чи уряду, проте має   
значні компетенційні преференції щодо виконавчої гілки державної   
влади. Ключовими серед них є повноваження з питань формування та   
зміни персонального складу Кабінету Міністрів України, утворення,   
реорганізації та ліквідації міністерств, інших ЦОВВ, призначення   
на посади та звільнення з посад керівників цих органів, а також   
скасування актів уряду.

Для забезпечення більш конструктивної участі Кабінету   
Міністрів у сприянні здійсненню окремих повноважень Президента   
України доцільно, зокрема, надати Прем'єр-міністрові право на   
подання Президентові пропозицій не тільки щодо призначення, а й   
щодо звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України, а також   
на подання аналогічних пропозицій щодо вирішення усіх інших,   
віднесених Конституцією України до відання Президента, кадрових   
питань в органах виконавчої влади. Згідно з Конституцією України   
реалізація Прем'єр-міністром зазначених прав не означає покладення   
на Президента України додаткових обов'язків щодо розгляду   
відповідних пропозицій.

Важливою умовою реалізації конституційного статусу Кабінету   
Міністрів є забезпечення гармонійних відносин уряду з   
Адміністрацією Президента. Доцільно законодавчо встановити, що у   
відносинах служб Кабінету Міністрів з Адміністрацією Президента,   
консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і   
службами, утвореними Президентом, беруть участь посадові особи   
апарату Кабінету Міністрів.

Для ефективного здійснення Кабінетом Міністрів України   
функцій, пов'язаних з керівництвом підвідомчими органами   
виконавчої влади, йому повинні бути надані права щодо:

- скасовування повністю чи в окремій частині актів центральних   
і місцевих органів виконавчої влади (можливість надання цього   
повноваження шляхом прийняття відповідного закону передбачено   
частиною другою ст. 120 Конституції України);

- погодження кандидатур для призначення їх на посади керівників   
(крім міністрів) ЦОВВ перед поданням Прем'єр-міністром відповідних   
матеріалів на розгляд Президенту України;

- призначення на посади та звільнення з посад усіх заступників   
міністрів та заступників керівників інших ЦОВВ, а також   
заслуховування звітів керівників інших ЦОВВ.

Крім того, слід надати Прем'єр-міністрові право вживати   
заходів дисциплінарної відповідальності (крім звільнення з посади)   
до керівників центральних, а також інших органів виконавчої влади.   
  Посиленню ролі Кабінету Міністрів у законодавчому процесі   
повинне сприяти законодавче закріплення за ним прав на:

- проведення експертизи будь-яких проектів законів перед їх   
розглядом Верховною Радою України незалежно від суб'єкта їх   
подання;

- звернення до Президента України з пропозиціями щодо   
використання ним права вето стосовно прийнятих Верховною Радою   
законів;

- звернення до Верховної Ради щодо визнання поданих урядом   
законопроектів першочерговими.

Крім того, у відносинах уряду з Верховною Радою доцільно   
докладніше законодавчо врегулювати процедури реалізації   
повноважень Кабінету Міністрів у процесі розгляду питань Верховною   
Радою, а також характер і механізми підконтрольності і   
підзвітності Кабінету Міністрів Верховній Раді.

Потрібно унормувати вимоги щодо запобігання невиправданому   
втручанню парламенту у сферу виконавчої влади, зокрема у   
діяльність уряду, міністерств, інших ЦОВВ.

***В основу проведення організаційних змін в Кабінеті Міністрів   
та його апараті має бути покладено чітке уявлення про сукупність   
функцій уряду, визначених Конституцією і законами України***.

***Зокрема, слід розмежувати:***

1) функції Кабінету Міністрів України як колегіального   
органу, що виконуються шляхом проведення засідань уряду, а в   
окремих випадках - шляхом опитування. В засіданнях беруть участь   
лише особи, що входять до складу уряду - Прем'єр-міністр, Перший   
віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Можуть   
також запрошуватись інші особи. До цих функцій, зокрема, належить:

- вироблення та здійснення політики уряду;

- прийняття актів (постанов і розпоряджень) Кабінету Міністрів;

- реалізація права законодавчої ініціативи;

- обговорення найважливіших питань життя держави та суспільства,   
а також діяльності самого Кабінету Міністрів;

- заслуховування звітів членів Кабінету Міністрів та керівників   
інших органів виконавчої влади.

2) функції Кабінету Міністрів України, що виконуються членами   
уряду відповідно до вимог закону або конкретного доручення   
Кабінету Міністрів. Виходячи із стратегічного завдання діяльності   
Кабінету Міністрів, що полягає у виробленні та здійсненні політики   
уряду, до цих функцій належать:

- керівництво з боку Прем'єр-міністра роботою Кабінету   
Міністрів та його апарату;

- спрямування, координація та контролювання діяльності   
міністерств та інших підвідомчих Кабінету Міністрів органів   
виконавчої влади;

- ведення переговорів і підписання міжнародних договорів від   
імені Кабінету Міністрів.

3) функції Кабінету Міністрів України, що забезпечуються   
такими організаційними формами роботи Кабінету Міністрів, як   
урядові комітети (ради). Основним призначенням цих комітетів є   
сприяння Прем'єр-міністрові у здійсненні ним координації   
діяльності міністерств щодо реалізації виробленої політики уряду,   
попереднього усунення розбіжностей та узгодження проектів урядових   
рішень міжвідомчого характеру, а також проектів законодавчих   
актів. Окремі комітети (ради) можуть створюватися як тимчасові. Як   
правило, урядові комітети (ради) повинні очолюватися відповідними   
віце-прем'єр-міністрами. Членами цих комітетів (рад) є міністри, а   
за необхідності до складу комітетів (рад) можуть входити керівники   
інших ЦОВВ. Перелік урядових комітетів (рад) та їх склад   
затверджує Кабінет Міністрів за поданням Прем'єр-міністра.

***Заснування урядових комітетів (рад) має на меті:***

а) зменшення навантаження на Прем'єр-міністра та Кабінет   
Міністрів в цілому шляхом делегування попереднього розгляду питань   
та проектів до урядових комітетів (рад). Кабінет Міністрів в   
цілому повинен приймати рішення щодо остаточного схвалення всіх   
рішень урядових комітетів (рад). Робота урядових комітетів (рад)   
сприятиме більш ефективному вирішенню питань, які виносяться на   
розгляд Кабінету Міністрів в цілому.

У подальшій перспективі слід розглянути можливість внесення   
змін до Конституції України, що дозволить надати згаданим   
комітетам (радам) право остаточного схвалення рішень з обмеженого   
законами кола питань;

б) підвищення рівня колегіальності в роботі уряду шляхом   
запобігання надмірному впливу окремих міністрів на вироблення та   
здійснення політики уряду та надання рівних можливостей всім   
міністрам спільно формувати та проводити цю політику;

в) чітке визначення місця і ролі віце-прем'єр-міністрів в   
процесі формування та реалізації політики уряду.

Грунтуючись на викладеній функціональній моделі, слід   
здійснити ряд заходів щодо поліпшення організації роботи уряду.   
Першорядне значення має реалізація такої умови: робота апарату   
Кабінету Міністрів не повинна підміняти діяльність міністрів.   
Прем'єр-міністр працює з міністрами безпосередньо, а не через   
апарат уряду. Це зокрема, означає, що основна робота з підготовки   
проектів законів та актів Кабінету Міністрів має виконуватися   
міністерствами з власної ініціативи, а також згідно з рішенням   
уряду або урядових комітетів (рад).

У межах нормотворчої ініціативи міністерств, інших ЦОВВ   
міжгалузеве (міжвідомче) узгодження проектів законів та актів   
Кабінету Міністрів у разі потреби здійснюють урядові комітети   
(ради). Проекти актів Кабінету Міністрів готуються в   
міністерствах, інших ЦОВВ і надсилаються для розгляду на засіданні   
Кабінету Міністрів або відповідного урядового комітету (ради),   
організації їх експертизи, ознайомлення з іншими зацікавленими   
органами виконавчої влади.

Зміни в організації роботи Кабінету Міністрів зумовлюють   
необхідність реорганізації його апарату, завданням якого повинно   
бути, зокрема, організаційне, інформаційно-аналітичне, правове,   
матеріально-технічне та інше обслуговування Кабінету Міністрів,   
урядових комітетів (рад).

Апарат Кабінету Міністрів пропонується назвати Секретаріатом   
Кабінету Міністрів, що більшою мірою відповідає визначеним для   
нього завданням та функціям.

Секретаріат Кабінету Міністрів забезпечує створення умов для   
колективної роботи Кабінету Міністрів в цілому та урядових   
комітетів (рад), а також міністрів як членів Кабінету Міністрів.   
Секретаріат не дає доручень міністрам, і його робота не замінює   
діяльності міністрів, як членів уряду.

***Секретаріат Кабінету Міністрів:***

а) допомагає Прем'єр-міністру та віце-прем'єр-міністрам в   
організації роботи уряду;

б) інформує відповідні міністерства про документи, які   
подаються до Кабінету Міністрів та урядових комітетів (рад);

в) забезпечує документування рішень Кабінету Міністрів та   
урядових комітетів (рад), надсилання цих рішень до міністрів і   
отримання урядом інформації про їх виконання;

г) здійснює контроль виконання рішень Кабінету Міністрів;

д) надає експертні висновки Прем'єр-міністрові та   
віце-прем'єр-міністрам з питань галузевої (секторної) політики;

е) організаційно обслуговує засідання урядових комітетів   
(рад);

ж) забезпечує зв'язок з Секретаріатом Верховної Ради та   
Адміністрацією Президента і інформує Адміністрацію Президента про   
рішення Кабінету Міністрів;

з) забезпечує правову експертизу проектів рішень Кабінету   
Міністрів та інших актів законодавства.

З урахуванням того, що Секретаріат Кабінету Міністрів повинен   
зберігати "інституційну пам'ять" та наступництво у роботі Кабінету   
Міністрів як колегіального органу, очолювати Секретаріат повинен   
державний службовець, призначений на цю посаду Кабінетом Міністрів   
України. Дану посадову особу пропонується назвати Державним   
секретарем (Главою Секретаріату Кабінету Міністрів, Міністром   
Кабінету Міністрів). Він не може бути звільнений з посади з   
мотивів формування нового складу Кабінету Міністрів чи обрання   
нового Президента України. Порядок звільнення Державного секретаря   
з посади має визначатися законодавством про державну службу.

Державний секретар забезпечує діяльність Кабінету Міністрів   
України як колегіального органу, а також Прем'єр-міністра з   
керівництва роботою уряду. Державний секретар здійснює керівництво   
роботою апарату Кабінету Міністрів України безпосередньо, а також   
через своїх заступників і несе відповідальність за виконання   
покладених на апарат завдань і функцій, організовує його взаємодію   
із Секретаріатом Верховної Ради України, Адміністрацією Президента   
України у процесі поточної діяльності. Він бере участь у   
реалізації заходів щодо розвитку державного управління,   
вдосконалення організаційних структур виконавчої влади,   
координації, спрямовування та контролювання роботи керівного   
органу управління державною службою.

Державний секретар повинен мати заступників, які   
призначаються Кабінетом Міністрів України за поданням Державного   
секретаря.

Секретаріат Кабінету Міністрів складається з підрозділів, які   
згідно з їх завданнями і функціями поділяється на:

- загальнофункціональні підрозділи;

- підрозділи за окремими напрямками діяльності Кабінету   
Міністрів України, які організаційно та інформаційно-аналітично   
обслуговують урядові комітети (ради) і не повинні дублювати   
функції міністерств та інших ЦОВВ;

- патронатні служби Прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів.

**2. Центральні та інші підвідомчі Кабінету Міністрів органи виконавчої влади**

Реалізація визначених вище напрямів реформування Кабінету   
Міністрів України має проводитися паралельно з реформуванням   
системи ЦОВВ. Ці органи здійснюють свої повноваження на всій   
території України як безпосередньо, так і через утворені ними   
територіальні (регіональні) підрозділи (органи).

Реформа ЦОВВ тісно пов'язана, а в деяких випадках і   
зумовлена іншими реформами. Так, секторні міністерства повинні   
бути повноправними представниками держави в своїх секторах. Проте   
вони можуть взяти на себе ці функції, лише звільнившись від   
відповідальності за роботу кожної державної господарюючої одиниці   
в своєму секторі.

Таким чином, реформа секторних міністерств повинна   
відбуватись паралельно з реформою всього державного сектору   
економіки - приватизацією, корпоратизацією залишених у власності   
держави підприємств виробничого сектору, переведенням на   
самоврядування державних підприємств соціальної сфери. В свою   
чергу, реформа секторних міністерств дозволить звільнити існуючий   
апарат Кабінету Міністрів від контролю за реалізацією державних   
інтересів в галузях національної економіки, оскільки така функція   
апарату ставить його над міністерствами.

***Вихідними концептуальними засадами реформування ЦОВВ є   
визнання необхідності***:

***по-перше***, врахування об'єктивної тенденції мінімізації   
втручання держави в особі органів виконавчої влади в   
життєдіяльність суспільства, особливо в діяльність господарюючих   
суб'єктів;

***по-друге***, переорієнтації діяльності цих органів з суто   
адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних   
управлінських послуг громадянам та юридичним особам, а також   
забезпечення дії принципу верховенства права;

***по-третє***, збереження (за умови зменшення кількості або іншої   
трансформації сфери відповідальності ЦОВВ) за виконавчою владою   
достатніх важелів управління соціально важливими процесами, які   
потребують державного втручання.

***Запропонований комплекс заходів реформування ЦОВВ спрямований   
на:***

а) уточнення та зміну функцій ЦОВВ, перегляд їх статусу і на   
цій основі - оптимізацію кількісного складу ЦОВВ;

б) забезпечення провідної ролі міністерств серед інших   
підвідомчих Кабінету Міністрів органів як головних суб'єктів   
вироблення і реалізації урядової політики в тій чи іншій сфері;

в) підвищення ролі міністрів як політичних діячів (політиків)   
і відокремлення статусу міністрів від статусу державних   
службовців;

г) запровадження нових форм і процедур діяльності ЦОВВ та   
відповідних організаційних структур.

Концептуальні засади реформування ЦОВВ базуються на визнанні   
того положення, що ефективній діяльності цих органів сьогодні   
значно перешкоджає:

- невизначеність у розмежуванні статусу міністерств, державних   
комітетів і так званих "інших центральних органів виконавчої   
влади";

- нечіткість у співпідпорядкованості ЦОВВ, дублювання і   
суперечливість їх функцій та повноважень;

- невідповідність фактичної ролі окремих ланок їх формально   
продекларованому статусу як ЦОВВ;

- відсутність у Кабінету Міністрів достатніх засобів впливу на   
діяльність певної частини ЦОВВ;

- наявність майже повної змістової відповідності статусів   
міністра і керівника іншого ЦОВВ.

Виходячи з цього, вважаємо за доцільне концептуально   
по-новому провести класифікацію підвідомчих Кабінету Міністрів   
органів виконавчої влади, визначивши такі групи органів, правове   
становище яких не однакове за суттєвими ознаками, а саме:

I група - центральні органи виконавчої влади:

а) міністерства (визначення див. на с. 17);

б) державні комітети (визначення див. на с. 18);

в) ЦОВВ із спеціальним статусом (визначення див. на с. 18).

Центральні органи виконавчої влади - це група підвідомчих   
Уряду органів виконавчої влади, щодо яких ключові установчі та   
кадрові питання вирішуються Президентом України відповідно до його   
конституційно визначених повноважень (пункти 10 і 15 частини   
першої статті 106).

Певним винятком є ЦОВВ із спеціальним статусом, до яких   
віднесені органи, особливості статусу котрих встановлюються у   
кожному випадку законами України. Існування таких органів або вже   
передбачено Конституцією України (пункт 14 частини першої статті   
106, пункт 22 частини першої статті 85), або може бути передбачено   
новими законами, що визначають повноваження та порядок діяльності   
цих органів. У звичайних (загальнорегулятивних) законах питання   
утворення і визначення конкретної організаційно-правової форми   
таких ЦОВВ вирішуватися не можуть.

II група - урядові установи і організації:

а) установи і організації, підпорядковані безпосередньо   
Кабінету Міністрів;

б) установи і організації, підпорядковані Кабінету Міністрів   
опосередковано - через підпорядкування тому чи іншому ЦОВВ.

До групи урядових установ і організацій повинні бути   
віднесені установи і організації, ключові установчі та кадрові   
питання щодо яких вирішуються Кабінетом Міністрів України, в тому   
числі стосовно тих урядових установ і організацій, що   
безпосередньо підпорядковані міністерствам, - за поданням   
відповідних міністрів.

Правовою підставою існування таких установ і організацій є   
положення пункту 9 статті 116 Конституції України, згідно з яким   
Кабінет Міністрів "спрямовує і координує роботу міністерств, інших   
органів виконавчої влади" (курсив розробників Концепції). Надання   
законодавчим шляхом уряду повноважень стосовно вирішення   
установчих і кадрових питань стосовно цих органів можливе на   
підставі положення частини другої статті 120 Конституції України   
, згідно з якою повноваження Кабінету Міністрів визначаються Конституцією і законами України,

III група - установи і організації при Кабінеті Міністрів   
України. Ці структури пропонується вивести за межі поняття "органи   
виконавчої влади", оскільки вони не є суб'єктами виконавчої влади,   
тобто не мають державно-владних повноважень.

До складу групи установ і організацій при Кабінеті Міністрів   
повинні бути віднесені:

а) структури, що утворені внаслідок перетворення окремих   
існуючих нині органів виконавчої влади, які підвідомчі Кабінету   
Міністрів, але фактично не мають владно-розпорядчих повноважень;

б) структури, що й на даний час мають статус установ і   
організацій при Кабінеті Міністрів.

Всі установчі та кадрові питання стосовно цих структур   
вирішуються Кабінетом Міністрів України.

Грунтуючись на запропонованій класифікації підвідомчих   
Кабінету Міністрів органів виконавчої влади, доцільно на   
законодавчому рівні закріпити такі визначення понять,   
функціонального призначення та загальних субординаційних зв'язків   
органів кожної з наведених вище груп.

1. ***Міністерства*** - це центральні органи виконавчої влади,   
покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних   
сферах суспільного життя (секторах державного управління). Їх   
очолюють міністри, які за посадою є членами Кабінету Міністрів   
України і відповідно до цього мають статус політичних діячів   
(політиків).

Міністерства займають провідне місце серед ЦОВВ та інших   
підвідомчих Кабінету Міністрів органів і фінансуються із   
державного бюджету. Між міністерствами розподіляється весь спектр   
урядової політики, за винятком тих напрямів, реалізація яких   
віднесена до повноважень ЦОВВ із спеціальним статусом.

Міністерства є єдиноначальними органами. Міністр входить до   
складу Кабінету Міністрів і тому як політичний діяч (політик) не   
є державним службовцем. Міністр доручає виконання частини своїх   
посадових повноважень заступникам міністра, які можуть виконувати   
їх від імені міністерства відповідно до затвердженого міністром   
розподілу службових обов'язків між заступниками.

Міністерства повинні мати право видавати загальнообов'язкові   
нормативно-правові акти в межах повноважень, визначених   
Конституцією і законами України, а також відповідно до указів   
Президента України та актів Кабінету Міністрів України.

У змісті діяльності самого міністерства потрібно чітко   
визначити і розмежувати його функції:

а) як органу, який забезпечує аналітико-консультативну   
допомогу у виробленні та здійсненні політики міністра у   
відповідному секторі державного управління;

б) як органу, який забезпечує задоволення певних потреб   
суспільства і держави. Ці функції пов'язані, зокрема, з наданням   
управлінських послуг населенню і підлягають широкій   
децентралізації, в тому числі шляхом їх делегування окремим   
госпрозрахунковим підрозділам, підпорядкованим відповідному   
міністерству.

Міністерство може мати підпорядковані йому підрозділи   
(органи), в тому числі територіальні (регіональні), які становлять   
так звану "систему міністерства".

Апарат міністерства складається з державних службовців і   
очолюється державним службовцем - одним із заступників Міністра.

2. ***Державні комітети*** - це центральні органи виконавчої влади,   
які, безпосередньо не формуючи урядову політику, покликані сприяти   
міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом   
виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого   
чи міжсекторного характеру.

Відповідно до частини першої статті 114 Конституції України   
голови державних комітетів не входять до складу Кабінету   
Міністрів, отже, самостійно не виробляють політики уряду і не є   
політичними діячами (політиками), а мають статус державних   
службовців.

Державні комітети можуть видавати загальнообов'язкові   
нормативно-правові акти лише у межах повноважень, визначених для   
них законами.

Державні комітети є зараз єдиноначальними органами виконавчої   
влади, хоча сама назва "комітет" властива саме колегіальним   
органам. Зважаючи на це, пропонується змінити назву "Державний   
комітет" на іншу, що більш відповідає природі єдиноначального   
органу, наприклад "Державне агентство".

Державний комітет може мати підпорядковані йому підрозділи   
(органи), в тому числі територіальні (регіональні), які становлять   
так звану "систему державного комітету".

3. ***ЦОВВ із спеціальним статусом*** - це новий вид органів   
виконавчої влади, який входить до групи ЦОВВ. Особливість даного   
виду органів полягає, зокрема, в тому, що всі питання їх правового   
статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватися   
шляхом прийняття законів, що визначають повноваження і порядок   
діяльності саме цих ЦОВВ.

4. ***Урядові установи і організації*** - це також новий вид   
органів виконавчої влади, який згідно з цією Концепцією не   
відноситься до групи ЦОВВ. Серед урядових установ і організацій   
слід виділити наступні органи.

***4.1. Урядові установи і організації, що безпосередньо   
підпорядковані (входять до системи) відповідного міністерства***   
(або, як виняток, ЦОВВ із спеціальним статусом). Залежно від   
покладених на них функцій пропонується визначити такі різновиди   
урядових установ і організацій, безпосередньо підпорядкованих   
міністерствам:

- ***департаменти*** - утворюються, як правило, для здійснення   
функцій керівництва окремими підгалузями в межах відповідних   
секторів державного управління;

- ***інспекції*** - утворюються, як правило, для здійснення   
контрольно-наглядових функцій;

- ***виконавчі бюро*** - утворюються для здійснення   
реєстраційно-дозвільних функцій щодо фізичних і юридичних осіб, в   
тому числі на платних засадах (ці органи, на відміну від інших,   
можуть мати змішане фінансування - з бюджету та за рахунок   
власного доходу). При цьому важливо не допускати комерціалізації   
органів виконавчої влади.

Всі ці установи і організації функціонують як єдиноначальні,   
очолюються державними службовцями і не мають права видавати   
загальнообов'язкові (нормативні) правові акти.

Бюджет для них затверджує міністр в межах бюджету   
відповідного міністерства.

***4.2. Урядові установи, і організації, які підпорядковані   
безпосередньо Кабінетові Міністрів України і які за сферою   
діяльності не можуть бути структурно включені до того чи іншого   
ЦОВВ.*** (Окремі з них, наприклад ВАК та комісії з премій, мають   
змішану - державно-громадську природу). Ці органи можуть   
функціонувати на засадах як єдиноначальності, так і   
колегіальності, і мають право видавати загальнообов'язкові   
(нормативні) акти лише в межах повноважень, делегованих їм   
Кабінетом Міністрів України.

2). Запровадження запропонованих концептуальних змін в побудові   
системи міністерств, інших ЦОВВ передбачає перехід до використання   
функціонального принципу утворення міністерств у поєднанні з   
галузевим принципом у тому разі, коли це зумовлено специфікою   
відповідних секторів державного управління та поточним станом   
соціально-економічного розвитку держави.

Окремі міністерства можуть бути багатогалузевими або   
надгалузевими (наприклад, охоплювати такі галузі, як промисловість,   
сільське господарство, транспорт і зв'язок, енергетика).

У цілому структурна реорганізація органів виконавчої влади   
повинна проводитись обов'язково за умови попереднього визначення   
реальної необхідності та напрямів зміни функцій, компетенції або   
методів діяльності відповідних структур.

Кількість міністерств, з одного боку, не повинна бути надто   
малою, щоб кожен з міністрів мав можливість охопити все коло   
питань, віднесених до його відання, а з іншого боку - надто   
великою, щоб якомога рідше виникали ситуації, коли вирішення   
однакових питань покладається водночас на кількох міністрів, що   
загрожує виникненню колізій та конфліктів інтересів.

Існування державних комітетів виправдано лише в тому разі,   
коли певні функції виконавчої влади неможливо або небажано   
віднести до відання якогось одного міністерства або коли існує   
необхідність організаційно (структурно) розмежувати   
відповідальність за прийняття політичних рішень та за їх   
реалізацію.

Запропоновані зміни в системі ЦОВВ можуть сприяти   
раціоналізації чисельності працівників цих органів, інтенсифікації   
їх роботи і покращенню матеріально-технічного забезпечення. В той   
же час слід уникати механічного скорочення чисельності   
управлінських кадрів, коли це не є природним наслідком   
удосконалення управління, а тим більше може погіршити його   
результати.

Після грунтовного аналізу функцій та повноважень діючих   
центральних органів виконавчої влади необхідно провести   
консолідацію в поєднанні із змінами, що будуть проходити   
насамперед на мікрорівні, та децентралізацією функцій на рівень   
місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування   
відповідно до вимог, встановлених законами України.

***Реформування процедур управління (адміністративного менеджменту) має враховувати такі вимоги:***

- жодний орган виконавчої влади не повинен реалізовувати ті   
функції, між якими можливий конфлікт інтересів. Тільки відкрита   
суспільству процедура розв'язання конфлікту забезпечує ефективний   
компроміс. Це стосується більш за все потенційного конфлікту між   
такими функціями в будь-якому секторі суспільного виробництва, як   
вироблення політики та норм для даного сектору, представлення   
інтересів держави як власника і регулювання (зокрема, встановлення   
обмежень) діяльності господарюючих одиниць в цьому секторі;

- функція розроблення і коригування стратегії та функція   
вдосконалення процедур і організаційних структур відповідно до   
завдань, що змінюються, є постійними, обов'язковими, організаційно   
уособленими для будь-якого органу виконавчої влади;

- політична та ідеологічна єдність управлінських рішень   
процедурно забезпечується шляхом цілеспрямованого контролю за їх   
виробленням і виконанням;

- на всіх структурних рівнях виконавчої влади обов'язково   
визначаються особи (посади), що приймають рішення і персонально   
відповідають за них, з відповідним розподілом прав і   
відповідальності;

- особа, яка приймає рішення, повинна нести відповідальність за   
невирішені проблеми, за бездіяльність щодо запобігання виникненню   
збитків;

- процедура узгодження має носити дорадчий характер, за   
винятком випадків, передбачених законами;

- обмеження на отримання інформації повинні бути вичерпними,   
обгрунтованими і формалізованими в нормативно-правових актах.   
 Важливим питанням реформування міністерств є зміна їх   
внутрішньої організації та засад діяльності керівних працівників.

Вважаємо за доцільне запровадити порядок, згідно з яким   
міністр (так само як Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр   
та віце-прем'єр-міністри) займає свою посаду як політичний діяч   
(політик). За допомогою поняття "політичний діяч (політик)" в цій   
Концепції визначається правовий статус окремих керівних посад у   
сфері виконавчої влади (зокрема, членів уряду), який   
відмежовується від статусу державного службовця, встановленого   
Законом України "Про державну службу".

Політичний характер зазначеної посади зводиться не до факту   
обов'язкової належності особи, що обіймає дану посаду, до певної   
політичної партії. Це - можливий варіант (особливо з огляду на   
розвиток у найближчій перспективі політичної структурованості   
суспільства), але не обов'язковий.

***Особливості статусу посади "політичного діяча (політика)"   
виявляються у трьох ключових моментах:***

***по-перше***, в особливому порядку призначення на посаду;

***по-друге***, в особливому порядку звільнення з посади;

і, ***по-третє***, в особливих рисах відповідальності, яка має   
ознаку публічної (тобто перед главою держави, парламентом, а також   
в певних формах - перед населенням) відповідальності за наслідки   
діяльності.

Міністр повинен взяти на себе виконання всіх політичних   
функцій в міністерстві, головні з яких полягають у визначенні   
відповідного напряму урядової політики та в його реалізації в   
довіреному міністерству секторі державного управління.

Міністр має право формувати власну патронатну службу.   
Патронатна служба міністра як його особистий апарат має бути   
спрямована на підготовку необхідних матеріалів для міністра,   
організацію його контактів з громадськістю та засобами масової   
інформації. Водночас вона повинна виконувати роль сполучної ланки   
між міністром та колективом службовців - апаратом міністерства, а   
також між певним міністром та іншими міністрами.

Інші посадові особи міністерства є державними службовцями,   
які разом з технічними та обслуговуючими працівниками становлять   
апарат (персонал) міністерства. Його очолює один з заступників   
міністра, який є державним службовцем і призначається на посаду та   
звільняється з посади Кабінетом Міністрів за поданням керівного   
органу управління державною службою. Орієнтовна назва посади цього   
заступника міністра, що пропонується, - Керівник апарату   
міністерства. Запровадження цієї посади дозволить звільнити   
міністра від обов'язків щодо адміністративно-оперативного   
керівництва апаратом і водночас забезпечити стабільність і певну   
незалежність апарату від змін політичного курсу і політичних   
діячів, а також професійне наступництво в роботі апарату   
міністерства.

Решта заступників міністра повинна бути також державними   
службовцями, призначатися на посаду та звільнятися з посади   
Кабінетом Міністрів за поданням Міністра. Було б доцільно, щоб   
попередній відбір кандидатів на посаду цих заступників Міністра   
здійснював керівний орган управління державною службою (за   
спеціальною процедурою, що має бути законодавчо унормована).   
Зазначені заступники Міністра керують роботою міністерства за   
відповідними функціональними чи галузевими напрямами і в їх   
підпорядкуванні перебувають відповідні основні структурні   
підрозділи міністерства.

**3. Місцеві органи виконавчої влади**

Виконавчу владу на місцевому територіальному рівні, тобто в   
областях, районах, містах Києві та Севастополі здійснюють обласні,   
районні, Київська та Севастопольська міські та районні в містах   
Києві і Севастополі державні адміністрації. Місцеві   
(територіальні) органи (підрозділи) міністерств та інших ЦОВВ   
також здійснюють визначені законодавством функції виконавчої   
влади.

Правовою основою організації та діяльності місцевих органів   
виконавчої влади є положення статей 118 і 119 Конституції України , згідно з якими виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, а також відповідні положення майбутніх законів "Про   
місцеві державні адміністрації", "Про Кабінет Міністрів України"   
та "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади".

***Метою реформування місцевих органів виконавчої влади є:***

- підвищення ефективності здійснення державної політики уряду   
на територіальному рівні;

- спрямування їх діяльності на забезпечення реалізації прав і   
свобод громадян, розширення видів державних (управлінських) послуг   
та підвищення їх якості;

- гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів   
з урахуванням особливостей територіального розвитку;

- сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування на   
основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями   
виконавчої влади.

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами   
виконавчої влади загальної компетенції, що уособлюються головами   
місцевих державних адміністрацій. Згідно з пунктом 10 статті 106   
Конституції України голови місцевих державних адміністрацій   
призначаються на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і   
звільняються з посади Президентом України. При здійсненні своїх   
повноважень вони відповідальні перед главою держави і Кабінетом   
Міністрів України. Районні державні адміністрації також підзвітні   
та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Голови місцевих державних адміністрацій формують їх склад та   
приймають рішення, які повинні відповідати Конституції України,   
іншим актам законодавства.

***Основними напрямами діяльності місцевих державних   
адміністрацій законодавчо мають бути визначені такі:***

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

- забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і   
свобод громадян;

- загальний нагляд за дотриманням Конституції та інших актів   
законодавства України;

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

- розроблення проектів відповідних бюджетів, забезпечення їх   
виконання та звітування про виконання бюджетів і програм;

- взаємодія з органами місцевого самоврядування;

- реалізація інших наданих державою, а також делегованих   
відповідними радами повноважень.

У діяльності обласних державних адміністрацій має бути   
підвищена ефективність контрольно-наглядових функцій за   
додержанням Конституції і законів, а також щодо здійснення   
державного управління і місцевого самоврядування з одночасним   
посиленням у діяльності районних державних адміністрацій значення   
розпорядчо-виконавчих функцій.

***До сфери контрольно-наглядової діяльності державних   
адміністрацій доцільно, зокрема, віднести:***

- збереження і раціональне використання державного майна;

- додержання фінансової дисципліни, порядку ведення обліку та   
звітності, виконання державних контрактів і зобов'язань перед   
бюджетом, належне і своєчасне відшкодування збитків, заподіяних   
державі;

- використання та охорона земель, лісів, надр, води,   
атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших   
природних ресурсів;

- охорону пам'яток історії та культури, збереження житлового   
фонду;

- додержання виробниками продукції стандартів, технічних умов   
та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;

- додержання санітарних та ветеринарних правил, правил   
збирання, утилізації і захоронення промислових, побутових та інших   
відходів, додержання правил благоустрою населених пунктів;

- додержання архітектурно-будівельних норм, правил і   
стандартів;

- виконання правил торгівлі, побутового, транспортного і   
комунального обслуговування, законодавства про захист прав   
споживачів;

- додержання законодавства з питань науки, мови, реклами,   
освіти, культури, охорони здоров'я, материнства і дитинства,   
сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення,   
фізичної культури і спорту;

- додержання громадського порядку, правил технічної   
експлуатації транспорту та дорожнього руху;

- додержання законодавства про державну таємницю та інформацію.

Місцевим державним адміністраціям відповідно до законів   
України можуть передаватися (делегуватися) для здійснення окремі   
повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. Надання таких   
повноважень повинно супроводжуватися передачею місцевим державним   
адміністраціям відповідних фінансових, матеріально-технічних та   
інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Реформування організації та діяльності місцевих державних   
адміністрацій необхідно проводити поступово з урахуванням   
загальних тенденцій перетворення структурних та функціональних   
засад всієї системи органів виконавчої влади та інституту   
державної служби.

Особливу увагу слід приділити поетапності здійснення змін на   
рівні обласних державних адміністрацій, які є ключовою ланкою у   
реалізації державної політики уряду на територіальному рівні.

У міру накопичення досвіду функціонування місцевих державних   
адміністрацій обов'язково відпрацьовуються шляхи і засоби   
запровадження нової моделі організації державних адміністрацій   
обласного рівня, яка передбачає, що на заключному етапі   
реформування (орієнтовно з 2000 року) вони мають бути побудовані   
за наступною схемою:

а) голова обласної державної адміністрації повинен мати   
статус політичного провідника єдиної державної політики в регіоні.   
Голова обласної держадміністрації призначається на посаду і   
звільняється з посади Президентом України за поданням   
Прем'єр-міністра України;

б) перший заступник, заступники голови обласної державної   
адміністрації повинні мати (за аналогією із заступниками   
міністрів) статус державних службовців з деякими особливостями,   
які мають бути визначені Законом України "Про державну службу".   
Вони призначаються головою облдержадміністрацій за   
погодженням, відповідно, з Першим віце-прем'єр-міністром України   
або з віце-прем'єр-міністром України з конкретного напрямку його   
функціональних повноважень з урахуванням кандидатур,   
запропонованих керівним органом управління державною службою;

в) сфери відання та відповідальності заступників голови   
обласних державних адміністрацій, як правило, повинні відповідати   
розподілу функціональних повноважень між віце-прем'єр-міністрами   
України. Це є підставою для обмеження кількості заступників голови   
обласної державної адміністрації;

г) запроваджується посада Секретаря обласної державної   
адміністрації, який повинен здійснювати адміністративно-оперативне   
керівництво апаратом цієї адміністрації. Призначення на цю посаду   
здійснюється головою облдержадміністрації з врахуванням   
кандидатур, поданих керівним органом управління державною службою,   
за погодженням із Державним секретарем, а звільнення з посади у   
порядку, визначеному у законодавстві про державну службу;

д) між посадовими особами обласної державної адміністрації   
повноваження повинні бути розмежовані таким чином, щоб голова   
адміністрації був максимально звільнений від вирішення поточних,   
оперативних питань та зосереджував увагу на проблемах розроблення   
і здійснення державної політики з урахуванням специфіки   
відповідного регіону (регіональної політики).

Районні державні адміністрації організовуються з урахуванням   
того, що функції голів цих адміністрацій за своїм змістом не мають   
ознак політичної діяльності. Відповідно до цього голови районних   
державних адміністрацій повинні мати статус державних службовців.   
Згідно з частиною 10 статті 106 і частиною IV статті 118   
Конституції України вони призначаються на посади і звільняються з   
посад Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.

У подальшому, з огляду на перспективи розвитку інституту   
державної служби, кандидатури на зазначені посади повинні   
пропонуватися керівним органом управління державною службою.   
Перебування їх на посаді не повинно обмежуватися строком   
повноважень Президента України, що забезпечить стабільність   
становища цих посадових осіб, їх певну незалежність від політичних   
змін.   
  Важливим питанням реформування місцевих органів міністерств   
та інших центральних органів виконавчої влади (далі - місцеві   
органи) є забезпечення чітких субординаційних зв'язків між цими   
органами та органами виконавчої влади вищого рівня.

При цьому треба зазначити, що важливою особливістю правового   
статусу місцевих державних адміністрацій є те, що в ньому певним   
чином поєднуються повноваження загальної та спеціальної   
компетенції. Зокрема, повноваження спеціальної компетенції   
здійснюють структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій,   
до відання яких віднесені питання галузевого чи функціонального   
управління на відповідній території (наприклад, управління охорони   
здоров'я, фінансове управління тощо). З огляду на це ***серед   
місцевих органів виділяються органи двох типів:***

***перший тип*** - органи, що підпорядковані міністерствам та іншим   
ЦОВВ, хоч і мають певні зв'язки з місцевими державними   
адміністраціями;

***другий тип*** - органи, що підпорядковані голові відповідної   
державної адміністрації і водночас мають враховувати вимоги   
реалізації завдань відповідного міністерства чи іншого ЦОВВ.

Згідно із зазначеними типами місцевих органів визначається   
різний характер їх відносин з іншими органами виконавчої влади, а   
також порядок призначення керівників.

**III. ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Діяльність держави, функціонування її управлінського апарату   
здійснюються через державну службу, яка є особливим інститутом   
сучасної держави. Державна служба - це спеціально організована   
професійна діяльність громадян з реалізації конституційних цілей і   
функцій держави. Система державної служби складається з   
інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур,   
а також державних службовців - осіб, які спеціально підготовлені і   
професійно зайняті у системі державних органів.

Розбудова державності України має супроводжуватися   
відповідним розвитком та удосконаленням державної служби. Метою   
реформування цього інституту є становлення справді професійної,   
високоефективної, стабільної та авторитетної державної служби.

***Основними цілями і завданнями державної служби як інституту   
української держави є:***

- охорона конституційного устрою, створення умов для розвитку   
відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод   
людини і громадянина;

- забезпечення ефективної діяльності державних органів   
відповідно до їх повноважень і компетенції шляхом надання   
професійних управлінських послуг політичному керівництву цих   
органів та громадськості.

***Для успішної реалізації визначених цілей і завдань державна   
служба повинна будуватися на таких базових принципах:***

верховенство Конституції і законів України;

пріоритет прав та свобод людини і громадянина;

патріотизм;

професіоналізм і компетентність;

оптимальне поєднання повноважень та відповідальності;

політична і релігійна нейтральність;

відкритість і прозорість.

***Зазначені цілі, завдання і принципи обумовлюють головні   
функції державної служби, зокрема:***

- забезпечення реалізації державної політики в управлінні   
суспільними процесами;

- залучення до державної служби та утримання на ній найбільш   
компетентних і відданих справі кадрів;

- побудову кар'єри та просування по службі на основі особистих   
якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців;

- професійну підготовку, перепідготовку та підвищення   
кваліфікації персоналу державної служби;

- здійснення ефективного управління державною службою;

- забезпечення зв'язків з громадськістю.

Для цього державна служба має розвиватися з урахуванням   
наступних засад.

***Класифікація державних органів і державних посад.***

У побудові державної служби насамперед слід виходити з   
функцій державних органів, розподілу цих функцій між даними   
органами, визначення повноважень органів у цілому і кожного   
окремо, а також повноважень їх працівників. Тобто потрібна   
функціональна класифікація державних органів різних рівнів і   
напрямів діяльності всіх гілок влади на основі узагальнення   
предметно-цільових характеристик, функцій та повноважень. Це дасть   
змогу розмежувати органи за специфікою діяльності, виявити   
однорідні функції, визначити доцільний функціональний розподіл між   
структурними підрозділами та штатними посадами.

З урахуванням цього можна здійснити ***класифікацію посад у   
державних органах за змістом і характером діяльності, способами   
обіймання посади і надання повноважень, а також розробити реєстри   
і типові професійно-кваліфікаційні характеристики посад.***

На основі класифікації державних органів слід виділити і   
законодавчо визначити такі типи державних посад:

***- політичні;***

***- патронатні;***

***- адміністративні***.

Зокрема, до політичних посад повинні належати посади міністра   
(так само як і посади інших членів Кабінету Міністрів).

Визначення сфери державної служби і статусу державних   
службовців.

На основі наведеної класифікації адміністративні і патронатні   
посади в державних органах доцільно віднести до державної служби.   
Працівники на цих посадах є державними службовцями і беруть участь   
у здійсненні завдань та функцій державної влади, займаються   
державною управлінською діяльністю (керують, організують,   
виконують) в органах трьох гілок влади. Ці працівники мають   
державно-владні повноваження, несуть відповідальність за посадою,   
отримують від держави винагороду за свою працю.

Найпершим радикальним заходом реформування державної служби   
має стати чітке законодавче визначення статусу державних   
службовців, встановлення та утвердження норм і гарантій цього   
статусу. Це дасть змогу розмежувати дві групи посадових осіб у   
державних органах - політичних діячів (політиків) і державних   
службовців.

Керівництво проходженням державної служби в органах державної   
влади покладається на вищу посадову особу, яка є державним   
службовцем.

Окремо визначаються особливості служби працівників в органах   
місцевого самоврядування.

У перспективі до специфічних видів державної служби доцільно   
віднести військову, дипломатичну, митну та інші види служби у   
відповідних державних органах оборони, внутрішніх і закордонних   
справ, безпеки, прокуратури, судочинства тощо.

***Конкурсність, об'єктивність, прозорість і гласність у   
прийнятті на державну службу та просуванні щодо службової кар'єри.***

Для приймання на посади державних службовців доцільно перейти   
до єдиного порядку проведення конкурсу та стажування із складанням   
іспиту.

Необхідно створити систему об'єктивної оцінки (атестації)   
діяльності державних службовців. Серед основних критеріїв оцінки   
мають бути продуктивність, ефективність, якість і своєчасність   
роботи. Обов'язкове здійснення системного контролю за проходженням   
державної служби.

З метою формування дійового резерву та заповнення вакантних   
посад у державних органах слід запровадити у загальнонаціональному   
масштабі систематичне інформування громадськості про потребу у   
кадрах. Важливо забезпечити доступ громадян та їх об'єднань до   
всіх загальних нормативних та інструктивних матеріалів, що   
визначають діяльність державних органів.

Необхідним є нормативно-правове розроблення процедур і   
механізмів реалізації повноважень у кадровій сфері Президента   
України, Кабінету Міністрів України, інших державних органів.

Удосконалення адміністративної культури державних службовців,   
посилення суспільної довіри до них.

Мають бути утверджені нові підходи до організації діяльності   
державних службовців, зокрема у взаємодії з громадянами,   
насамперед у принциповій зміні характеру цієї взаємодії. Необхідно   
встановити стандарти якості роботи державних службовців та їх   
поведінки по відношенню до громадян. На сьогодні головною рисою   
діяльності державних службовців повинен стати пріоритет прав та   
інтересів особи.

Потрібно виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на   
оновлення адміністративної культури, формування готовності   
управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах зростаючої   
свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією   
на служіння громадянам. Слід ідентифікувати, стандартизувати та   
оприлюднити певні види державних послуг з метою їх поліпшення і   
спрощення порядку надання (дерегуляція), делегування повноважень   
іншим управлінським рівням та секторам (децентралізація і   
деконцентрація), а також удосконалення управлінських процедур та   
запровадження достатніх апеляційних інституцій і механізмів,   
зокрема стосовно оскарження дій державних службовців.

Правова захищеність, політична нейтральність на державній   
службі.

Необхідно удосконалити визначення та застосування норм і   
гарантій статусу державних службовців. Це включає забезпечення   
цілісності, системності, повноти та стабільності правового і   
соціального становища державних службовців, узгодження їх   
посадових повноважень з правами та обов'язками фактичного   
перебування на державній службі.

З одного боку, потрібно посилити правові гарантії,   
матеріальну і моральну захищеність, політичну незалежність   
державних службовців щодо виконання своїх професійних обов'язків.   
З другого - створити чіткий механізм відповідальності державних   
службовців, узгоджений з нормами адміністративного, цивільного,   
фінансового, трудового та кримінального права, який, зокрема,   
гарантував би політичну нейтральність на державній службі. З   
огляду на це важливим є визначення комплексу контрольних   
параметрів оцінки діяльності державних службовців та запровадження   
системи адміністративної юстиції.

***Мотивація, стимулювання, заохочення державних службовців***.

Слід реформувати систему оплати праці державних службовців з   
тим, щоб забезпечити конкурентоздатність державної служби на ринку   
праці, зменшити відомчий та місцевий вплив, запобігти корупції,   
кардинально підвищити заінтересованість кадрів у продуктивній і   
якісній, ініціативній і ефективній, сумлінній і відповідальній   
роботі, перебуванні на державній службі та подальшому просуванні   
щодо кар'єри. Цього можна досягти у разі встановлення на державній   
службі більшої середньої заробітної плати, ніж в галузях   
економіки, та не меншої, ніж у приватному секторі. Має бути   
вдосконалена структура оплати праці, забезпечена її справедливість   
і прозорість. Потрібно істотно збільшити частку посадового окладу   
в сукупній заробітній платі, значно піднести роль рангу державного   
службовця у матеріальному стимулюванні (наприклад, у разі   
підвищення рангу заробітна платня повинна збільшуватися принаймні   
на 10 відсотків). Обов'язковим є посилення посадової диференціації   
платні з урахуванням рівня відповідальності, забезпечення її   
швидкого зростання на початку кар'єри, також зменшення міжвідомчих   
і місцевих розбіжностей в оплаті праці.

Доцільно запровадити систематичний моніторинг розмірів   
заробітної плати, зважаючи, зокрема, на інфляцію та зміни оплати   
праці в недержавному секторі економіки.

З метою збереження високопрофесійного і досвідченого   
кадрового потенціалу державної служби та ефективного його   
використання у випадках припинення державної служби з незалежних   
від працівника причин (відставка, звільнення, відсторонення,   
утримання в резерві поза службою тощо) доцільно розробити і   
запровадити дійовий механізм його соціально-правового захисту.   
Так, у разі зміни посади державним службовцем внаслідок зміни   
керівника (для патронатної служби) та ліквідації або реорганізації   
державних органів йому повинна надаватися робота з установленням   
посадового окладу не нижче від попереднього.

Необхідно створити належні умови праці персоналу державної   
служби, включаючи надання відповідних приміщень,   
організаційно-технічне, інформаційне та допоміжно-обслуговуюче   
кадрове забезпечення.

Зокрема, мають бути визначені однакові умови роботи та оплати   
праці державних службовців апарату міністерств і Кабінету   
Міністрів з урахуванням виконуваних завдань та ступеня   
відповідальності.

***Професійна підготовка кадрів для державної служби***.

Загальнонаціональна система підготовки, перепідготовки і   
підвищення кваліфікації державних службовців має бути значно   
удосконалена. Це, зокрема, вимагає:

визначення рівнів і напрямів підготовки за спеціальностями і   
спеціалізаціями (як у межах освітньої галузі "державне   
управління", так і в інших галузях із фаховим спрямуванням на   
державну службу), встановлення термінів та обсягів навчання, а   
також проведення акредитації закладів освіти і ліцензування   
навчальних програм для забезпечення державних стандартів якості   
підготовки у цій сфері;

приділення у процесі професійного навчання державних   
службовців особливої уваги їх підготовці до управлінської   
діяльності, прийняття рішень, розроблення та аналізу політики,   
стратегічного менеджменту тощо;

запровадження нормативів відбору на навчання залежно від   
рівня освіти, напряму (спеціальності, спеціалізації) підготовки, а   
у системі підвищення кваліфікації кадрів - від категорії та   
професійно-кваліфікаційної характеристики посади;

чіткого розмежування завдань і повноважень   
загальнонаціональних, галузевих, регіональних та місцевих закладів   
навчання персоналу державної служби з урахуванням специфіки   
здійснення ними підготовки і підвищення кваліфікації кадрів,   
передусім керівників і спеціалістів;

встановлення гарантій працевлаштування випускників навчальних   
закладів, що готують кадри для державної служби, з метою   
ефективного використання набутого освітньо-професійного   
потенціалу;

посиленого стимулювання навчання державних службовців із   
задіянням механізму планування їх професійної кар'єри та   
відповідальності керівників державних органів за ефективне   
використання спеціально підготовлених кадрів;

запровадження розгорнутої, упорядкованої та обов'язкової   
системи підвищення кваліфікації державних службовців з   
використанням різних форм навчання;

розширення мережі підготовки кадрів вищої кваліфікації через   
аспірантуру і докторантуру для підвищення наукового рівня   
діяльності органів державного управління;

з метою заохочення і стимулювання державних органів у   
систематичній професійній підготовці їх працівників визначення в   
кошторисах на утримання цих органів окремої статті видатків на   
підготовку і підвищення кваліфікації державних службовців у   
розмірі не менш як 3 відсотки від фонду оплати праці;

зміцнення матеріально-технічної бази закладів підготовки і   
підвищення кваліфікації персоналу державної служби, насамперед   
тих, що навчають керівні кадри.

***Відданість, сумлінність, відповідальність державних   
службовців.***

Необхідно максимально об'єктивізувати механізм службової   
кар'єри, забезпечивши просування по службі і матеріальне   
заохочення державних службовців на підставі їх особистих заслуг із   
запровадженням відкритості процесу такої оцінки.

Доцільно визначити етичні вимоги щодо діяльності державного   
службовця та узагальнити їх у Кодексі правил поведінки (етики)   
державного службовця.

Важливо посилити відповідальність за неналежне виконання   
службових обов'язків, зокрема за бездіяльність, зволікання у   
прийнятті і виконанні рішень.

Слід вжити радикальних заходів для викорінення і запобігання   
проявам корупції, партійної та конфесійної прихильності.

Потребує удосконалення механізм декларування доходів та   
майнового становища державних службовців.

Оптимізація структури управління державною службою.

Державну службу необхідно зробити загальнодержавною, цілісною   
на всій території України. Для цього доцільно значно підвищити   
роль керівного органу управління державною службою, який повинен   
бути центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом.   
Його роль має бути провідною в організації кадрового забезпечення   
державних органів.

Цей орган повинен брати участь у розробленні та реалізації   
єдиної політики у сфері державної служби. До його повноважень має   
також належати визначення і планування потреби у кадрах державних   
службовців; розробка, координація та контроль здійснення заходів   
щодо підвищення ефективності державної служби (зокрема, стосовно   
проведення атестації державних службовців); визначення потреби та   
координація навчання у системі професійної підготовки і підвищення   
кваліфікації кадрів для державної служби; вироблення   
організаційних засад формування кадрового резерву державних   
службовців; координація наукових досліджень з проблем підвищення   
ефективності державної служби.

З метою визначення шляхів, способів і засобів реалізації   
основних напрямів єдиної політики у сфері державної служби та   
об'єднання зусиль усіх державних органів для підвищення   
ефективності державної служби доцільно переглянути і впорядкувати   
повноваження існуючих дорадчих органів з питань державної служби і   
кадрової роботи.

***Перспективний поетапний розвиток державної служби.***

Основна увага на першому етапі має бути приділена   
законодавчому вирішенню питань в системі взаємовідносин та   
структурі "система державних органів - орган влади - посада". Це   
прийняття та впровадження законів України "Про Кабінет Міністрів   
України", "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої   
влади", "Про місцеві державні адміністрації", нормативних актів   
щодо розподілу повноважень місцевих державних адміністрацій та   
органів місцевого самоврядування, заснованих на функціональному   
аналізі повноважень і відповідальності зазначених органів.

На наступних етапах адміністративної реформи мають бути   
реалізовані заходи, які в сукупності мають привести до завершення   
реформування єдиної системи державної служби в Україні відповідно   
до її унітарного устрою, до здійснення структурної реформи   
державного апарату, створення різних видів і форм контролю над   
ним, нових форм зв'язку державного апарату з громадянами,   
громадськими об'єднаннями, політичними партіями та суспільством в   
цілому. При цьому, зокрема, має бути вирішений комплекс питань з   
правового забезпечення державної служби з акцентом на вирішення   
статусних проблем, пов'язаних з визначенням правового положення   
державного службовця та його посади.

У перспективі постає питання обов'язкової розробки такої   
концепції державної служби, яка б охоплювала установи і   
організації всього державного сектору, що фінансується з   
державного бюджету.

***Впровадження реформи державної служби***.

Насамперед слід переглянути законодавство щодо державної   
служби. Поряд з внесенням змін до чинного закону та удосконаленням   
діючих нормативно-правових актів у перспективі треба прийняти   
узагальнюючий закон, який би виконував роль методологічного і   
регулятивного фундаменту правового врегулювання цілісної державної   
служби з урахуванням усіх її особливостей на різних етапах   
розвитку.

Керування реформою державної служби слід покласти на Кабінет   
Міністрів і керівний орган управління державною службою.

Процес реформування має бути науково і ресурсно забезпечений.

**IV. ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ТА СИСТЕМА МІСЦЕВОГО   
 САМОВРЯДУВАННЯ**

Існуюча організація територіального устрою та системи   
місцевого самоврядування має такі недоліки, що істотно впливають   
на ефективність управлінської діяльності:

регіональний і місцевий рівень управління склався відповідно   
до системи адміністративно-територіального устрою України, яка   
була запроваджена на початку 30-х років в інтересах   
централізованого партійно-бюрократичного управління. У зв'язку з   
цим значна частина самоврядних територіальних одиниць (зокрема,   
сіл, селищ, міст районного значення) сьогодні позбавлена   
необхідних фінансових та економічних ресурсів;

із конституційним визначенням суб'єкта місцевого   
самоврядування - територіальної громади - не узгоджена система   
адміністративно-територіальних одиниць: у межах адміністративних   
кордонів одних населених пунктів перебувають інші населені пункти,   
територіальні громади яких виступають згідно з Конституцією   
України самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. У зв'язку   
з цим виникає проблема розмежування самоврядних прав різних   
територіальних громад, що співіснують у межах однієї   
адміністративно-територіальної одиниці;

на обласному і районному рівні управління, де функціонують   
одночасно органи виконавчої влади та органи місцевого   
самоврядування (тобто два центри публічної влади), через   
відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень   
цих органів виникає небезпека конкуренції їх компетенції;

не сформована належна фінансово-економічна база органів   
місцевого самоврядування, яка б дала їм змогу надавати повноцінні   
громадські послуги.

***1. Політико-правові передумови перетворень***

Конституція України заклала необхідний правовий фундамент для   
розбудови на регіональному і місцевому рівні демократичної,   
гнучкої та ефективної організації управління, яка повинна   
базуватися на таких концептуальних засадах:

дотримання встановлених Конституцією України вимог щодо   
територіальної організації влади на місцях, які передбачають   
поєднання прямого державного управління на регіональному рівні з   
місцевим самоврядуванням;

вирішення питань адміністративної реформи щодо організації   
управління на регіональному і місцевому рівні у поєднанні із   
формуванням ефективного механізму надання населенню повноцінних   
державних та громадських послуг, а також у зв'язку з іншими   
політичними, правовими та соціально-економічними перетвореннями -   
судово-правовою та муніципальною реформами;

утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів   
місцевого самоврядування;

належне політико-правове, фінансово-економічне та   
організаційне забезпечення здійснення функцій та повноважень -   
делегованих і самоврядних - у системі місцевого самоврядування в   
межах, визначених Конституцією та законами України;

законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої   
влади та місцевого самоврядування і основних (які не можуть бути   
перерозподілені на договірних засадах) самоврядних повноважень між   
органами місцевого самоврядування різного територіального рівня;

законодавче закріплення інституту служби в органах місцевого   
самоврядування та встановлення гарантій діяльності службовця;

запровадження механізмів державної підтримки розвитку   
місцевого самоврядування та проведення муніципальної реформи;

визначення механізму судового захисту прав територіальних   
громад, конституційних засад самостійності органів та посадових   
осіб місцевого самоврядування.

***2. Основні етапи трансформації територіального устрою   
 та системи місцевого самоврядування***

У процесі трансформації територіального устрою та системи   
місцевого самоврядування слід спиратися на національний досвід, а   
також на світову, насамперед європейську, практику. При цьому   
процес перетворень доцільно здійснювати у три етапи з урахуванням:

конституційних і законодавчих засад організації та   
функціонування держави;

унітарної форми державного устрою, яка забезпечує збереження   
соборності України;

сучасних тенденцій інтеграційних процесів з огляду на   
необхідність проведення політики об'єднання невеликих   
територіальних громад, укрупнення самоврядних   
адміністративно-територіальних одиниць, утворення агломерацій   
населених пунктів, економічного районування;

подолання негативних тенденцій дезінтеграції територіальних   
громад;

одночасного функціонування органів виконавчої влади та   
органів місцевого самоврядування на регіональному рівні   
управління;

об'єктивної потреби у децентралізації державного управління,   
деконцентрації, делегуванні та передачі функцій і повноважень щодо   
надання державних та громадських послуг.

З метою визначення основних напрямів політики реформування   
організації управління на регіональному та місцевому рівні,   
організаційного, правового і фінансово-економічного механізмів   
забезпечення цього процесу, запровадження режиму оптимального   
самодостатнього функціонування суб'єктів державного управління та   
управління в системі місцевого самоврядування, здійснення   
ефективного адміністративного контролю щодо становлення і розвитку   
місцевого самоврядування започатковується перший етап реформи.

***Перший етап*** повинен включати законодавче, ресурсне   
(фінансово-економічне) і експериментальне забезпечення   
трансформації існуючої організації територіального устрою та   
системи місцевого самоврядування, становлення інституту служби в   
органах місцевого самоврядування.

З урахуванням перспективи на цьому етапі напрацьовується   
пакет законодавчих актів щодо реформування організації управління   
на регіональному і місцевому рівні, приводяться у відповідність із   
Конституцією України чинні законодавчі акти, які визначають   
бюджетно-фінансову систему, економічні засади організації   
управління та територіального розвитку, пов'язані з проведенням   
політики економічного районування. Поряд з цим розробляються   
проекти та програми відповідних державно-правових експериментів,   
які впроваджуються на різних територіальних рівнях управління.

Перший етап може тривати протягом наступного строку   
повноважень Верховної Ради України та Президента України, тобто   
орієнтовно до 2004 року.

За результатами першого етапу перетворень, державно-правових   
експериментів, пов'язаних із формуванням територіальних громад і   
вдосконаленням територіальної структури управління, розпочинається   
другий етап реформи.

***Другий етап*** охоплює трансформацію низової ланки системи   
адміністративно-територіального устрою України (село, селище та   
місто), формування комунальних об'єднань територіальних громад,   
розмежування сфери відповідальності щодо надання державних та   
громадських послуг місцевими органами виконавчої влади та органами   
місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях   
управління.

Другий етап охоплює черговий строк повноважень Верховної Ради   
України та Президента України і передбачає внесення певних змін до   
Конституції України щодо конкретизації та уточнення окремих   
положень про територіальний устрій та місцеве самоврядування.

З урахуванням процесу формування комунальних об'єднань   
територіальних громад, розв'язання проблем фінансового   
вирівнювання територіального розвитку та економічного районування   
починається третій етап реформи.

***Третій етап*** повинен передбачати трансформацію територіального   
устрою України з метою оптимізації структури управління на   
регіональному рівні, наближення прийняття управлінських рішень до   
населення, запровадження нових фінансово-бюджетних механізмів,   
раціоналізації функцій місцевих державних адміністрацій.

***3. Адміністративно-територіальний, організаційний,   
 функціональний, фінансово-економічний і правовий аспекти   
 реформування організації територіального устрою та системи   
 місцевого самоврядування***

***Адміністративно-територіальний аспект*** пов'язаний з   
визначенням територіальної основи побудови системи місцевих   
органів виконавчої влади та організації місцевого самоврядування.

У ході адміністративних перетворень система   
адміністративно-територіального устрою має бути реформована з   
урахуванням потреб нової організації управління на регіональному і   
місцевому рівні.

На першому та другому етапах пріоритетним заходом є   
трансформація низової ланки системи   
адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного   
об'єднання на основі діючих положень Конституції України   
адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування   
реального суб'єкта місцевого самоврядування - такої територіальної   
громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала   
б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання   
населенню повноцінних державних та громадських послуг.

Процес становлення нових низових   
адміністративно-територіальних утворень здійснюється на першому та   
другому етапах шляхом проведення державно-правових експериментів у   
різних регіонах України.

На третьому етапі трансформуються також   
адміністративно-територіальні одиниці середньої (район) та вищої   
(область) ланки адміністративно-територіального устрою на основі   
збереження його конституційної триланкової структури.

Паралельно з цим вивчається питання можливості переходу до   
дво- або чотириланкової системи адміністративно-територіального   
устрою з метою пошуку шляхів досягнення оптимального поєднання   
централізації та децентралізації управління, деконцентрації,   
делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій   
управління на якомога нижчий рівень управління, що забезпечить   
реальне наближення управління до населення.

***Організаційний аспект включає:***

1) визначення організаційних зв'язків між місцевими   
державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у   
процесі здійснення відповідних функцій та делегованих повноважень;

2) формування комунальних об'єднань територіальних громад -   
нових суб'єктів місцевого самоврядування. Це передбачає :

утвердження територіальної громади як первинного суб'єкта та   
головного елемента системи місцевого самоврядування;

встановлення організаційних зв'язків між структурними   
елементами комунального об'єднання територіальних громад та   
територіальними громадами населених пунктів, які входять до такого   
об'єднання, на основі законодавчого розмежування їх функцій та   
повноважень шляхом передачі основних повноважень органів місцевого   
самоврядування сіл, селищ та міст до компетенції комунального   
об'єднання;

розвиток ініціативи та самодіяльності населення, створення   
органів самоорганізації населення як за територіальною, так і за   
функціональною ознакою, встановлення їх організаційних зв'язків із   
органами і посадовими особами місцевого самоврядування;

впровадження на основі статутів територіальних громад нових   
форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, які б   
стимулювали розвиток місцевої демократії;

практичне впровадження механізмів дійового контролю   
територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб   
місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення;

4) апробація та запровадження у міській агломерації таких   
організаційних моделей управління, які б передбачали добровільне   
формування спільних органів управління та їх взаємозв'язки з   
органами місцевого самоврядування територіальних громад, що   
входять до агломерації на договірних умовах. При цьому міська   
агломерація не є новою адміністративно-територіальною одиницею, а   
являє собою організаційне утворення, яке складається з кількох   
територіальних громад, що мають на меті спільну реалізацію функцій   
місцевого самоврядування;

5) організаційне забезпечення реалізації програми державної   
підтримки і розвитку місцевого самоврядування шляхом створення   
відповідного дорадчо-консультативного органу;

6) становлення інституту служби в органах місцевого   
самоврядування (муніципальної служби). Запровадження цього   
інституту має базуватися на таких концептуальних положеннях:

служба в органах місцевого самоврядування є автономною (поряд   
з державною службою) формою публічної служби і являє собою   
професійну, на постійній основі діяльність осіб, що займають   
посади в органах місцевого самоврядування та їх об'єднаннях,   
спрямовану на здійснення завдань та функцій місцевого   
самоврядування, реалізацію повноважень органів місцевого   
самоврядування, і отримують заробітну плату за рахунок коштів   
місцевого бюджету;

служба в органах місцевого самоврядування базується на   
загальних принципах публічної служби в Україні (законності,   
пріоритету прав і свобод людини, професіоналізмі та компетентності   
службовців, рівного доступу громадян до служби з урахуванням їх   
ділових якостей та професійної підготовки, підконтрольності і   
підзвітності службовців та їх відповідальності за невиконання   
своїх службових обов'язків, заборони сумісництва та зайняття   
підприємницькою діяльністю, гласності публічної служби, правової   
та соціальної захищеності службовців, позапартійності публічної   
служби) і здійснюється на основі єдиної державної політики. Крім   
того, в її основу мають бути покладені специфічні принципи,   
притаманні лише цій формі публічної служби: самостійності органів   
та посадових осіб місцевого самоврядування в межах їх повноважень;   
відповідальності службовця перед територіальною громадою;   
поєднання загальних вимог до служби в органах місцевого   
самоврядування, встановлених законодавством, національних,   
історичних та місцевих традицій служби, визначених статутами   
територіальних громад;

повинна бути передбачена можливість переходу з державної до   
служби в органах місцевого самоврядування і навпаки;

утворення на базі Асоціації міст України Всеукраїнського   
громадського об'єднання органів місцевого самоврядування.

***Функціональний аспект*** передбачає перехід до нового розуміння   
функцій публічної влади, які за своїм змістом спрямовуються на   
надання державних та громадських послуг, перерозподіл функцій і   
повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами   
місцевого самоврядування на основі: встановлення переліку   
державних та громадських послуг, їх класифікації; визначення   
переліку послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів і на   
платній основі;

розмежування сфери відповідальності щодо надання державних та   
громадських послуг місцевими органами виконавчої влади, органами   
місцевого самоврядування на регіональному і місцевому рівні.

***На першому та другому етапах реформування***:

1) здійснюються заходи щодо розмежування функцій органів   
виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з надання   
послуг, що передбачає віднесення:

а) до сфери компетенції органів місцевого самоврядування   
питань:

місцевих фінансів;

економічного розвитку населених пунктів;

управління об'єктами комунальної власності;

комунального землекористування і використання місцевих   
природних ресурсів;

планування і забудови населених пунктів;

догляду за дорогами місцевого значення та їх будівництва;

каналізації, електро-, газо- й водопостачання, освітлення   
населених пунктів; житлового будівництва;

роботи місцевого громадського транспорту;

благоустрою парків та садів;

утримання кладовищ та надання ритуальних послуг;

роботи дошкільних установ, закладів початкової і середньої   
освіти;

надання медичної допомоги комунальними закладами охорони   
здоров'я;

роботи комунальних закладів культури, фізкультури і спорту та   
туризму;

працевлаштування і організації громадських робіт;

окремі питання охорони довкілля, громадського порядку,   
пожежної безпеки та прав споживачів;

б) до сфери компетенції місцевих органів виконавчої влади   
належать питання, не віднесені Конституцією і законодавством   
України до компетенції органів місцевого самоврядування,   
передусім:

загального нагляду за дотриманням Конституції та законів   
України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та   
місцевих державних адміністрацій;

відповідних функцій управління об'єктами державної власності;

координації діяльності територіальних підрозділів (органів)   
міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

видачі ліцензій та дозволів, передбачених законодавством;

контролю у встановлених законом межах за фінансовою   
діяльністю органів місцевого самоврядування;

2) розмежовуються функції та повноваження місцевого   
самоврядування, які здійснюються на різних територіальних рівнях.

***На третьому етапі реформування*** на основі перерозподілу   
функцій та повноважень між органами виконавчої влади та органами   
місцевого самоврядування, що проведений на першому і другому   
етапах реформи, необхідно остаточно визначитись із статусом   
місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування на   
регіональному рівні управління.

***Фінансово-економічний аспект реформи включає***:

формування фінансово-економічних засад комунальних об'єднань   
територіальних громад на основі, по-перше, встановлення   
оптимальних параметрів цих об'єднань з метою створення їх   
достатньої фінансово-економічної та ресурсної бази, по-друге,   
реалізації заходів щодо формування комунальної власності;

здійснення заходів, спрямованих на формування фінансів   
територіальних громад, які повинні базуватися на таких місцевих   
фінансових інститутах, як місцеві бюджети, позабюджетні, валютні   
та цільові фонди, місцеві податки і збори, комунальний кредит,   
комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств;

забезпечення реального відокремлення бюджетів об'єднань   
територіальних громад від Державного бюджету України, що є   
необхідною передумовою їх самостійності. Основою самостійності   
бюджетів територіальних громад та їх об'єднань мають стати власні   
та закріплені доходи. Власні доходи формуються за рахунок місцевих   
податків і зборів, зокрема податку на землю, податку на нерухоме   
майно фізичних та юридичних осіб, прибуткового податку з громадян,   
місцевих акцизів та інших;

забезпечення можливостей надання всіма територіальними   
громадами та їх об'єднаннями громадських послуг на рівні державних   
мінімальних соціальних стандартів, подолання з цією метою   
вертикальних та горизонтальних фіскальних дисбалансів в державі   
шляхом вжиття заходів фінансового вирівнювання. Система   
фінансового вирівнювання базуватиметься на об'єктивних критеріях   
та відповідній правовій базі. Основними складовими такої системи   
мають стати державні мінімальні соціальні стандарти, метою   
впровадження яких є поступове вирівнювання обсягу і якості надання   
державних та громадських послуг у межах всієї території держави,   
податкоспроможність територіальних громад, середня   
податкоспроможність територіальної громади, власні та закріплені   
доходи, фонди фінансового вирівнювання, трансферти;

розробка механізму фінансування делегованих законом   
повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню шляхом   
виділення у Державному бюджеті України окремого розділу видатків   
"Фінансування делегованих повноважень виконавчої влади". Ці кошти   
надаватимуться територіальним громадам та їх комунальним   
об'єднанням у формі субсидій;

створення механізму державної фінансової підтримки місцевого   
самоврядування, зокрема в сфері інвестиційної діяльності, шляхом   
запровадження інвестиційних субвенцій територіальним громадам та   
їх об'єднанням за рахунок коштів Державного бюджету України і   
спеціальних державних позабюджетних фондів;

подолання існуючої практики дублювання функцій органів, які   
здійснюють управління на різних територіальних рівнях, щодо   
фінансування бюджетних установ та організацій.

***Правову основу реформи становлять***:

Конституція України, до окремих положень якої на другому і   
третьому етапах реформування слід внести певні доповнення, не   
змінюючи при цьому загальних засад конституційного ладу України;

закони України, які визначають статус вищих, центральних і   
місцевих органів виконавчої влади, систему   
адміністративно-територіального устрою та організацію місцевого   
самоврядування.

Крім того, для проведення реформи необхідно прискорити   
розроблення та прийняття:

концепцій і програм щодо державної підтримки і розвитку   
місцевого самоврядування в Україні; муніципальної реформи; реформи   
бюджетної системи України в частині розширення фінансової   
самостійності органів місцевого самоврядування, формування   
фінансів місцевого самоврядування; проведення державно-правових   
експериментів, пов'язаних з територіальним розвитком і місцевим   
самоврядуванням;

***законів України: "Про територіальні громади та їх   
об'єднання", "Про статус столиці України - місто Київ", "Про   
статус міста Севастополя", "Про територіальний устрій України",   
"Про планування територій", "Про міську агломерацію", "Про   
комунальну власність", "Про фінанси місцевого самоврядування",   
"Про місцеві податки і збори", "Про фінансове вирівнювання   
територій", "Про комунальний кредит та комунальні цінні папери",   
"Про державно-правові експерименти", "Про місцеві референдуми,   
ініціативи, слухання та інші форми волевиявлення населення", "Про   
статус депутатів місцевих рад та сільських , селищних і міських   
голів", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про   
муніципальну міліцію";*** ***модельного статуту територіальної громади.***

**Тести для самостійної перевірки знань:**

1. Якими особливостями характеризуються відносини, що становлять предмет адміністративного права?

а) їх учасниками є лише юридичні особи

б) вони виникають у сфері публічного управління

в) їх учасником завжди є орган виконавчої влади

г) їх учасниками є фізичні особи

2. Що слід розуміти під методом адміністративно-правового регулювання?

а) систему прийомів, способів та засобів у сфері публічного управління

б) форми публічного адміністрування

в) види діяльності органів виконавчої влади

г) правове забезпечення публічного адміністрування

3. Як співвідноситься публічний інтерес та державний інтерес?

а) це тотожні поняття

б) державний інтерес є частиною публічного інтересу

в) публічний інтерес є частиною державного інтересу

г) зміст цих понять взагалі не перетинається

4. Яка із названих груп суспільних відносин не належать до предмету адміністративного права?

а) суспільні відносини, пов’язані з організацією та діяльністю адміністративних судів

б) суспільні відносини, які виникають у зв’язку із забезпеченням суб’єктами публічної влади, насамперед публічною адміністрацією, прав і свобод людини і громадянина

в) суспільні відносини, які мають місце при укладанні правових договорів купівлі-продажу

г) суспільні відносини, що виникають у зв’язку із застосуванням заходів адміністративної відповідальності до фізичних та юридичних осіб

5. Як називається спеціальний метод адміністративного права, що полягає у наданні керованому суб’єкту (підпорядкованій особі) права вимагати від керуючого суб’єкта вчинення певних дій, зокрема – вимагати створення необхідних для своєї діяльності умов (матеріальних, організаційних тощо)?

а) координації

б) реординації

в) субординації

г) диспозитивний

6. До  суб’єктів державної реєстрації відносяться:

а) Міністерство юстиції та його територіальні органи;

б) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері релігії;

в) обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації;

г) виконавчі органи сільських, селищних та міських рад.

7. Який ступінь кодифікації є характерним для адміністративного законодавства?

а) повна кодифікація

б) часткова кодифікація

в) відсутність жодного кодифікованого акту

г) роздільна кодифікація матеріально-правових та процедурних норм

8. З яких елементів може складатися структура адміністративно-правової норми?

а) об’єкт, об’єктивна сторона, суб’єкт, суб’єктивна сторона

б) гіпотеза, диспозиція, санкція

в) вступна, описова, мотивувальна, резолютивна частини

г) об’єкт, суб’єкт, зміст

9. Якою є бланкетна норма адміністративного права?

а) норма, що містить повно та конкретне викладене правило поведінки у сфері публічного управління

б) норма, що зазначає правило поведінки не повно, посилаючись на інші норми або акти у сфері публічного управління

в) норма, що містить альтернативне правило поведінки

г) в адміністративному праві відсутні бланкетні норми

10. Якими шляхами можуть бути реалізовані адміністративно-правові норми?

а) виконання, порушення, використання, застосування

б) виконання, дотримання, порушення, тлумачення

в) виконання, дотримання, використання, застосування

г) виконання, дотримання, заборони, застосування

11. Що являє собою реалізація адміністративно-правових норм у формі виконання?

а) активна поведінка суб’єктів адміністративно-правових відносин щодо виконання, насамперед, юридичних обов’язків

б) пасивна поведінка суб’єктів адміністративно-правових відносин щодо здійснення наданих юридичних прав

в) пасивна поведінка суб’єктів адміністративно-правових відносин щодо дотримання заборон

г) діяльність органів держави щодо вирішення управлінських справ і видання індивідуальних юридичних актів, які ґрунтуються на вимогах матеріальних і процесуальних юридичних норм

12. Що являє собою реалізація адміністративно-правових норм у формі дотримання?

а) активна поведінка суб’єктів адміністративно-правових відносин щодо виконання юридичних обов’язків

б) активна поведінка суб’єктів адміністративно-правових відносин щодо здійснення наданих юридичних прав

в) пасивна поведінка суб’єктів адміністративно-правових відносин щодо дотримання заборон

г) діяльність органів держави щодо вирішення управлінських справ і видання індивідуальних юридичних актів, які ґрунтуються на вимогах матеріальних і процесуальних юридичних норм

13. Яка з частин адміністративно-правової норми містить вказівку на фактичні умови, за яких ця норма має застосовуватись?

а) гіпотеза

б) диспозиція

в) санкція

г) припис

14. Яка з частин адміністративно-правової норми закріплює конкретне правило поведінки суб'єктів адміністративного права?

а) гіпотеза

б) диспозиція

в) санкція

г) припис

15. Яка із наведених ознак НЕ є характерною для адміністративних правовідносин?

а) обов’язковою стороною є державний орган, його посадова особа або інший суб’єкт владних повноважень

б) як правило, відносини будуються за принципом «влада-підпорядкування»

в) як правило, виникають за згодою сторін

г) у випадку порушення правових норм відповідальність наступає перед державою, а не іншою стороною

16. Які із наведених правовідносин є суто адміністративно-правовими?

а) правовідносини між двома фізичними особами, що виникають у зв’язку із укладанням договору довічного утримання

б) правовідносини між фізичною і юридичною особою, пов’язані із виконанням умов установчого договору про утворення товариства з обмеженою відповідальністю

в) правовідносини між двома суб’єктами господарювання, обумовлені спільним користуванням земельною ділянкою

г) правовідносини між обласною державною адміністрацією та міською радою, пов’язані з виконанням Угоди про співпрацю з організації надання адміністративних послуг

17. Які види адміністративно-правових відносин можна виокремити за критерієм їх функцій?

а) міжтериторіальні та територіальні

б) регулятивні та правоохоронні

в) субординаційні та координаційні

г) вертикальні та горизонтальні

18. Наявність якої умови є обов’язковою для адміністративно-правових відносин?

а) владного суб’єкта

б) рівності сторін

в) правомірного юридичного факту

г) індивідуального управлінського акта

19. Який елемент, насамперед, слід віднести до складових адміністративної правосуб’єктності?

а) осудність особи

б) адміністративна правоздатність

в) суб’єктивні публічні права

г) юридичні обов’язки

20. З якого моменту виникає адміністративна правосуб’єктність у іноземців?

а) з моменту реєстрації тимчасового місця перебування

б) з моменту реєстрації місця проживання

в) з моменту перетину на законних підставах кордону

г) з моменту встановлення законності підстав перебування на території України

21. Адміністративні послуги надаються суб’єктами надання адміністративних послуг (вказати найбільш повну відповідь):

а) через центри надання адміністративних послуг;

б)безпосередньо;

в)безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг;

г) через місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

22. Який орган є державним органом, але не входить до системи органів державної виконавчої влади?

а) Фонд державного майна України

б) Антимонопольний комітет України

в) Вища рада правосуддя

г) обласна державна адміністрація

23. Який статус має Кабінет Міністрів України?

а) центральний орган виконавчої влади

б) головний орган виконавчої влади

в) вищий орган виконавчої влади

г) вищий орган законодавчої влади

24. На які види поділяються органи виконавчої влади за масштабом діяльності?

а) вищі, центральні, місцеві

б) органи загальної компетенції, органи галузевої компетенції

в) вищестоящі та нижчестоящі

г) політичні та адміністративні

25. Які органи відносяться до місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції?

а) місцеві державні адміністрації

б) виконавчі комітети місцевих рад

в) територіальні органи міністерств

г) адміністрації державних підприємств

26. До принципів на яких базується державна політика у сфері надання адміністративних послуг не відноситься:

а) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;

б) субординації;

в) рівності перед законом;

г) відкритості;

д) своєчасності.

27. Виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються (відмітити лише правильні відповіді):

а) найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання;

б) перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;

в) граничний строк надання адміністративної послуги;

г) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги;

д) перелік органів, що повноважні надавати адміністративної послуги.

28. До системи органів у сфері державної реєстрації відносяться (дати найбільш повну правильну відповідь):

а) Міністерство юстиції України;

б) державний реєстратор юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань - особа, яка перебуває у трудових відносинах з суб’єктом державної реєстрації; державні нотаріуси;

в) державні нотаріуси;

г) усі відповіді вірні.

29. Адміністративні послуги визначаються:

а) актами Міністерства юстиції України;

б) законом та актами Міністерство юстиції України;

в) виключно законом

г) усі відповіді вірні.

30. Суб’єкт надання адміністративних послуг:

а) не може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг;

б) забов’язаний видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг;

в) може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг;

г) не забов’язаний видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг.

31. Система місцевого самоврядування включає:

а)територіальну громаду;

б)сільську, селищну, міську раду;

в)сільського, селищного, міського голову;

г)виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;

д)старосту.

32. Місцевими органами виконавчої влади є:

а) сільські, селищні, міські, районні, обласні ради;

б) місцеві державні адміністрації;

в) районні, обласні ради;

г) виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад.

33. Місцева рада – це (відмітити лише правильні ствердження):

а) представницький та колегіальний виборний орган місцевого самоврядування;

б) формується територіальною громадою на рівні села, селища, міста (району в місті);

в) на рівні області та районів представляє спільні інтереси територіальних громад села, селища, міста;

г) виконавчий орган територіальних громад.

34. Депутат ради представляє інтереси (оберіть найбільш точну та правильну відповідь):

а) всієї територіальної громади;

б) мешканців відповідного села, селища, міста;

в)виборців виборчого округа;

г)усі відповіді вірні.

35. Секретар сільської, селищної, міської ради (оберіть найбільш точну, повну та правильну відповідь):

а)працює у виконкомі ради на постійній основі. Секретар ради обирається радою з числа її депутатів на строк повноважень ради за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови.

б)працює в раді на постійній основі. Секретар ради обирається радою з числа її депутатів на строк повноважень ради за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови.

в)працює в раді на постійній основі. Секретар ради обирається на строк повноважень ради за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови.

г)працює у постійній комісії ради на постійній основі. Секретар ради обирається радою з числа її депутатів на строк повноважень ради за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови.

36. До рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі сфери управлінської діяльності, внаслідок яких:

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

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

в)незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності;

г) усі відповіді вірні.

37. Основною формою роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є його:

а) засідання;

б) сесії

в) сесії та засідання;

г) пленарні засідання.

38. Староста (оберіть найбільш точну, повну та правильну відповідь):

а) представляє інтереси виборців відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

б) представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

в) представляє інтереси жителів відповідного села, селища, міста у виконавчих органах сільської, селищної, міської, обласної ради;

г) представляє інтереси жителів відповідного села, селища у представницьких органах сільської, селищної, міської ради.

39. Правовий інститут надання адміністративної послуги, насамперед, є:

а) правовим інститутом конституційного права;

б) правовим інститутом конституційного та адміністративного права;

в) правовим інститутом адміністративного права;

г) правовим інститутом конституційного, адміністративного права та права соціального забезпечення.

40. Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі:

а) пропозиції (зауваження);

б) заяви (клопотання);

в) скарги;

г) усі відповіді вірні.

41. Адміністративна послуга це:

а) надання органом виконавчої влади витягів та виписок із реєстрів у результаті яких суб’єкту звернення, а також об’єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт;

б) результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону;

в) надання органом місцевого самоврядування довідок, у результаті яких суб’єкту звернення, а також об’єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт;

г) усі відповіді вірні.

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

а)рішення;

б)розпорядження;

в)укази;

г)усі відповіді вірні.

43. Чи базується державна реєстрація на таких основних принципах як (відмітити правильні відповіді):

а) публічності державної реєстрації в Єдиному державному реєстрі та документів, що стали підставою для її проведення;

б) державної реєстрації за заявницьким принципом;

в) єдності методології державної реєстрації;

г) достовірності відомостей у Єдиному державному реєстрі;

д) доступності відомостей Єдиного державного реєстру.

44. В яких випадках виконавчий комітет місцевою радою може не створюватись, якщо територіальна громада налічує до:

а) 100 жителів;

б) 500 жителів;

в) 750 жителів;

г) 1000 жителів.

45. У разі якщо законом не визначено граничний строк надання адміністративної послуги, цей строк не може перевищувати:

а) 15 календарних днів з дня подання суб’єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги;

б) 31 календарних днів з дня подання суб’єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги;

в) 30 календарних днів з дня подання суб’єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги;

г) один місяць з дня подання суб’єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги.

46. Які дії не є наданням адміністративної послуги:

а) надання органом виконавчої влади довідок, у результаті яких суб’єкту звернення, а також об’єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт;

б)накладання уповноваженим органом виконавчої влади адміністративного стягнення на громадянина, що скоїв адміністративний проступок;

в)надання органом місцевого самоврядування витягів та виписок із реєстрів у результаті яких суб’єкту звернення, а також об’єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт;

г)видача іноземцю посвідки біженця.

47. Який, насамперед, принцип полягає в тому, що основні суб'єкти місцевого самоврядування - територіальні громади та їх органи - не є елементами державного апарату і не належать до механізму держави?

а) колегіальний принцип;

б) принцип матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування;

в) принцип організаційної самостійності;

г) усі відповіді вірні.

48. Реалізуючи, насамперед, яку функцію органи місцевого самоврядування здійснюють правове регулювання комунальних відносин в межах своїх повноважень?

а) нормотворчу функцію;

б)правоохоронну функцію;

в) установчу функцію;

г)регулятивну.

д)виховну

49. Строк розгляду документів, поданих для державної реєстрації щодо політичної партії, творчої спілки, місцевого осередку творчої спілки становить:

а)протягом одного місяця з дати подання документів для державної реєстрації;

б)протягом 3 днів з дати подання документів для державної реєстрації;

в)не пізніше 30 робочих днів з дати подання документів для державної реєстрації;

г)протягом 24 годин з моменту подання документів для державної реєстрації.

50. Органами публічної влади звернення громадян розглядаються і вирішуються у термін:

а) не більше одного місяця від дня їх надходження;

б) не більше одного року від дня їх надходження;

в) не більше 60 діб від дня їх надходження;

г) не більше 10 діб від дня їх надходження.

51. Органи виконавчої влади можна класифікувати за наступними ознаками:

а. за масштабом діяльності

б. за порядком утворення

в. за обсягом компетенції

г. всі відповіді вірні

д. всі відповіді невірні

52. Основними завданнями таких центральних органів виконавчої влади як державна служба є:

А. забезпечення реалізації державної політики через здійснення нагляду (контролю) за дотриманням і виконанням законодавства різними об’єктами публічного управління у відповідній сфері публічного адміністрування

Б. забезпечення реалізації державної політики через реалізацію управлінських функцій у сфері використання державного майна

В. надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам в одній чи декількох сферах публічного адміністрування

53. Основними завданнями таких центральних органів виконавчої влади як державні агенства є:

А. забезпечення реалізації державної політики через здійснення нагляду (контролю) за дотриманням і виконанням законодавства різними об’єктами публічного управління у відповідній сфері публічного адміністрування

Б. забезпечення реалізації державної політики через реалізацію управлінських функцій у сфері використання державного майна

В. надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам в одній чи декількох сферах публічного адміністрування

54. Основними завданнями таких центральних органів виконавчої влади як державні інспекції є:

А. забезпечення реалізації державної політики через здійснення нагляду (контролю) за дотриманням і виконанням законодавства різними об’єктами публічного управління у відповідній сфері публічного адміністрування

Б. забезпечення реалізації державної політики через реалізацію управлінських функцій у сфері використання державного майна

В. надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам в одній чи декількох сферах публічного адміністрування

55. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом –

А. має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження

Б. щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності

В. щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань

Г. Всі відповіді вірні

56. До центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом належать:

А. Національна поліція та МВС України

Б. Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення й радіомовлення України, Фонд державного майна України

В. Національна поліція, СБУ та МВС України

Г. СБУ та МВС України

57. Військово-цивільні адміністрації утворюються в разі потреби за рішенням:

А. Президента України

Б. Кабінета Міністрів України

В. Ради національної безпеки та оборони

Г. Верховної Ради України

58. Адміністративна правоздатність громадян це:

А. здатність мати права і нести обов’язки в сфері публічного управління

Б. визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов’язки в сфері публічного управління

В. визнана законом спроможність громадян відповідати за свої протиправні вчинки в сфері публічного управління

59. Адміністративна дієздатність громадян це:

А. здатність мати права і нести обов’язки в сфері публічного управління

Б. визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов’язки в сфері публічного управління

В. визнана законом спроможність громадян відповідати за свої протиправні вчинки в сфері публічного управління

60. Адміністративна правосуб’єктність громадян охоплює:

А. здатність мати права і нести обов’язки в сфері публічного управління

Б. визнану законом спроможність громадян своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов’язки в сфері публічного управління

В. визнану законом спроможність громадян відповідати за свої протиправні вчинки в сфері публічного управління

Д. Всі відповіді вірні

61. Адміністративна деліктоздатність у фізичних осіб, за загальним правилом, настає з:

А. 14 років

Б. 16 років

В. 18 років

Г. Всі відповіді невірні

62. Видання підзаконних нормативно-правових актів це, насамперед:

А. правозастосовчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів через розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру

Б. правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів через розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру

В. Всі відповіді невірні

Г. Всі відповіді вірні

63. Розпорядження нормативного характеру місцевих державних адміністрацій видаються у формі:

А.указів  
Б. наказів

В. розпоряджень

Г. Всі відповіді вірні

64. Адміністративний акт є нікчемним, якщо:

А. його видано в письмовій формі, але відсутні відомості про адміністративний орган, який його видав;

Б. відповідно до закону він може бути виданий лише у формі певного документа, але ця вимога не була дотримана;

В. адміністративний акт виданий адміністративним органом, що не має на це відповідних повноважень;

Г. виконання такого адміністративного акта призведе до вчинення кримінального та (або) адміністративного правопорушення, а також істотного порушення прав і свобод людини;

Д. виконання адміністративного акта об’єктивно неможливе

Е. Всі відповіді вірні

***Вчені-дослідники адміністративного права і процесу, праці яких використані при підготовці та виданні даного навчального посібника:***

Авер’янов В. Б., Алфьоров С. М., Андрійко О. Ф., Арістова І. В., Армаш Н. О., Бандурка О. М., Басов А. В., Бевзенко В. М., Берлач А. І., Битяк Ю. П., Біла-Тіунова Л. Р., Білоус В. Т., Бородін І. Л., Васильєв А. С., Віхляєв М. Ю., Волощук А. М., Галунько В. В., Гаращук В. М., Гетманець О. П., Голосніченко І. П., Гречанюк С. К., Грохольський В. Л., Гуржій Т. О., Гусаров С. М., Делія Ю. В., Денисюк С. Ф., Діхтієвський П. В., Додін Є. В., Дорогих М. М., Завальна Ж. В., Заросило В. О., Зозуля І. В., Ігонін Р. В., Кагановська Т. Є., Калаянов Д. П., Калюжний Р. А., Ківалов С. В., Клочко А. М., Коваленко В. В., Коваль Л. В., Ковальська В. В., Коломоєць Т. О., Колпаков В. К., Комзюк А. Т., Комзюк В. Т., Комісаров О. Г., Конопльов В. В., Користін О. Є., Кормич Б. А., Кравцова Т. М., Криницький І. Є., Крупчан О. Д., Кубко Є. Б., Кузніченко С. О., Кузьменко О. В., Кунєв Ю. Д., Курило В. І., Курінний Є. В., Ліпкан В. А., Лошицький М. В., Лук’янець Д. М., Лютіков П. С., Манжула А. А., Матюхіна Н. П., Мах І. І., Мельник Р. С., Миколенко О. І., Мироненко Н. М., Мінка Т. П., Музичук О. М., Настюк В. Я., Негодченко О. В., Нижник Н. Р., Новицький А. М., Олефір В. І., Опришко В. Ф., Остапенко О. І., Петров Є. В., Пєтков В. П., Пєтков С. В., Попова С. М., Приймаченко Д. В., Проневич О. С., Рябченко О. П., Рябцев Л. М., Світличний О. П., Селіванов А. О., Селіванов В. М., Синявська О. Ю., Сіренко В. Ф., Сквірський І. О., Собакарь А. О., Соколенко О. Л., Сопілко І. М., Стеценко В. Ю., Стеценко С. Г., Суббот А. І., Теремецький В. І., Тищенко М. М., Фролова О. Г., Харитонов Є. О., Харитонова О. І., Чеховська І. В., Шкарупа В. К., Шопіна І. М., Ярмакі Х. П.

**Правильні відповіді на тестові запитання:**

1-б; 2-а; 3-б; 4-в; 5-б; 6-а, б, в, г; 7-б; 8-б; 9-б; 10-в; 11-а; 12-в; 13-а; 14-б; 15-в; 16-г; 17-б; 18-а; 19-б; 20-в; 21-в; 22-в; 23-в; 24-а; 25-а; 26-б; 27-а, б, в, г; 28-г;

29-в; 30-в; 31-а, б, в, г, д; 32-б; 33-а, б, в; 34-а; 35-б; 36-г; 37-а; 38-б; 39-в;

40-г; 41-г; 42-б; 43-а, б, в, г, д; 44-а, б; 45-в; 46-б; 47-б; 48-г; 49-в; 50-а; 51-г; 52-в; 53-б; 54-а; 55-г; 56-б; 57-а; 58-а; 59-б; 60-д; 61-б; 62-б; 63-в; 64-е.

**ЗМІСТ**

Передмова……………………………………………………………

*Лекція 1*

ПОНЯТТЯ, ПРЕДМЕТ, МЕТОД, ПРИНЦИПИ, ФУНКЦІЇ І

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА……………………

1.1. Поняття та предмет адміністративного права………………….

1.2. Методи адміністративного права………………….....................

1.3. Принципи адміністративного права……………………………

1.4. Функції адміністративного права……………………………….

1.5. Джерела адміністративного права………………………………

1.6. Система адміністративного права. Адміністративне право

як галузь законодавства, як наука та навчальна дисципліна………

1.7. Місце адміністративного права в правовій системі України….

Контрольні питання……………………………………………………

*Лекція 2*

ПУБЛІЧНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ…..

2.1. Розвиток науки управління…………………………………

2.2. Поняття і сутність соціального управління……………..

2.3. Система публічного управління………………………….

2.4. Поняття, система, функції …………………………………

та принципи державного управління……………………………

2.5. Суб'єкт і об'єкт державного управління…………………….

2.6. Співвідношення понять «органи державного управління»,

«органи виконавчої влади», «органи публічної адміністрації»…

Контрольні питання ………………………………………………..

## *Лекція* *3*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ НОРМИ…………………….

3.1. Поняття та елементи механізму

адміністративно-правового регулювання………………………

3.2. Поняття та ознаки адміністративно-правових норм………

3.3. Структура адміністративно-правової норми………………..

3.4. Види адміністративно-правових норм………………………

## 3.5. Реалізація адміністративно-правових норм………………

3.6. Дія адміністративно-правових норм…………………………

Контрольні питання………………………………………………..

*Лекція 4*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ……………….

4. 1. Поняття та особливості

адміністративно-правових відносин………………………………..

4.2. Підстави виникнення адміністративно-правових відносин……

4.3. Види адміністративно-правових відносин…………………….

4.4. Структура адміністративно-правових відносин……………….

Контрольні питання………………………………………………….

*Лекція 5*

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА……………………

5.1. Поняття та види суб'єктів адміністративного права…………

5.2. Сутність правового статусу суб’єктів

адміністративного права………………………………………………

5.3. Громадяни як суб'єкти адміністративного права………………

5.3.1. Адміністративно-правовий статус громадян України……..

5.3.2. Права та обов'язки громадян в публічному управлінні…

## 5.3.3. Адміністративно-правові гарантії прав громадян…………..

5.3.4. Адміністративно - правовий статус іноземних громадян,

осіб без громадянства та біженців………………………………….

5.3.5. Адміністративно-правовий статус громадян, що

мешкають на тимчасово окупованій території України

та внутрішньо переміщених осіб……………………………………

5.4. Об'єднання громадян як суб'єкти адміністративного права…

5.4.1. Загальні основи правового статусу об'єднань громадян…..

5.4.2. Види об'єднань громадян…………………………………….

5.4.3. Політичні партії як суб'єкти адміністративного права…….

5.4.4. Підприємства як суб’єкти адміністративного права……….

Контрольні питання………………………………………………….

*Лекція 6*

ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ………….

6.1. Поняття і система форм державного управління……………..

6.2. Акти органів управління………………………………………..

6.3. Поняття та види методів державного управління……………

6.3.1.Співвідношення переконання, заохочення і примусу

у державному управлінні…………………………………………...

6.3.2. Адміністративний примус……………………………………..

Контрольні питання……………………………………………………

*Лекція 7*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ

У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ………………………………………

7.1. Поняття і система способів забезпечення законності……………

7.2. Контроль і його види………………………………………………

7.2.1. Контроль з боку органів законодавчої влади

(парламентський контроль)…………………………………………………

7.2.2. Контроль з боку Президента України і його офісу

(президентський контроль)………………………………………………….

7.2.3. Контроль з боку Кабінету Міністрів (урядовий)………………………

7.2.4. Контроль з боку центральних органів державної виконавчої влади….

7.2.5. Контроль з боку місцевих органів державної виконавчої влади…..

7.2.6. Контроль з боку органів судової влади (судовий контроль)……..

7.2.7. Контроль з боку органів місцевого самоврядування, а також їхніх виконавчо-розпорядчих органів………………………………………….

7.2.7. Контроль громадських формувань (громадський контроль)….

7.3. Нагляд прокуратури………………………………………………….

7.4. Адміністративний нагляд……………………………………………..

7.5. Звертання громадян зі скаргами, заявами, пропозиціями………….

Контрольні питання……………………………………………………….

*Лекція 8*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО: ОСНОВНІ

ПОНЯТТЯ ТА КАТЕГОРІЇ. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОВАДЖЕННЯ…

8.1. Поняття і сутність адміністративного процесу………………………

8.2. Структура адміністративного процесу (стадії і види

адміністративного процесу). Поняття адміністративно-процесуального права………………………………………………………………………….

Контрольні питання…………………………………………………….

*Лекція 9*

ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ЕКОНОМІКИ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ РИНКОВИХ ВІДНОСИН………………………..

9.1. Поняття, принципи та завдання управління економікою

у перехідний до цивілізованого ринку період…..............................

9.2. Система та правове положення органів управління економікою, промисловістю, сільським господарством, транспортом, зв'язком…

9.3. Основні напрямки перетворення економіки України……………..

9.3.1. Залучення інвестицій………………………………………………….

9.3.2. Створення спеціальних (вільних) економічних зон…………………

9.3.3. Розвиток малого підприємництва та корпоратизація підприємств….

Контрольні питання

*Лекція 10*

ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ……………….

10.1. Загальна характеристика управління у сфері

адміністративно-політичної діяльності……………………………….

10.2. Основи управління в галузі державної безпеки,

внутрішніх справ, юстиції……………………………………………..

Контрольні питання………………………………………………………

*Лекція 11*

ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В

СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНІЙ СФЕРІ……………………………........

11.1. Характеристика змісту державного управління в

соціально-культурній сфері……………………………………………

11.2. Загальна характеристика окремих засад системи державної

виконавчої влади в сфері соціально-культурного будівництва…….

Контрольні питання……………………………………………………….

КОНЦЕПЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

*(витяг)*………………………………………………………………………

Тести для самостійної перевірки знань……………………………………

Вчені-дослідники адміністративного права і процесу, праці яких

використані при підготовці та виданні даного навчального посібника…

Відповіді на тестові запитання…………………………………………….

1. Див., наприклад, Адміністративне право України: Навчальний посібник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулєвської. К.: Істина, 2007. 216 с.; Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с. та ін.. [↑](#footnote-ref-1)
2. Цветков В.В., Селіванов В.М., Скрипнюк О.В. Державне управління і політика: [монографія]. К.: Вид-во «Абрис», 2006. 312 с. [↑](#footnote-ref-2)
3. Адміністративне право України: Навчальний посібник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулєвської. К.: Істина, 2007. С. 6. [↑](#footnote-ref-3)
4. Колодій А. М. Принципи права України : [монографія]. К.: Юрінком Інтер, 1998. С. 17. [↑](#footnote-ref-4)
5. Файоль А. Принципи управління А. Файоля. URL: https://pidru4niki.com/20080215/menedzhment/printsipi\_upravlinnya\_anri\_fayolya [↑](#footnote-ref-5)
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. К.: Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2007. С. 1125. [↑](#footnote-ref-6)
7. Словник іншомовних слів / [за ред. акад. АН УРСР О. С. Мельничука]. К.: Головна редакція Української радянської енциклопедії, 1985. С. 901. [↑](#footnote-ref-7)
8. Функції політології. URL: http://politics.ellib.org.ua/pages-1802.html [↑](#footnote-ref-8)
9. Фалмер P. M. Энциклопедия современного управления в 5 т. : [пер. с англ., общ. ред. Бекова Х. А. и др.]. М. : ВИПКэнерго, 1992. 761 с. [↑](#footnote-ref-9)
10. Дєгтяр О. А. Конспект лекцій з дисципліни «Управління адміністративними процесами в організації» (для студентів магістратури усіх форм навчання зі спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування). Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2017. 300 с. [↑](#footnote-ref-10)
11. Тейлор Ф. У. Наукова організація праці. Наука управляти: з історії менеджменту : [хрестом., навч. посіб.]; [упоряд. І. О. Слєпцов ; пер. з рос. Л. І. Козій, М. І. Матрохіна, П. Л. Пироженко]. К. : Либідь, 1993. 304 c. [↑](#footnote-ref-11)
12. Остапйовський І.Є., Остапйовська Т.П. Актуальність ідей Анрі Файоля в умовах сьогодення. Формування професійної культури керівника навчального закладу в сучасному освітньому середовищі : зб. матеріалів / укл. М. О. Сташенко. - Луцьк : ВІППО, 2015. – C. 82 - 86. [↑](#footnote-ref-12)
13. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. С. 42. [↑](#footnote-ref-13)
14. Див., наприклад, Положення про Міністерство інфраструктури України. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460. Законодавство України : офіційний веб-сайт. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua>/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=581%2F2011. [↑](#footnote-ref-14)
15. Див., наприклад, Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань. Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. Законодавство України : офіційний веб-сайт. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15 [↑](#footnote-ref-15)
16. Див., наприклад, Ст.ст. 42-1, 49, 51-2, 53, 57, 82-4, 168, 168-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Законодавство України : офіційний веб-сайт. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page4 [↑](#footnote-ref-16)
17. Гриценко І.С. Поліцейське право в університеті Святого Володимира / І.С. Гриценко, В.А. Короткий. К.: Либідь. 2010. 440 с.; Административное право: учеб. / Л.М. Рябцев [и др.]. Минск: БГУ, 2014. 607 с. та ін. [↑](#footnote-ref-17)
18. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К. : Наукова думка, 1979. С. 45–47. [↑](#footnote-ref-18)
19. Державне управління: теорія і практика. За заг. ред. д.ю.н., професора Авер’янова В.Б. К.: Юрінком Інтер, 2003. С. 92, 102, 105 – 106. [↑](#footnote-ref-19)
20. Райт Г. Державне управління: Пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. К.: Основи, 1994. С. 10. [↑](#footnote-ref-20)
21. Адміністративне право України: Підручник за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. С. 167 – 169.; Мах, И.И. Административное право : курс лекций. 2-е изд., перераб, и доп. Минск : Амалфея, 2012. 640 с. [↑](#footnote-ref-21)
22. Анрі Файоль. Загальне і промислове управління. http://gtmarket.ru / laboratory / basis / 5783. [↑](#footnote-ref-22)
23. Василенко І.А. Адміністративно-державне управління в країнах Заходу: США, Великобританія, Франція, Німеччина: Навчальний посібник. Вид. 2-е, перераб. і доп. «Логос». 200 с., 2001. http://ibib.ltd.ua/frantsuzskaya-shkola-administrativno-34645.html [↑](#footnote-ref-23)
24. Колпаков В.К. Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права. [Право України](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9627747). 2018. № 2. С. 26-38. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/prukr\_2018\_2\_4](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=prukr_2018_2_4) [↑](#footnote-ref-24)
25. Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України / укладачі: Гриценко І. С., Бевзенко В. М., Коваль С. О. та ін.; за заг. ред. Гриценка І. С. К.: Дакор, 2015. 500 с [↑](#footnote-ref-25)
26. Див., наприклад, Щербина В.С. Господарське право: [підруч.]. К.: Юрінком Інтер, 2003. 480 с. [↑](#footnote-ref-26)
27. Колодій А. М. Теорія держави і права / А. М. Колодій, В. В. Копєйчиков, С. Л. Лисенков. К.: Юрінформ, 1995. 185 с.; Цвіг М. В. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / [Цвіг М. В., Ткаченко В. Д., Богачова Л. Л. та ін.] ; за заг. ред. М. В. Цвіга, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Х. : Право, 2002. 432 с. [↑](#footnote-ref-27)
28. Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. К., 2006. 455 с.; Административное право: курс лекций / И.И. Мах. Минск: Амалфея, 2012. 640 с. та ін.. [↑](#footnote-ref-28)
29. Колпаков  В.К. [Адміністративно-правові відносини: поняття і види](https://scholar.google.com.ua/scholar?oi=bibs&cluster=18190214012047436938&btnI=1&hl=ru). Юридичний науковий електронний журнал, 2013. Т. 1. С. 101-104. [↑](#footnote-ref-29)
30. Werner F. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht // DVBI. – 1959. – S. 527. [↑](#footnote-ref-30)
31. Господарський кодекс України : за станом на 08.10.2023 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. К. : Парламентське видавництво, 2023. 192 с. [↑](#footnote-ref-31)
32. Freund Е. Cases on Administration Lau / Е. Freund. St. Paul, 1928. 332 р. [↑](#footnote-ref-32)
33. Кодекс адміністративного судочинства України : за станом на 04.11.2023 р. Законодавство України : офіційний веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text [↑](#footnote-ref-33)
34. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Київ, 2006. 401 с. [↑](#footnote-ref-34)
35. Колпаков В.К, Кузьменко О.В.. Адміністративне право України. К.: 2003. 544 с. [↑](#footnote-ref-35)
36. Колпаков В.К, Кузьменко О.В.. Адміністративне право України. К.: 2003. 544 с [↑](#footnote-ref-36)
37. Адміністративне право України: Навчально-методичний комплекс / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.П. Столбовой та інші / За ред. В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко. К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2002. 159 с. [↑](#footnote-ref-37)
38. Колпаков В. К. Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права. Право України. 2018. № 2. С. 26-38. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prukr\_2018\_2\_4. [↑](#footnote-ref-38)
39. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права: [монографія]. Львів: Нац. акад. внутрішніх справ, 2004. 232 с. [↑](#footnote-ref-39)