МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Національний університет кораблебудування
імені адмірала Макарова

**Н. П. БОРТНИК, О. Ю. ДУБИНСЬКИЙ,
В. С. КНЯЗЄВ**

ПРАКТИКУМ
з науково-дослідницької роботи у галузі адміністративного права

Навчальний посібник

Рекомендовано Вченою радою НУК

ВИДАВНИЦТВО
НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
КОРАБЛЕБУДУВАННЯ
ІМ. АДМІРАЛА МАКАРОВА
2022

УДК 342.9

Б83

Автори:
Н. П. Бортник, доктор юридичних наук, професор;
О. Ю. Дубинський, доктор юридичних наук, професор, заслужений працівник освіти;
В. С. Князєв, доктор юридичних наук, доцент

Рецензенти:
М. М. Сірант, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри теорії права та конституціоналізму ІППО НУ «Львівська політехніка»;
М. В. Ковалів, кандидат юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ;
Н. П. Христинченко, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського університету інтелектуальної власності та права НУ «Одеська юридична академія»

Рекомендовано Вченою радою НУК ім. адм. Макарова
(*протокол № 10 від 25.11.2022 р.*)

Бортник Н. П.

Б83 Практикум з науково-дослідницької роботи у галузі адміністративного права : навчальний посібник / Н. П. Бортник, О. Ю. Дубинський, В. С. Князєв. – Миколаїв : НУК, 2022. – 516 с.

ISBN 978-966-321-449-8

Практикум з науково-дослідницької роботи у галузі адміністративного права є доповненням до основної навчальної літератури. Він сприяє більш глибокому засвоєнню і закріпленню матеріалу, включає основні питання і завдання, пов'язані з практичною реалізацією основних адміністративно-правових інститутів у ключових сферах публічного управління.

Корисний для аспірантів, магістрів і бакалаврів, а також тих, хто досліджує питання розвитку адміністративного права.

УДК 342.9

© Бортник Н. П., Дубинський О. Ю., Князєв В. С., 2022
© Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова, 2022

ISBN 978-966-321-449-8

ПЕРЕДМОВА

Серед основних парадигм наукової думки вагоме місце посідає парадигма наукових досліджень. Уміння надавати оцінку правовим явищам, що мають місце в економічному та суспільному житті, прогнозування їх подальшого розвитку є неможливим без оволодіння науковим апаратом. Нині сучасність висуває все нові і нові вимоги до вищої школи та до наукових компетентностей людини, яка може творчо мислити, свідомо орієнтуватися в інформаційному та науковому просторі, опановуючи нові знання. Прикладне оволодіння методологією наукових досліджень шляхом критичного порівняння різноманітних думок науковців на зміст, напрями дослідження і розв'язання конкретних соціально-економічних проблем шляхом ефективного нормативно-правового регулювання є актуальними за сучасних умов розвитку національної економіки, і формування власного погляду на вищезазначені явища, відіграють суттєве значення у трансформаційних процесах суспільства України у контексті реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. З огляду на це, постає питання ефективної підготовки аспірантів до самостійної, творчої, дослідницької діяльності. Цей практикум містить тематику організації та проведення наукових досліджень у галузі адміністративного права, методичні рекомендації до

виконання відповідних етапів, тематику індивідуальних завдань. Практикум з основ наукових досліджень дає змогу аспірантам оволодіти науковими методами пізнання та прийомами самостійного розв'язання наукових завдань, тим самим поглиблюючи свої фахові знання.

Практикум з науково-дослідницької роботи у галузі адміністративного права розроблений на основі чинного законодавства у сфері публічного управління, нормативних документів, що регламентують діяльність органів публічної влади, і має на меті сприяти аспірантам в оволодінні теоретичними знаннями, комплексом умінь і навичок, необхідних для теоретико-правових досліджень у сфері функціонування публічної влади.

Розділ 1
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО У СУЧАСНІЙ ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Тема 1. Адміністративне право як галузь права, наука та навчальна дисципліна у контексті адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу

Приступаючи до вивчення адміністративного права, насамперед необхідно визначитися з походженням та значенням термінів «адміністрація», «адміністративний». Походять вони від латинського слова administratio, що в перекладі, дослівно, означає «управління», «діяльність з керівництва чим-небудь». Звідси адміністративне право – це самостійна галузь права, яка регулює однорідні суспільні відносини, здебільшого у сфері публічного управління.

Під публічним управлінням розуміють організуючу діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, яка полягає в забезпеченні виконання законів та інших нормативно-правових актів усіма суб'єктами держави. Адміністративне право інколи називають «правом управління», або «управлінським правом», яке відрізняється від інших галузей права специфікою предмета регулювання, юридичною своєрідністю (особливим методом регулювання) та структурними особливостями (системою розташування нормативного матеріалу).

Адміністративне право створює певний правовий режим для здійснення управлінських функцій, що є найважливішою умовою впорядкованості сфери публічного управління. Закріплення в юридичних нормах правил поведінки (що і як варто робити, від чого варто утриматися, що робити категорично заборонено тощо) надає управлінським відносинам юридичного характеру, перетворює неправові відносини на правові.

Суспільні відносини, врегульовані адміністративним правом, пов'язані з виконавчою і розпорядчою діяльністю держави. Адміністративне право чинить регулюючий вплив на такі суспільні відносини, які виникають, змінюються або припиняються безпосередньо у зв'язку зі здійсненням завдань і функцій публічного управління, тобто з практичною діяльністю органів публічної влади держави щодо керівництва господарською, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами. Проте, окремі сторони діяльності цих органів можуть регулюватися не тільки адміністративним правом, але й цивільним, трудовим, фінансовим, аграрним та іншими галузями права. Наприклад, набуваючи майно, орган виконавчої влади є лише стороною цивільно-правової угоди.

Для визначення предмета адміністративного права необхідна ще одна умова, а саме: суспільні відносини, що підлягають його регулюючому впливові, повинні виникати саме з приводу здійснення органами виконавчої влади виконавчих і розпорядчих функцій (управлінських), а також функцій щодо забезпечення максимально повної реалізації громадянами їхніх прав, свобод і законних інтересів у відповідній сфері чи галузі суспільного життя.

Характеризуючи предмет регулювання адміністративного права, необхідно зупинитися на видах суспільних відносин, які воно врегульовує.

В усіх цих відносинах однією із сторін завжди є орган публічної влади, або уповноважена ним посадова особа, який здійснює від імені держави покладені на нього відповідні функції і наділений з цією метою владними повноваженнями. Проте, здебільшого ці відносини виникають з приводу практичної реалізації функцій органами виконавчої влади.

Отже, до предмета адміністративного права входять групи однорідних суспільних відносин, що формуються:

- у процесі державного управління економічною, соціально-культурною 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, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг (реєстрації, видачі дозволів, легалізації актів, визнання статусу тощо);
- у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ, організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування;
- у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права. Це так звані відносини відповідальності публічної адміністрації, що виникають внаслідок відкриття в адміністративному суді справи адміністративної юрисдикції як публічно-правового спору,

у якому хоча б однією із сторін виступає суб'єкт владних повноважень;

- у процесі застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність фізичних і юридичних осіб (адміністративно-деліктні відносини).

Отже, у сфері регулювання адміністративного права перебуває весь спектр відносин, що формуються в процесі діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації покладених на них завдань і функцій держави. При цьому пріоритети у діяльності органів виконавчої влади в сучасних умовах суттєво змінилися. Зокрема, перехід до ринкових відносин в економіці України вплинув і на зміст державного управління у цій сфері. Якщо у справі охорони громадського порядку і безпеки та в окремих напрямах адміністративно-політичної діяльності державно-владний вплив посилюється, то економіка потребує більшої незалежності від держави й активнішого використання відповідних важелів ринкової саморегуляції.

Натомість, державно-управлінська діяльність має перетворюватися з переважно владно-розпорядчої щодо людини на діяльність, що, передусім, забезпечує пріоритет прав особи у її відносинах з державою і зорієнтована на надання громадянам адміністративних (управлінських) послуг.

Водночас, необхідно посилити адміністративно-правовий захист прав і свобод громадян, а також запровадити повноцінну адміністративну юстицію в Україні.

Певна річ, традиційною складовою цієї галузі права є інститут адміністративного примусу, в тому числі адміністративної відповідальності – засобу державного примусу, який використовується для припинення і попередження неправомірних діянь фізичних і юридичних осіб.

Отже, значна частка вказаних суспільних відносин є дійсно управлінською. Проте, управлінські відносини

не домінують у змісті предмета адміністративного права. Адже не можна вважати державно-управлінською (владно-організуючим впливом на суспільні відносини) багатоманітну діяльність органів виконавчої влади стосовно:

- розгляду і вирішення індивідуальних справ щодо приватних (фізичних і юридичних) осіб, у тому числі прийняття індивідуальних зобов'язуючих рішень щодо цих осіб у процесі вирішення різних публічних господарських справ (наприклад, будівництво шляхів, енергетичних мереж, відведення земель для будь-яких загальнодержавних потреб тощо);
- надання різноманітних адміністративних послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій;
- захисту порушених прав і свобод громадян (адміністративний розгляд скарг і судочинство в адміністративних судах) або, іншими словами, відповідальності публічної адміністрації;
- застосування до осіб заходів адміністративного примусу.

Отже, управлінські відносини не можна вважати ключовою характеристикою предмета адміністративного права.

Більше того, із поділом державної влади на законодавчу, виконавчу і судову та запровадженням в Україні місцевого самоврядування управління здійснюється не тільки державними органами виконавчої влади, а й органами місцевого самоврядування. Це так зване управління у сфері місцевого самоврядування (самоврядне управління).

Причому, і державному, і самоврядному управлінню притаманні такі суттєві ознаки, як публічність, організаційна спрямованість, визначеність у законі меж діяльності. Ці сфери управління відрізняються лише за суб'єктами та – частково – конкретними джерелами їх правового

регулювання. Водночас, вони стосуються інтересів громадян, спрямованих на реалізацію та захист їх прав і свобод, створення умов для виконання ними своїх обов'язків.

Враховуючи однорідність суспільних відносин, що складаються у сферах державного і самоврядного управління, ці відносини, природно, однаковою мірою підлягають регулюванню саме адміністративним правом.

Отже, за визначенням проф. В. Б. Авер'янова, адміністративне право – це система правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються під час забезпечення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління в економічній, соціально-гуманітарній та адміністративно-політичній сферах.

На думку проф. В. К. Колпакова, адміністративне право – це галузь права, засобами якої (норми, відносини, законодавство, методи, форми, статуси суб'єктів, способи реалізації норм, нормативні та індивідуальні акти) формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, зорганізується і забезпечується функціонування публічної адміністрації (публічне адміністрування).

Окремі вчені відносять до предмета адміністративного права ще й адміністративну юстицію, проте сьогодні це вже предмет адміністративного процесу.

Крім того, норми адміністративного права, визначаючи міру поведінки особи, встановлюючи її межі, створюють правоохоронний режим, виконують функцію боротьби з адміністративними правопорушеннями.

Отож, так ми окреслили предмет адміністративного права, тобто відповіли на питання, що підлягає адміністративно-правовому регулюванню.

Як же практично здійснюється це регулювання? Які його особливості? На ці питання відповідь дає поняття «метод правового регулювання».

Юридична відмінність адміністративного права від інших галузей права – особливий адміністративно-правовий метод регулювання, зумовлений специфікою державного управління та інших видів юридично-владної діяльності, що здійснюється органами виконавчої влади держави.

Адміністративно-правовий метод регулювання – це сукупність загальних і спеціальних засобів і способів (прийомів), які застосовуються органами виконавчої влади держави для забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини.

В адміністративному праві використовуються способи регулювання, що властиві обом загальним методам правового регулювання – імперативному та диспозитивному.

Такими є:

- приписи («позитивні зобов'язання»), тобто покладення обов'язку здійснити відповідні дії в умовах, що передбачені адміністративно-правовою нормою. Приписи використовують в різних формах, а саме: встановлення відповідних дій, порядок їх здійснення, забезпечення виконання обов'язків. За допомогою приписів встановлюються також завдання, функції та повноваження органів виконавчої влади, інших суб'єктів.

Наприклад, компетенція податківців щодо здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, надходженням податків (вчасно, у повному розмірі); порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення; матеріально-технічне забезпечення діяльності МДА.

- заборони, тобто покладення на суб'єкта правових відносин прямих обов'язків утримуватися від вчинення в умовах, передбачених нормою, тих чи інших дій або утримуватись від них на свій розсуд.

Наприклад, заборона на здійснення певних видів підприємницької діяльності; заборона переміщувати через митний кордон певних товарів; правила дорожнього руху забороннного характеру.

Право вводити заборони на свій розсуд надається органам виконавчої влади (наприклад, в умовах надзвичайного стану).

➢ дозволи – надання можливості вчинити певні дії або ж утриматися від їх вчинення на свій розсуд. Надання дозволів у демократичному суспільстві має застосовуватися переважно, оскільки це гарантія реалізації прав і свобод людини.

Якщо в адміністративно-правовому регулюванні компетенції органів виконавчої влади, посадових осіб застосовується принцип загальних заборон (дозволено те, що передбачено законом), то в регулюванні статусу громадян має бути якнайповніше використаний принцип загальних дозволів.

Проте, кожна галузь права як основний вибирає один із наведених засобів, не відмовляючись від використання й інших, щоправда, меншою мірою. Так, наприклад, для цивільно-правового регулювання характерне використання дозволів, для адміністративно-правового – приписів тощо. Тобто, приписи, заборони і дозволи використовуються для регулювання суспільних відносин не тільки адміністративним, а й іншими правовими галузями. Проте, методи регулювання окремих галузей відрізняються саме питомою вагою практичного використання того чи іншого регулятивного прийому.

Розглянемо тепер, які ж є особливості адміністративно-правового регулювання.

По-перше, адміністративно-правове регулювання передбачає нерівність волі сторін: волевиявлення суб'єкта

домінує над волевиявленням об'єкта управління (проте, є приклади і рівноправності сторін, між ОВВ одного рівня).

По-друге, суб'єкт управління, як правило, наділений державно-владними повноваженнями щодо об'єкта управління.

По-третє, суб'єкт управління, як правило, має право видавати юридично-владні приписи, які зобов'язаний виконувати об'єкт управління.

По-четверте, адміністративно-правові відносини – це односторонні відносини, тобто коли право на стороні суб'єкта, а обов'язок – на стороні об'єкта управління (чи навпаки). Проте це не звільняє суб'єкта управління від обов'язку діяти згідно з приписами чинного законодавства.

Для адміністративно-правового регулювання притаманна не тільки нерівність сторін. Зокрема, в регулюванні управлінських відносин між органами виконавчої влади та у внутрішній організації цих органів широко використовується такий спеціальний спосіб правового регулювання, як встановлення субординації. Він необхідний для організації управлінського процесу, визначення співпідпорядкованості суб'єктів адміністративно-правових відносин, та закріплює між керованим об'єктом та керуючим суб'єктом стан підлеглості.

Спосіб встановлення координації полягає в закріпленні можливостей узгодження управлінських дій між кількома органами одного структурного рівня для досягнення загальної мети. Цей спосіб використовується переважно в регулюванні суспільних відносин, учасники яких знаходяться на одному організаційно-правовому рівні. Між цими органами відсутні субординаційні відносини, вони вільні у засобах виконання управлінських функцій, формулюванні мети та постановці завдань.

Спосіб встановлення реординації полягає в наданні керованому об'єкту, зокрема, права вимагати від керуючого

суб'єкта створення необхідних для його діяльності умов (матеріальних, організаційних, юридичних). Наприклад, при відкритті нового структурного підрозділу ОВВ, його керівник має право вимагати від вищої інстанції підтримки в організаційно-штатному та матеріально-технічному забезпеченні. Або, при наявності документів про вихід на пенсію, громадянин має право вимагати видачі пенсійного посвідчення і призначення пенсії.

Якраз в цьому випадку можна говорити про використання реординації у відносинах, пов'язаних із реалізацією громадянами їхніх прав і законних інтересів (у тому числі при наданні адміністративної послуги), суть якої полягає в тому, що:

а) з одного боку, громадянам як підвладним об'єктам надаються права вимагати від суб'єктів влади належної поведінки щодо реалізації прав і свобод громадян (це – ознака диспозитивного методу);

б) з іншого – на зазначених суб'єктів законом покладаються чіткі обов'язки щодо неухильного виконання вищезгаданих вимог з боку громадян (це – ознака імперативного методу).

Водночас, забезпечується суворий режим дотримання суб'єктами виконавчої влади взятих на себе обов'язків за допомогою засобів адміністративного оскарження їхніх актів і дій та судового захисту порушених цими актами або діями прав і свобод громадян.

Отже, поряд із переважним застосуванням рис імперативного методу в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин не виключається використання окремих елементів диспозитивного методу. Зокрема, при укладанні різних форм адміністративного договору в управлінських відносинах.

Під адміністративним договором треба розуміти двоабо багатосторонню угоду між суб'єктами управлінських

відносин з приводу форм і засобів спільної реалізації покладених на них повноважень (прав і обов'язків).

З огляду на це, сучасна трансформація методу адміністративного права засвідчує його змішану природу, тобто органічне поєднання в ньому типових ознак й імперативного, і диспозитивного методів правового регулювання.

Переконливою ілюстрацією зміни правового статусу сторін в результаті трансформації методу є надання органам виконавчої влади адміністративних (управлінських) послуг громадянам і юридичним особам. При цьому, саме держава виконує обов'язки перед приватними особами, а не навпаки. Отже, сторони правовідносин такі ж, як і в державному управлінні, а зміст кардинально інший.

Адміністративне право тісно пов'язане з багатьма іншими галузями права. Спільно з ними воно чинить регулюючий вплив на однорідні суспільні відносини.

Найтісніший зв'язок адміністративного права з конституційним правом. Конституційне право – це провідна галузь права, яка закріплює правові основи організації державного управління.

Норми конституційного права визначають: основні принципи організації і діяльності органів виконавчої влади, їх місце в механізмі державного апарату; закріплюють основні ланки їх системи, порядок формування та основи компетенції вищого, центральних і місцевих органів, регламентують взаємовідносини органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, суду, прокуратури; закріплюють основні обов'язки і права громадян, у тому числі й у сфері державного управління; встановлюють систему конституційного контролю за діяльністю органів виконавчої влади держави тощо.

Конституція України є найважливішим джерелом адміністративного права. Норми ж адміністративного права

деталізують, конкретизують загальні положення конституційного права стосовно системи виконавчої влади і регулюють на цій основі практичну діяльність її органів, визначають їх компетенцію, закріплюють права і обов'язки громадян у сфері державного управління, забезпечують їх практичну реалізацію адміністративно-правовими засобами, включаючи охорону і захист їх від протиправних посягань. Отже, низка практичних сторін державного управління охоплюється одночасно конституційним і адміністративним правом при пріоритеті норм конституційного права, відмінність між ними полягає інколи лише в обсязі регулювання (загальне і детальне).

Цивільне право регулює переважно майнові відносини. Однак, частина майнових відносин регулюється нормами адміністративного права (наприклад, питання щодо перерозподілу державного майна). В окремих випадках захист цивільних прав здійснюється в адміністративному порядку (ст. 6 Цивільного кодексу України). Розмежування між нормами цих галузей права проводиться з урахуванням особливостей цивільно-правового (рівності сторін) і адміністративно-правового (нерівності сторін) регулювання, оскільки за предметом регулювання таке розмежування не завжди можливе. У той же час не можна застосовувати цивільні правові норми для врегулювання майнових відносин між суб'єктами, один з яких знаходиться в адміністративній підпорядкованості щодо іншого.

Зв'язок адміністративного і цивільного права проявляється і в інших випадках. Так, господарські договори між підприємствами укладаються на основі планів виробництва, тобто адміністративних актів управління. Органи виконавчої влади визначають для сторін майнових відносин певні параметри їх діяльності (державні стандарти, технічні умови тощо). На основі актів органів виконавчої влади

виникають цивільно-правові відносини за участю громадян (наприклад, виконання будівельних робіт приватною фірмою на державне замовлення; договір найму житла укладається за наявності ордера на це житло, який видається компетентним органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування).

Органи виконавчої влади фактично реалізують у своїй діяльності основні повноваження держави – власника загальнодержавної власності (право володіння, користування і розпорядження), не будучи при цьому юридичною особою – основним суб'єктом цивільно-правового регулювання. Якщо орган виконавчої влади використовує права юридичної особи, то він втрачає при цьому властивості владного суб'єкта держави і стає звичайним учасником майнових відносин, які регулюються нормами цивільного права.

Трудове право також має багато спільних точок дотику з адміністративним правом. Трудові відносини – основний предмет трудового права, виникають, як правило, на підставі односторонніх владних волевиявлень відповідних органів управління (наказ про зарахування на роботу). Значна кількість трудових прав громадян реалізується при допомозі юридичних актів управління: наприклад, для одержання відпустки, заробітної плати, вихідної допомоги необхідно видати адміністративний акт – наказ. Адміністративне право регулює відносини державної служби, відносини між адміністрацією підприємств, установ, організацій та професійними спілками з питань організації виробництва і праці. Адміністративне право закріплює основні організаційні форми участі працюючих в управлінні виробництвом.

Адміністративне право тісно пов'язане з фінансовим правом. Фінансові відносини регулюються адміністративними правовими засобами (приписами), а фінансова

діяльність є підвидом діяльності виконавчого і розпорядчого характеру. Організація роботи фінансових органів відноситься до предмета адміністративного права, а кредитні, бюджетні, податкові та інші відносини – до предмета фінансового права. Інакше кажучи, адміністративне право, переважно, регулює управлінські відносини у сфері фінансів, а фінансове право – самі фінансові відносини, як особливий різновид економічних відносин, щодо утворення, розподілу і використання фондів фінансових коштів держави.

Очевидний зв'язок адміністративного права з земельним правом, яке має своїм предметом земельні відносини, але значною мірою використовує адміністративно-правові засоби регулювання. Держава, в особі уповноважених органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування вирішує основні питання організації землекористування, розпоряджається землею, як об'єктом права власності народу, охороняє її, переважно, адміністративно-правовими засобами. Виникають земельні відносини, як правило, на основі адміністративних актів.

Адміністративне право пов'язане і з кримінальним правом. Так, адміністративне право включає в себе численні заборони, порушення яких, у певних випадках, тягне за собою кримінальну відповідальність. Крім того, низка статей кримінального права має адміністративну преюдицію. Тобто, за певні правопорушення передбачена кримінальна відповідальність, якщо попередньо до правопорушника застосовувалися заходи адміністративного впливу за такі ж або аналогічні правопорушення. Деякі з правопорушень знаходяться на межі зі злочином і тому, щоб дати правильну їх класифікацію, необхідно взаємопов'язувати відповідні норми адміністративного і кримінального права.

Зв'язок кримінального права з адміністративним проявляється також у тому, що кримінальне право передбачає відповідальність за вчинення службових злочинів.

Щодо зв'язку адміністративного права з екологічним, аграрним, господарським, митним, податковим, банківським, підприємницьким та іншими галузями права, то тут основним є те, що суспільні відносини в цих галузях врегульовані правовими нормами відповідних галузей права, а правопорушення, які вчиняються у цих сферах, тягнуть за собою адміністративну відповідальність. Робота державних службовців у цих сферах також регулюється адміністративним правом. Прийняття правових актів, що регулюють вказані сфери діяльності є роботою державної виконавчої влади.

Загалом, зважаючи на те, що основу предмета адміністративного права утворюють відносини, що складаються у зв'язку з організацією виконання законів органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, практично не може існувати галузі права, яка б не була так чи інакше пов'язана з адміністративним правом.

Система адміністративного права і його джерела

Адміністративне право як галузь права України – це цілісна система правових норм, що має чітку внутрішню організацію, побудову. Від адміністративного права, як галузі права України, необхідно відрізняти адміністративне законодавство, що є складовою законодавства України. Якщо адміністративне право – це система правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державного управління, то під адміністративним законодавством розуміють систему правових актів, в яких ці норми знаходять свій зовнішній вираз. Поняття адміністративного права як галузі права ширше поняття адміністративного законодавства.

В основі побудови системи адміністративного права є масштабність дії адміністративно-правових норм. Відповідно, виділяються норми, які дозволяють поєднати єдині основи публічного управління (загальне) і специфі-

ку функціонування апарату управління в рамках окремих галузей чи сфер управління (особливе).

Система адміністративного права – це внутрішня єдність цієї галузі, яка відображає послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів (частин) – підгалузей права і правових інститутів, що складаються із певних сукупностей однорідних норм.

Якщо брати до уваги предмет правового регулювання цієї галузі, то, традиційно, можна розглядати її систему, як об'єднання її правових інститутів у загальну і особливу частини адміністративного права.

Загальна частина включає норми та принципи, що мають загальний характер для всієї системи публічного управління, для всіх його галузей і сфер. Це – адміністративно-правові норми, які закріплюють:

- основні принципи адміністративного права та державного управління;
- адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних службовців, підприємств, установ, організацій і громадян);
- форми і методи здійснення управлінської діяльності (видання юридичних актів, переконання і примус тощо);
- державну службу;
- адміністративно-правові режими (надзвичайний, воєнного стану, митний);
- відповідальність за вчинення адміністративних правопорушень та адміністративний примус;
- порядок адміністративно-процесуальної діяльності;
- порядок забезпечення законності в державному управлінні.

Особлива частина включає норми, які діють в масштабі галузей і сфер державного управління. Це – адміністратив-

но-правові норми, які визначають організацію управління економічною, соціально-культурною, адміністративно-політичною сферами та окремими галузями суспільного життя держави.

Кожна із вказаних сфер державного управління регулюється і загалом, і за окремими галузями. Наприклад, економічна сфера включає такі галузі управління: промисловість; сільське господарство і агропромисловий комплекс; капітальне будівництво і житлово-комунальне господарство; транспорт і дорожнє господарство; торгівля і зовнішні економічні зв'язки; зв'язок тощо.

Особлива частина адміністративного права конкретизує норми Загальної частини виходячи із специфічних умов їх застосування, наприклад, в рамках певної галузі державного управління.

Особливу частину складають норми, що регулюють:

- управління економікою, промисловістю, агропромисловим комплексом;
- управління в соціально-культурній галузі (освіта, наука тощо);
- управління в сфері адміністративно-політичної діяльності (внутрішні справи, юстиція, зовнішні відносини);
- міжгалузеве управління (статистика, стандартизація, ціноутворення).

Різноманітні управлінські відносини, що регулюються адміністративним правом, можна згрупувати в однорідні блоки. Йдеться про виділення певних груп адміністративно-правових норм за ознакою регулювання однорідних адміністративно-правових відносин, тобто правових інститутів. Так, в адміністративному праві виділяються такі правові інститути:

- суб'єкти адміністративного права;
- акти управління;

- адміністративна відповідальність;
- контроль і нагляд;
- державна служба;
- правовий статус громадян та ін.

Кожний такий правовий інститут може включати в себе одночасно норми і Загальної, і Особливої частини адміністративного права.

Норми вказаних адміністративно-правих інститутів регулюють відносини, які мають спільний характер для всіх напрямів управлінської діяльності. Водночас, норми адміністративного права групуються шляхом виділення норм, що регулюють відносини в певних сферах державного управління (наприклад, господарська, адміністративно-політична сфери), або в окремих його галузях (наприклад, промисловість, торгівля, охорона здоров'я).

Адміністративне право поділяється також на матеріальну та процесуальну частини.

Норми матеріального адміністративного права закріплюють систему органів виконавчої влади держави, їх компетенцію, структуру, а також права і обов'язки громадян, підприємств, установ, організацій, посадових осіб у сфері державного управління.

Процесуальні норми визначають порядок реалізації матеріальних норм, процедуру їх здійснення у сфері виконавчої і розпорядчої діяльності. Процесуальні адміністративно-правові норми часто встановлюють порядок реалізації матеріальних норм не тільки адміністративного, а й інших галузей права (трудового, екологічного, фінансового та ін.).

В адміністративному праві немає єдиного універсального процесу, як це має місце в кримінальному та цивільному праві (кримінальне процесуальне та цивільне процесуальне право). Адміністративний процес має дуже багато різно-

видів, що визначається широтою і розмаїттям суспільних відносин, які регулюються нормами адміністративного права. Наприклад, навіть у сфері вирішення індивідуальних справ, одна процедура встановлена стосовно надання житла, інша – щодо видачі дозволу на придбання мисливської рушниці, третя – для вирішення питання про прийом на навчання до навчальних закладів, четверта – для вирішення справ про адміністративні правопорушення. У той же час, і наведені вище й інші процеси мають певні спільні риси, що є підставою, на наш погляд, для виділення особливої галузі права – адміністративно-процесуального права і його кодифікації окремо від адміністративного права. У наш час ця точка зору має і своїх прихильників, і противників серед учених-юристів. Питання не вирішене, і поки що у багатьох джерелах адміністративного права містяться одночасно і матеріальні, і процесуальні норми.

В окремих літературних джерелах інколи виділяють третю частину адміністративного права – Спеціальну. Спеціальна частина адміністративного права, на думку авторів, включає в себе норми, що регулюють адміністративно-правову діяльність суб'єктів управління конкретними сферами. Наприклад, адміністративна діяльність органів внутрішніх справ, адміністративна діяльність органів митного контролю тощо.

На нашу думку, Спеціальну частину складають процесуальні норми Особливої частини адміністративного права і виділення окремо Спеціальної частини є недоцільним.

Ми розглянули систему адміністративного права, тобто його внутрішню побудову і взаємозв'язки між окремими нормами, частинами та адміністративно-правовими інститутами. Тепер необхідно розглянути, які ж є конкретні форми вираження норм адміністративного права, тобто, які є його джерела.

Джерела адміністративного права – це зовнішні форми встановлення і вираження адміністративно-правових норм – акти правотворчості державних органів та організацій, органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їхньої компетенції, а також міжнародні угоди (договори) і міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною.

Джерелом адміністративного права є правотворчий акт вищезазначених суб'єктів, який містить адміністративно-правові норми, що регулюють виконавчо-розпорядчу діяльність.

Адміністративно-правових актів у чистому вигляді досить мало. Це, наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства.

Зрозуміло, якщо в правовому акті, поряд з нормами адміністративного права містяться норми інших галузей права (цивільного, кримінального та ін.), то для адміністративного права він буде джерелом у тій частині, яка наповнена адміністративно-правовими приписами.

Сьогодні до значення джерел права поступово наближаються рішення Конституційного Суду України. Щоправда, вони безпосередньо норм права не містять, але їх положення є підставами для встановлення, зміни чи припинення дії правових норм, у тому числі адміністративно-правових. Наприклад при скасуванні чи зміні правових актів ВРУ, Президента, КМУ, ВРАРК.

Норми адміністративного права містяться в різних за своїм походженням і значенням нормативних актах. Основою для класифікації джерел адміністративного права є їх юридична сила.

Головним джерелом адміністративного права є Конституція України, яка визначає основи суспільного ладу і політики держави, закріплює основні права, свободи і обов'язки

громадян, регулює основні принципи організації і діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади держави. Проте, Конституція України не завжди може прямо регулювати суспільні відносини. Деякі конституційні норми передбачають прийняття окремих законів, що деталізуватимуть конституційні положення. Сьогодні це закони «Про громадянство України», «Про звернення громадян», «Про Кабінет Міністрів України» «Про Центральні органи виконавчої влади», «Про місто-герой Київ» тощо.

На другому місці, за юридичною силою, є закони України. Вони, в свою чергу, поділяються на конституційні закони і закони, прийняті в порядку поточного законодавства. Конституційні закони, наявність яких передбачена Конституцією України, містять норми, які встановлюють систему органів виконавчої влади, принципи їх діяльності, визначають коло основних прав і обов'язків громадських організацій та громадян у сфері управління та ін. Наприклад, закони України «Про громадянство України», «Про місцеве самоврядування в Україні».

Конституційні закони мають вищу юридичну силу і є, як і Конституція України, юридичною основою для поточного законодавства.

Закони, які приймаються в порядку поточного законодавства, регулюють різні сторони соціально-політичного, господарського, культурного життя країни. Вони деталізують і конкретизують основні положення Конституції України та конституційних законів. Такими є, наприклад, закони «Про основи містобудування», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про попереднє ув'язнення».

Серед законів України особливе місце посідають комплексні закони, які називають кодексами. У кодексах зібрані за певними критеріями, узгоджені і розміщені у визначеному порядку правові норми, що регулюють окрему сферу чи

галузь управління. Наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Повітряний кодекс, Митний кодекс та ін.

Наступними, за юридичною силою, нормативно-правовими актами є Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади тощо. Вони містять значну кількість норм адміністративного права і регулюють окремі питання публічного управління в господарській, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах державного управління.

Особлива роль, як джерелам адміністративного права, належить нормативно-правовим актам міністерств, державних служб, інших центральних відомств. Такими нормативними актами є накази, положення, інструкції, статути, правила, які містять адміністративно-правові норми, що регулюють суспільні відносини у відповідних галузях і сферах державного управління. Деякі з цих джерел містять норми адміністративного права, обов'язкові не лише для підвідомчих органів і посадових осіб, але й для інших органів, відомств, підприємств, установ, організацій і громадян. Наприклад, Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів тощо.

Значна кількість норм адміністративного права міститься в нормативних актах, що приймаються місцевими органами виконавчої влади (розпорядження голів МДА, накази керівників їх структурних підрозділів) і місцевого самоврядування України (рішення місцевих рад).

Окрему групу складають накази керівників державних об'єднань, підприємств, установ і організацій. Норми адміністративного права є в спільних актах управління, виданих державними і недержавними органами (наприклад, адміністрацією підприємства і професійними спілками, громадськими організаціями тощо).

Нормативні акти громадських організацій, якщо вони затверджені, або санкціоновані державними органами і містять правила, які регулюють будь-які сторони державного управління.

Окремим видом джерел є міжнародні угоди України, що ратифіковані Верховною Радою України оскільки вони є частиною законодавства України. Наприклад, угода України і Польщі «Про правовий режим українсько-польського кордону, співпрацю та взаємодію у прикордонних питаннях», угода «Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони».

На завершення висвітлення цього питання варто коротко зупинитися на проблемі систематизації адміністративного законодавства.

Систематизація адміністративного законодавства – це впорядкування і вдосконалення чинних нормативно-правових актів шляхом їх опрацювання, перегляду і викладу в певному порядку у формі збірників (довідників) актів (предметних, системно-предметних, хронологічних) чи зведених кодифікованих актів.

Систематизація здійснюється у двох формах: у вигляді інкорпорації та кодифікації.

Інкорпорація – це впорядкування нормативно-правового масиву, шляхом його опрацювання і викладу у вигляді хронологічних, предметних, алфавітних збірників.

Інкорпорація передбачає зібрання окремих нормативних актів, витягів із них і розміщення їх у певній послідовності. Підставою інкорпорації є певний напрям діяльності, окреме питання чи коло споріднених питань. Наприклад, приватизація майна, земельна реформа тощо. Інкорпорація може проводитися будь-якими органами і носить неофіційний характер. Вона покликана полегшити користування нормативною базою різними категоріями громадян, у тому числі й неюристами.

Кодифікація – це складніша і досконаліша форма систематизації, яка передбачає переосмислення, творчу переробку і якісне поліпшення існуючого законодавства. Результатом виступає новий зведений акт кодифікованого типу (кодекс, статут, положення), який комплексно врегульовує окрему галузь суспільних відносин, визначається логічною послідовністю, чіткістю структури.

Кодифікація означає не тільки зібрання нормативно-правового матеріалу та його розміщення у певному порядку, але й перегляд нормативних актів з метою усунення протиріч між ними, внесення змін до існуючих, створення нових і ліквідацію застарілих правових норм.

Кодифікація носить тільки офіційний характер. Кодекси – це є комплексні закони, які приймаються Верховною Радою України.

Консолідація – передбачає об'єднання виданих у різний час актів, що регулюють однорідні суспільні відносини в один зведений нормативний акт, але без зміни їх змісту.

У зв'язку з тим, що норми адміністративного права регулюють доволі широку і багатогранну сферу суспільних управлінських відносин, їх кількість дуже велика, переважає всі інші галузі права. Ця обставина викликає необхідність систематизації: інкорпорації, а де можливо, – і кодифікації адміністративно-правових норм. Проте, це неможливо

зробити в одному нормативному документі. Нині, ми можемо сказати, що адміністративне право кодифіковане лише частково. Прикладом є Кодекс України про адміністративні правопорушення, Повітряний, Митний кодекси та ін.

У науковій юридичній літературі піднімається питання про кодифікацію норм адміністративного права за його інститутами.

У сучасних умовах ведеться робота з підготовки нового Кодексу України про адміністративні правопорушення, подаються проєкти Адміністративно-процедурного кодексу.

Надзвичайно велика кількість і розмаїття норм адміністративного права ускладнює його систематизацію, унеможливлює його повну кодифікацію. Сьогодні адміністративне право лише частково кодифіковане. Пошуки вчених-юристів з удосконалення чинного адміністративного законодавства, його систематизації, у тому числі й кодифікації, продовжуються.

Наука адміністративного права, її предмет та система

Адміністративне право є не тільки самостійною галуззю права, але й галуззю правової науки. Наука адміністративного права складає систему наукових уявлень, знань і теоретичних положень про адміністративне право.

Адміністративне право як галузь юридичної науки – це сукупність знань, теоретичних понять, наукових поглядів, тлумачень, уявлень та концепцій про адміністративне право, його систему, предмет і метод його правового регулювання, історичні аспекти становлення, проблеми та перспективи розвитку цієї галузі права та сфери її застосування.

Своїм предметом наука адміністративного права має дослідження:

а) правових проблем теорії публічного управління (його змісту, місця в механізмі соціального управління, взаємовідношення з державною владою та іншими видами державної

діяльності, структури, функцій і методів здійснення, соціально-політичних і організаційних принципів);

б) адміністративно-правових норм, що регулюють відносини в різних сферах і галузях державного управління; проблем, пов'язаних з удосконаленням, систематизацією адміністративного права; механізму регулювання управлінських суспільних відносин, шляхів і засобів підвищення ефективності адміністративно-правових норм;

в) адміністративно-правових відносин з точки зору їх юридичного змісту і структури, співвідношення внутрішніх елементів (владні начала, односторонність, підпорядкованість та ін.);

г) правового статусу суб'єктів адміністративного права, адміністративно-правових гарантій їх прав;

д) форм і методів управлінської діяльності, проблем адміністративного процесу і адміністративної юрисдикції;

е) засобів забезпечення і зміцнення режиму законності і державної дисципліни у сфері публічного управління.

Наука адміністративного права виявляє і вивчає загальні закономірності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, розкриває їх суть, узагальнює і поширює практику застосування норм адміністративного права.

У результаті глибокого та всестороннього дослідження цих закономірностей розробляються науково обґрунтовані рекомендації і пропозиції, спрямовані на зміну, вдосконалення адміністративно-правових норм, передусім, на підвищення їх ефективності.

Одним із завдань науки адміністративного права є вироблення наукових основ адміністративного права, як навчальної дисципліни, що вивчається у вищих юридичних навчальних закладах нашої держави, а також розробка наукових понять і категорій, якими вона оперує.

Основними функціями науки адміністративного права є:

- теоретико-пізнавальна;
- практично-прикладна (або нормативна);
- виховна.

Теоретико-пізнавальна функція науки адміністративного права полягає у глибокому, всесторонньому теоретичному осмисленні суті адміністративного права, його особливостей, усього механізму адміністративно-правового регулювання.

Практично-прикладна, або нормативна функція забезпечує вироблення рекомендацій з удосконалення адміністративного законодавства і практики його застосування.

Наука адміністративного права, як і кожна галузь науки, має свою систему, під якою розуміють внутрішній зв'язок і логічну послідовність дослідження питань, що складають її предмет.

Система науки адміністративного права будується на основі внутрішнього зв'язку, що існує між різними адміністративно-правовими інститутами і обумовлена об'єктивними закономірностями, притаманними нашому суспільству. Вона визначається її змістом, як галузі юридичної науки. В основу системи науки адміністративного права покладені реально існуючі системи управлінських відносин і система галузі адміністративного права.

Курс науки адміністративного права України складають Загальна і Особлива частини. Питання, що стосуються державного управління і його правового регулювання загалом, складають Загальну частину курсу, а питання, що стосуються окремих галузей і сфер управління – Особливу частину курсу.

Між системою галузі і системою науки адміністративного права існує органічний зв'язок, проте вони повністю не співпадають. Справа в тому, що наука адміністративного

права, крім загальних питань, досліджує також закономірності розвитку адміністративного права, ставить інші теоретичні проблеми. Тому сама система науки адміністративного права за колом питань ширша системи галузі адміністративного права.

Отже, предмет науки адміністративного права складає дослідження окремих питань і проблем адміністративно-правового регулювання управлінських відносин. Такими, наприклад, є проблеми теорії публічного управління, окремі адміністративно-правові норми, які регулюють ці відносини в різних галузях і сферах публічного управління; проблеми, пов'язані з удосконаленням чинного адміністративного законодавства та форм і методів його реалізації; проблеми регулювання адміністративно-правових відносин між різними суб'єктами та об'єктами управління; питання забезпечення законності в державному управлінні тощо.

Тема 2. Публічне управління як об'єкт адміністративно-правового регулювання в умовах реформування системи органів публічної влади

Адміністративне право як самостійна галузь права має давню історію. В усі часи воно так чи інакше пов'язувалося з публічною владою, взаємодією держави, її органів та посадовців з громадянами та іншими учасниками суспільних відносин.

У демократичному суспільстві адміністративне право регулює (опосередковує) передусім діяльність держави щодо виконання законів та інших правових актів держави в інтересах усього суспільства. Така діяльність держави зазвичай розглядається як здійснення виконавчої влади й органічно поєднується з публічним адмініструванням.

У науці адміністративного права терміни «публічна адміністрація» та «публічне адміністрування» є відносно новими і дедалі частіше починають заміняти термін «дер-

жавне управління». І це не просто зміна термінів, а доктринальне оновлення адміністративного права, яке нормативно закріплює відповідальність держави перед людиною, права якої визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн, у більшості випадків, визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій в публічних інтересах. Таким інтересом є інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою.

Водночас, поняття державного управління не можна повністю уникати. Адже «державне управління» застосовується щодо виду діяльності органів державної влади, що полягає у здійсненні владно-організуючого впливу на ті сфери й галузі суспільного життя, потреби функціонування і розвитку яких вимагають дієвого втручання цих органів шляхом застосування відповідних повноважень. І головне місце серед них посідають саме повноваження виконавчої влади. Прийнято вважати, що адміністративне право – це галузь права, що поширюється, здебільшого, на суспільні відносини, пов'язані з державним управлінням, тобто з владно-організуючим впливом органів виконавчої влади на різноманітні суспільні процеси.

Сучасною ж метою адміністративного права має стати закріплення таких форм і напрямів діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб, які б забезпечували функціонування різних сфер суспільного життя на засадах непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина. Такий правовий стандарт взаємовідносин органів виконавчої влади і громадян повинен виходити зі статусу людини як суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність.

Термін «управління» чи «адміністрування» походить від латинського слова «administratio» (грец. – «кібернетика») і в буквальному розумінні означає діяльність з керівництва чим-небудь. За різними даними також – служити для, управляти в інтересах людини.

У найбільш загальному розумінні «управління» використовується як родове поняття, що характеризує впорядкування взаємозв'язків і взаємодії певної множини елементів або складових частин техніки, природи, суспільства чи самої людини. Наприклад, управління в сім'ї, школі, на виробництві, апараті органу влади.

Впорядкування взаємозв'язків між елементами будь-якої системи є необхідною умовою її функціонування і досягається за допомогою двох основних способів – саморегуляції і управління. Саморегуляція здійснюється без застосування зовнішніх сил, завдяки програмі закладеній природою. Управління ж завжди передбачає свідоме вольове втручання людини, і здійснюється у системах «людина – природа», «людина – техніка», «людина – людина» тощо.

Управління у широкому розумінні цього слова – це функція організованих систем різного виду (природних, біологічних), яка забезпечує збереження їх певної структури, підтримує режим діяльності, забезпечує реалізацію програмної мети діяльності.

У загальному вигляді управління можна визначити як комплекс необхідних засобів впливу на групу, суспільство або його окремі ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення і розвитку.

Залежно від об'єкта, розрізняють управління в технічних системах (нежива природа, технічне управління), управління в біологічних системах (жива природа, біологічне управління), управління в соціальних системах (управління

в суспільстві, соціальне управління). Всі три види управління пов'язані між собою.

Принципова відмінність соціального управління від інших видів полягає в тому, що тут і суб'єктами, котрі управляють, і об'єктами, щодо яких здійснюється управління (тобто керованими об'єктами), виступають люди та їх спільноти.

Соціальне управління створене людьми з метою свідомої регуляції своєї життєдіяльності й посідає у забезпеченні їх потреб та інтересів таке ж важливе значення, як і основні суспільні інститути – держава, право, мораль, власність. Без цього настають хаос, безлад. Соціальне управління є найважливішим інститутом самозбереження і постійного відновлення суспільного життя.

Предметами соціального управління можуть бути різноманітні матеріальні речі, духовні цінності, технічні засоби, технологічні процеси, але сторонами у відносинах управління можуть бути тільки люди.

Сутність соціального управління виявляється у діяльності, яка за своїм змістом є впливом на волю і поведінку людей, їх взаємовідносини і спільні дії.

Характерними рисами соціального управління є:

1) цілевстановлення;

2) організація процесу управління;

3) регулювання.

1. Рушійною силою управління виступають інтелект і воля людини. А тому цей вплив містить елемент цілевстановлення, тобто визначення напрямів спільної діяльності, її проміжних і кінцевих результатів, заради досягнення яких здійснюється управлінський вплив. Складність управлінського цілевстановлення полягає в тому, що серед величезної кількості можливих цілей необхідно відібрати такі, які можуть бути практично реалізовані.

Проблема взаємодії суб'єкта та об'єкта управління при виробленні цілей управління сьогодні набуває особливої

актуальності й специфіки. Місцеві органи управління все активніше виступають за рівність сторін – центру і регіонів – при визначенні програм розвитку й економіки, соціальної сфери, культури, і системи управління державою і регіонами.

Спільна участь керуючої та керованої структур при формуванні завдань управління, прогнозування його результатів – це засіб взаємоузгодження інтересів двох співпрацюючих у процесі управління сторін.

Залежно від масштабності управлінських проблем і рівня підготовки учасників управлінського процесу розробляються глобальні, загальні й часткові, стратегічні, тактичні й оперативні, кінцеві, проміжні й найближчі завдання, які перебувають у певній залежності між собою. Система взаємозв'язку загальних завдань з цілями меншого масштабу виробляється за допомогою методу побудови «дерева цілей».

Необхідно також забезпечити:

- реальність впливу суб'єкта на об'єкт;
- передбачити шляхи реалізації загальних інтересів через індивідуальні;
- встановити відповідність між рівнем розвитку суб'єкта і об'єкта управління;
- ініціювати зацікавленість об'єкта управління в досягненні поставлених перед ним цілей.

2. Наступною характеристикою соціального управління є організуюча спрямованість управління. Організовувати – означає розподіляти людей у просторі та за функціями, забезпечувати їх місцями роботи і засобами праці, налагоджувати їх взаємообмін у праці і суспільному житті, розширювати їх творчі можливості.

3. Надаючи кожному суспільному процесу певні цілі, організуючи в ньому взаємодію людей, управління одночас-

но покликане конкретно регулювати поведінку і відносини учасників цього процесу. Засоби для цього – традиції і звичаї, право й мораль, релігійні, технічні, корпоративні та інші норми. Отже, у ході управління здійснюється регулювання, за якого та чи інша норма втілюється у життя.

Соціальне управління можна визначити, як здійснення цілевстановлюючого, організуючого і регулюючого впливу на спільну (колективну) діяльність людей з метою ефективного досягнення спільних результатів відповідно до реальних суспільних потреб.

Соціальне управління можна класифікувати за різними критеріями. За ознакою характеру діяльності суб'єктів управління його поділяють на такі види:

- «публічне управління» – здійснюється для реалізації публічних (загальних) інтересів;
- «приватне управління» – для реалізації приватних інтересів;
- «корпоративне управління» (органи управління підприємством, установою, організацією).

Саме публічне управління (адміністрування) є предметом науки адміністративного права. На сучасному етапі його розвитку категорія «публічне управління» або «публічна адміністрація» заміняє «державне управління». Наукове осмислення теорії публічної адміністрації є одним з головних напрямів доктринального оновлення адміністративного права.

Публічна адміністрація визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій в публічних інтересах.

Публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний і організаційно-структурний.

При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень щодо виконання функцій,

спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність всіх структурних утворень, які мають таку функцію. Таку діяльність доцільно позначати терміном «публічне адміністрування».

При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади, яку в Україні здійснюють ВРУ, Президент України, органи виконавчої влади, місцеві ради, суди, усі органи і установи, що реалізують місцеве самоврядування (виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення). Проте, окремі вчені вважають, що це широке тлумачення публічного адміністрування, адже публічна адміністрація відділена від законодавчої та судової влади, і пов'язана лише із виконавчою владою та адміністративною діяльністю, що є похідною від неї.

Отже, публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах.

У світовій практиці характерними рисами публічної адміністрації називають такі:

1) реалізація публічного інтересу;

2) підпорядкування політичній владі, оскільки публічна адміністрація реалізовує цілі, які закладені в законодавство парламентом;

3) публічна адміністрація забезпечує виконання і застосування законів, отже пов'язана здебільшого із виконавчою владою;

4) публічна адміністрація наділена владними повноваженнями, що дозволяють від імені суспільства і держави давати обов'язкові вказівки приватним особам.

Отже, публічна адміністрація – це організація і діяльність органів і установ, підпорядкованих політичній владі, що забезпечують виконання закону, реалізують публічний інтерес і наділені публічною владою.

Суб'єкти та об'єкти публічного управління. Як відомо, будь-яка система, у тому числі й управлінська, розглядається в сукупності двох невід'ємних складових – суб'єкта і об'єкта. Розглядаючи організаційну структуру публічного управління, можна зазначити, що його здійснюють суб'єкти публічного управління, відносно об'єктів публічного управління. У вузькому значенні суб'єктом виступають органи виконавчої влади, а об'єктом – суспільство, суспільна діяльність.

На думку академіка НАПрН В. В. Копєйчикова, суб'єкти, які управляють суспільством – це або народ у цілому, або окремі його верстви, об'єднання, колективи, оформлені відповідним чином у політико-правових формах через систему державних і громадських організацій, інститути безпосередньої демократії.

Головною рисою суб'єкта публічного управління є наявність у нього певної компетенції і державно-владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень обов'язкових до виконання. Владний вплив, що виходить від суб'єкта до об'єкта, дозволяє підпорядкувати волю і діяльність останнього, що є необхідною умовою досягнення цілей і вирішення завдань державного управління.

Система органів публічного управління складається з двох компонентів:

а) державних органів, тобто приналежних державі (органи виконавчої влади, керівники і керівний склад цих органів, що наділені державно-владними повноваженнями);

б) недержавних органів, що здійснюють публічне управління лише в тому випадку, якщо держава делегує їм відповідні повноваження.

Зокрема, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» недержавним структурам – виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад – делеговано значний обсяг повноважень щодо реалізації функцій державної виконавчої влади.

Завданням суб'єктів публічного адміністрування є забезпечити реалізацію інтересів певної соціальної спільноти – народу, національних меншин, певної верстви суспільства – студентів, робітників, пенсіонерів, соціальних груп тощо. Механізм погодження та гармонізації суспільних інтересів базується на Конституції конкретної держави і розрахований на подолання суперечностей з метою досягнення загальних соціальних цілей.

Об'єкт управління – це те, на що спрямований свідомий, планомірний, організований, систематичний вплив суб'єкта управління. Метою такого впливу є спрямування об'єкта шляхом певного розвитку, надання йому стану впорядкованості, якісного визначення, відповідності певним вимогам чи ознакам. Об'єкт управління можна розглядати в двох аспектах: елементно-структурному – як сукупність людей (персонально), виробничих, галузевих утворень і груп, а також функціональному – як діяльність, поведінку індивідів і конкретних груп людей.

Основними об'єктами публічного адміністрування варто вважати підпорядкованих суб'єктам органи виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства.

Отже, об'єкт управління – це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють (сектор чи галузь державного управління).

Варто зазначити, що між суб'єктом і об'єктом не існує абсолютних меж: система, яка управляє, будучи суб'єктом відносно того чи іншого об'єкта, сама в свою чергу може бути об'єктом управління з боку іншого суб'єкта. Так, наприклад, обласна державна адміністрація, що здійснює виконавчу владу в межах області, є суб'єктом управління відносно районних державних адміністрацій цієї області, одночасно будучи об'єктом управління відносно уряду, останній, в свою чергу, є об'єктом управління з боку глави держави і парламенту.

Взаємовідносини суб'єкта і об'єкта управління утворюють систему управління. Між суб'єктом і об'єктом управління встановлюється зв'язок прямий (директива, наказ, розпорядження) і зворотний (доповідь, звіт, інформація про виконання).

Складовими публічного управління (публічного адміністрування) є:

- державне управління, де суб'єктом виступає держава в особі сформованих нею структур (державних органів). Вони у відносинах представляють державу;
- місцеве самоврядування, де суб'єктами виступають недержавні структури, які сформовані територіальними громадами (органи місцевого самоврядування). Вони у відносинах представляють громаду;
- громадське управління, де суб'єкти у відносинах діють від свого імені і на підставі своїх статутів.

Як вже зазначалося, термін «державне управління», що успадкований адміністративним правом України ще з радянських часів, не можна повністю виключити із правової лексики. У сучасних політико-правових умовах це поняття набуває дещо іншого значення порівняно із умовами соціалістичного будівництва.

Під державним управлінням розуміють специфічну діяльність держави, що виявляється у функціонуванні

низки уповноважених структур (органів), які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до публічних інтересів.

Державне управління є функцією держави, яка надана спеціальним організаційним структурам (органам). Їх сукупність є системою органів державного управління. Ця система загалом і кожна з її складових окремо діють виняткова від імені держави. Рішення, що приймаються обов'язкові для всіх учасників суспільних відносин, у тому числі і для недержавних організацій і формувань.

Найважливіша особливість державного управління пов'язана із застосуванням державної влади з боку відповідних органів держави з метою виконання всіх її основних цілей, завдань і функцій.

Державна влада має у своїх джерелах юридичну визначеність (легітимність), а в реалізації – силу державного апарату, що володіє, крім іншого, силою державного примусу. Адже держава через законотворчість встановлює типові правила поведінки людей у всіх сферах життя суспільства і забезпечує їх дотримання можливістю застосування державного примусу. На відміну від інших видів соціального управління, державне управління без цієї особливості існувати не може.

Державне управління – це нормотворча і розпорядча діяльність органів виконавчої влади з метою владно організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньо організаційне управління в апараті всіх державних органів з метою забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень.

Ознаками, або рисами державного управління є:

- виконавчо-розпорядчий характер;
- підзаконність;
- масштабність;
- універсальність;
- ієрархічність;
- безпосередньо організуючий характер.

Місцеве самоврядування в Україні – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними колективами і сформованими ними органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення, та здійснюється на основі використання окремого виду публічної власності – комунальної.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст і безпосередньо, і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Громадське управління – це діяльність представників громадянського суспільства щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян у межах визначених законами та іншими нормативно-правовими актами.

Виконавча влада у сфері публічного адміністрування

Важливе значення для реалізації публічного адміністрування має розуміння співвідношення державного управління, як одного із його видів із державною виконавчою владою. Порівняння цих понять і дефініцій показує таке. «Влада – це здатність і можливість здійснювати свою волю

підкоряти їй, спонукати людей (їх колективи) до певних дій і певної поведінки. Основними засобами, за допомогою яких встановлюється влада, є авторитет, право, насильство». «Управління – це вольовий вплив суб'єкта на об'єкт».

Як бачимо, поняття «воля» є ключовим у кожному з вищенаведених визначень. Воля – це здатність, по-перше, до визначення мети діяльності, а по-друге, до вольової поведінки. За своєю структурою вольова поведінка розпадається на: а) прийняття рішення і б) його реалізацію. Іншими словами, на усвідомлення необхідності діяти і на безпосередньо вольові дії.

Підкорення іншої волі своїй (тобто влада) реалізується за допомогою відповідних команд. Такі команди є цілеспрямованим вольовим впливом. У свою чергу, цілеспрямований вольовий вплив – найбільш характерна ознака управління. З цього випливає висновок, що влада реалізується шляхом управлінської діяльності, управління є способом реалізації влади.

Ототожнення понять «публічне управління» і «виконавча влада» – дуже поширене явище, зокрема й серед вітчизняних фахівців, проте є абсолютно неприйнятним з наукової точки зору.

Дійсно, певне коло повноважень виконавчої влади реалізується у формі публічного управління (це провідний вид діяльності).

Але органи виконавчої влади реалізовують ще багато інших повноважень, таких як:

а) надання адміністративних послуг (сертифікація, ліцензування; реєстрація; атестація);

б) вирішення різноманітних індивідуальних справ щодо фізичних та юридичних осіб (надання земельних ділянок, зміна їх цільового призначення, надання різного виду дозволів залежно від індивідуальних обставин справи,

розгляд скарг до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування про відновлення права);

в) застосування заходів адміністративного примусу, в тому числі адміністративних стягнень щодо правопорушників;

г) відповідальність перед громадянським суспільством за порушення, вчинені представниками виконавчої влади.

В усіх цих видах діяльності немає владно-організуючого впливу на суспільні відносини і процеси з метою досягнення спільних цілей (тобто власне державного управління). Тут ініціатор знизу від суспільства, а не орган виконавчої влади. Отже, виконавча влада реалізується не тільки у формі державного управління, а й у різноманітних інших формах державної діяльності. Вони більшою мірою перетинаються, але кожне функціонує самостійно.

Це можна уявити як малюнок де два кола перетинаються – більшою мірою їх співвідношення виглядає так.

Сфера державного управління визначається тим, що воно здійснюється:

– у межах діяльності виконавчої влади, а саме:

➢ в ході реалізації їх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального тощо) середовища;

➢ в ході виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, враховуючи, що самій виконавчій владі ці повноваження первісно не належать;

➢ в ході керівництва вищими органами виконавчої влади роботою нижчих органів;

➢ в ході керівництва роботою державних службовців усередині кожного органу (його апарату) виконавчої влади (останні два напрями належать до згаданої раніше внутрішньоорганізаційної сфери);

– поза межами діяльності виконавчої влади, а саме:

- всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади – в ході керівництва роботою державних службовців (в апараті парламенту, прокуратури);
- всередині державних підприємств, установ, організацій, в ході керівництва роботою персоналу адміністрацій (перші два напрями стосуються внутрішньо організаційного управління);
- з боку відповідних уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами (тимчасове правління банків, якими опікується держава);
- з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворюваних державними органами, в частині виконання наданих їм повноважень (робоча група з питань адміністративної реформи).

Сфера виконавчої влади визначається тим, що:

- поряд з тими напрямами реалізації виконавчої влади, які збігаються з власне державно-управлінською діяльністю, значне місце посідають ті напрями, в яких відсутні характерні ознаки поняття «державне управління»;
- повноваження виконавчої влади, що мають характер державного управління, можуть бути делеговані державою іншим органам (органам місцевого самоврядування, приватним структурам, громадським організаціям).

Отже, і державне управління у певній частині реалізується поза межами виконавчої влади, і виконавча влада реалізується у певній своїй частині поза межами державного управління.

Основні принципи публічного адміністрування

Принципи публічного управління – це фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні поло-

ження, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується та функціонує апарат державного управління.

Принципи публічного управління – це основні, вихідні положення, на яких ґрунтується і функціонує управлінська діяльність і які можуть бути сформульовані у вигляді певних правил, закріплених правом.

Існує багато підходів до класифікації принципів публічного управління. Зокрема, їх поділяють на:

- загальні – системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, оптимальності, демократизму, гласності;
- часткові (діють в окремих сферах, галузях господарства);
- організаційно-технологічні – єдиноначальності, поєднання державного, регіонального і місцевого управління, конкретності, поділу праці, принцип ієрархії, делегування повноважень, діапазону повноважень тощо.

Найбільш часто принципи публічного управління поділяють на:

- соціально-політичні;
- організаційні принципи.

Соціально-політичні принципи публічного управління

Соціально-політичні принципи, по-перше, виражають політичну лінію держави з питань організації і діяльності органів виконавчої влади.

По-друге, фіксуються як юридичні правила, дотримання яких необхідне для правильного і ефективного функціонування всіх ланок системи публічного управління.

По-третє, визначають і закріплюють найбільш суттєві сторони організації і діяльності апарату управління, його взаємовідносини з різними об'єктами публічного управління.

По-четверте, вони є спільними для всіх галузей і сфер публічного управління, для всіх його суб'єктів і об'єктів.

Систему соціально-політичних принципів складають:

- широка участь громадян в управлінні справами держави і суспільства;
- поєднання централізації і децентралізації в управлінні;
- колегіальність та єдиноначальництво;
- рівність усіх перед законом;
- рівноправність осіб усіх національностей;
- додержання законності;
- позапартійність;
- демократизм;
- гласність і врахування громадської думки;
- об'єктивність.

Коротко охарактеризуємо соціально-політичні принципи публічного управління.

1. Широка участь громадян в управлінні справами держави і суспільства.

Це є один із найважливіших конституційних принципів публічного управління. Він закріплений у статтях 5, 38, 40, 55 Конституції України. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування – записано в ст. 5 Конституції України.

Участь громадян в державному управлінні здійснюється в різних формах. Громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції України). Наприклад,

на всенародному референдумі вирішувалося питання проголошення незалежності України.

У Конституції України закріплено право громадян на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, в тому числі і з питань вдосконалення їх діяльності, і ті зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40 Конституції України).

Конституцією України закріплено право кожного громадянина оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб державних і громадських органів (ст. 55 Конституції України).

Широка участь громадськості в державному управлінні підвищує його результативність, допомагає виявляти і усувати недоліки в діяльності виконавчо-розпорядчих органів, стимулює соціальну активність громадян, їх зацікавленість в успішному вирішенні державних справ.

В умовах формування і розвитку демократичної і правової держави склалися і розвиваються різні форми участі громадян в діяльності органів виконавчої влади держави. Вище ми навели індивідуальні форми участі громадян в державному управлінні.

Поряд з ними, все більшого значення набувають колективні форми участі громадян в управлінні. Конституцією України закріплено право громадян на свободу об'єднання в політичні партії та громадські об'єднання для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Ніхто не може бути обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій чи громадських організацій (ст. 36 Конституції України).

Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, чинять вплив на політику держави, беруть участь у виборах, формуванні органів державної влади і управління.

Важлива роль в управлінні державними справами належить професійним спілкам та трудовим колективам, які, в основному, формують економічну політику держави на конкретних підприємствах. Що основне, трудові колективи – це ніби барометр, який визначає ефективність діяльності органів виконавчої влади держави. Прикладом можуть бути страйки шахтарів Донбасу, вчителів, які стали на захист своїх трудових прав, висловили рішучий протест економічній політиці, що проводилася Урядом України.

Централізація та децентралізація в управлінні

Централізація – зосередження керівництва, управління, організації певних суспільних, політичних процесів в одних руках, нагромадження будь-чого в єдиному центрі; концентрація функцій соціального і державного управління, відповідних прав і повноважень у центральних владних структурах (органах, установах тощо).

Апарат публічного управління повинен будуватися на засадах розумного співвідношення концентрації влади і її децентралізації, оскільки порушення цього балансу в будь-який бік призводить до негативних наслідків. Переважання централізації породжує безініціативність нижчих ланок системи органів виконавчої влади, а надмірна децентралізація веде до порушення єдності системи у формуванні та здійсненні державної політики, єдиних вимог, нормативів і оцінок, а отже, створює передумови для дезорганізації та некерованості управлінської системи.

Централізм в управлінні обумовлений значною часткою загальнодержавної власності в економіці держави, необхідністю зосередження в руках держави основних важелів

направляючого впливу на процеси, що відбуваються в різних галузях і сферах господарського, соціально-культурного і адміністративно-політичного життя.

Цей принцип забезпечує підпорядкування загальнодержавним інтересам діяльності всіх ланок апарату державного управління. Водночас, централізм, в сучасному розумінні цього слова, передбачає можливість індивідуального вибору оптимальних способів і методів досягнення єдиної спільної мети кожним суб'єктом державного управління.

Принцип поєднання колегіальності і єдиноначальництва. Колегіальність означає колективне обговорення і вирішення найважливіших питань державного управління, а єдиноначальництво – вирішення їх безпосередньо керівником.

В системі державного управління, з одного боку, створюються колегіальні або єдиноначальні органи, з другого – використовується методи колективного вирішення питань управління або одноособового розпорядництва. При цьому в колегіальних органах можливе одноособове вирішення певних питань, а в єдиноначальних органах широко використовуються колегіальні форми роботи при прийнятті рішень (наприклад, колегії створюються в усіх міністерствах, які є єдиноначальними органами).

Колегіальні форми вирішення питань використовуються при обговоренні і вирішенні основних питань централізованого керівництва господарською, соціально-культурною і адміністративно-політичною сферами, при здійсненні загальнодержавної, міжгалузевої, галузевої і територіальної координації.

Одноособове розпорядництво максимально пов'язується з вирішенням поточних питань, з втіленням в життя колективно обговорених або прийнятих рішень. Отже, роль єдиноначальництва полягає в забезпеченні необхідної

дисципліни і організованості, персональної відповідальності за доручену справу, виконання прийнятих рішень, дотримання пріоритету загальнодержавних інтересів в діяльності галузей управління і окремих підприємств, установ, організацій.

Рівноправність громадян в публічному управлінні

Організація і діяльність органів виконавчої влади держави базується на рівноправності усіх без винятку громадян України незалежно від їх раси чи національності. Цей принцип закріплено в ст. ст. 21, 24, 36, 38 Конституції України.

Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Громадяни України 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 (ст. ст. 21, 24 Конституції України).

Принцип рівноправності громадян в державному управлінні проявляється у рівному праві всіх громадян України, незалежно від національності і раси на державну службу, займати будь-яку посаду в апараті органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, у праві автономних формувань (Автономна Республіка Крим) мати свої органи державного управління.

Будь-яке пряме чи непряме обмеження прав, встановлення прямих чи непрямих переваг громадян за расовими і національними ознаками, так само як і будь-яке вираження расової або національної винятковості, ворожнечі або зневаги – караються за законом.

Рівноправність громадян України забезпечується в усіх галузях економічного, політичного, соціального і культурного життя. При цьому не допускається ні ігнорування, ні роздування національних особливостей.

Законність у публічному управлінні

Суть цього принципу полягає в тому, що держава, її органи та посадові особи діють на основі додержання законності, забезпечують охорону правопорядку, інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Державні органи і громадські організації, їх посадові особи зобов'язані додержуватись Конституції і законів України. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України).

Принцип додержання законності в державному управлінні полягає в тому, що організація і діяльність апарату управління і посадових осіб регулюється нормами права. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України). Додержання законності – невід'ємна риса публічного управління.

Суть додержання законності полягає в однаковому розумінні та точному додержанні законів усіма державними органами і громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами.

Законність в публічному управлінні передбачає:

а) наявність ефективної системи законодавства, що регулює виконавчо-розпорядчу діяльність;

б) свідоме, точне, творче і однакове виконання та розуміння законів усіма суб'єктами державного управління;

в) вчинення державними органами, їх посадовими особами дій, які відповідають волі держави, вираженій в законах та інших підзаконних актах;

г) прийняття управлінських рішень в межах компетенції, у встановленому порядку і в належній формі;

д) побудова взаємовідносин органів виконавчої влади держави з громадськими організаціями і громадянами на підставі і в межах закону;

е) обов'язок громадян, інших суб'єктів держави додержуватися Конституції і законів України;

є) невіддільність реалізації громадянами прав і свобод від виконання ними своїх обов'язків;

ж) ефективне функціонування системи контролю і нагляду за додержанням законів держави.

Чинне законодавство України не протиставляє законність і доцільність. Доцільність завжди повинна бути законною. Вона, наприклад, допустима при виборі тією чи іншою стороною управлінських відносин передбачених законом варіантів належної поведінки (реалізація громадянином права оскарження, вибір уповноваженою посадовою особою одного із заходів впливу щодо правопорушника тощо). Проте, ніякими посиланнями на доцільність не можна виправдати порушення вимог закону.

Принцип додержання законності відіграє важливу роль у забезпеченні державної дисципліни в сфері управління. Точне і неухильне виконання закону усіма і скрізь – умова його життєвості.

Законність в державному управлінні забезпечується системою організаційно-правових способів, встановленням суворої відповідальності за порушення законності.

Значення законності в державному управлінні зростає в умовах розбудови правової держави. Нормальний хід суспільного розвитку немислимий без суворого додержання законів, що стоять на сторожі інтересів суспільства і прав громадян.

Позапартійність

Принцип позапартійності в державному управління полягає в тому, що не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних

підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях (ст. ст. 21, 24 Конституції України).

Принцип позапартійності полягає також у тому, що окремим категоріям державних службовців заборонено членство в політичних партіях (наприклад, працівникам органів внутрішніх справ, військовослужбовцям та ін.). Адже державний службовець є лише чітким виконавцем політичної волі керівників держави і на його роботу не повинна впливати участь у політичній партії та його власні політичні переконання. Водночас, і зміна керівництва не повинна впливати на зміну апарату державних службовців в органах виконавчої влади. Із 2004 року Прем'єр-міністр України та міністри визнаються державними політичними діячами, а не просто державними службовцями, оскільки основне їх завдання формувати і реалізовувати державну політику. Тому відсторонення керівників органів державного управління від роботи політичних партій є формальністю.

Демократизм

Передбачає формування такої системи управління, яка б базувалася на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх або переважної більшості громадян, можливості їх максимального залучення до обговорення важливих державно-управлінських рішень, відкритості інформації, рівного доступу громадян до державної служби.

Організаційні принципи публічного управління

Використання організаційних принципів у виконавчо-розпорядчій діяльності дозволяє вибрати найбільш оптимальні варіанти структури і функціонування управлінського апарату, чітко розподілити компетенцію між його ланками, усунути паралелізм і дублювання у виконанні функцій, і тим самим забезпечити високу ефективність його роботи – досягнення бажаних результатів при мінімальних затратах праці, матеріально-фінансових ресурсів і організаційних зусиль.

Тема 3. Механізм адміністративно-правового регулювання, сучасні теоретичні підходи до адміністративного регулювання у контексті розвитку комплексних галузей права (інформаційного, транспортного та інших)

Система організаційних принципів публічного управління поділяється на дві групи:

1. Принципи побудови апарату управління.
2. Принципи діяльності управлінських структур.

1. Принципи побудови апарату управління.

До цієї групи принципів відносяться:

- галузевий принцип;
- територіальний;
- лінійний;
- функціональний;
- принцип подвійного підпорядкування.

Галузевий принцип побудови апарату управління є провідним в організації управління. Згідно з цим принципом, в одну систему (галузь) об'єднуються однорідні за характером діяльності підприємства, установи чи організації, для керівництва якими створюється єдиний організаційний центр (як правило, міністерство). Цьому центру, по вертикалі, підпорядкована вся система ланок внутрішньогалузевого характеру (органи управління нижчого рівня, підприємства, установи, організації).

Галузева побудова апарату управління притаманна, наприклад, для управління промисловістю: кожна її галузь управляється певним органом галузевим промисловим міністерством, державним комітетом чи іншим центральним відомством. Однорідні за профілем діяльності об'єкти на місцях об'єднуються у промислові або виробничі об'єднання.

Галузевий принцип побудови апарату управління забезпечує єдине централізоване керівництво галуззю, єдність

технічної і кадрової політики, раціональне використання сил і засобів, ефективне впровадження досягнень науки і техніки, однакове вирішення спільних для всієї галузі питань в єдиному центрі – міністерстві чи іншому центральному відомстві.

Галузевий принцип побудови системи управління дозволяє найбільш повно враховувати особливості і потреби кожної галузі державного управління, створювати необхідні умови для здійснення галузевої спеціалізації і централізації.

Галузевий принцип побудови апарату управління поєднується з територіальним, суть якого полягає у підпорядкуванні одному органу однорідних за профілем діяльності підприємств, установ або організацій, розміщених на певній території. Якщо галузевий принцип побудови системи державного управління показує її «вертикальний зріз», то територіальний – горизонтальний. Він враховує розміщення підприємств, установ, організацій на певній території – район, місто, область, автономна республіка. Це – різні адміністративно-територіальні та національно-державні утворення, на території яких діють органи виконавчої влади держави і підпорядковані їм органи управління. На них покладений обов'язок і відповідальність за комплексний розвиток відповідних територій (ст. 119 Конституції України).

Комплексний розвиток території передбачає вирішення пов'язаних з цим питань в єдиному територіальному центрі, причому об'єктами управляючого впливу з його сторони повинні бути не тільки безпосередньо підвідомчі йому підприємства, установи чи організації, але й такого ж роду об'єкти вищого підпорядкування (перш за все – галузевого), розміщені на цій території.

Чинне законодавство України закріплює обов'язковість юридичних актів місцевих органів виконавчої влади для

всіх підприємств, установ і організацій, розміщених на цій території. Органи виконавчої влади наділені повноваженнями здійснювати контроль за додержанням законів та інших нормативно-правових актів розміщеними на цій території підприємствами, установами і організаціями вищого підпорядкування, а також здійснювати координацію і контроль за діяльністю цих об'єктів у сфері землекористування, охорони природи, будівництва, використання трудових ресурсів, виробництва товарів широкого вжитку, соціально-культурного, побутового та іншого обслуговування населення.

Територіально-виробничий принцип управління проявляється, насамперед, в тому, що відповідні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, при допомозі наданих їм повноважень, залучають підприємства, установи і організації вищого галузевого підпорядкування до вирішення завдань економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

На основі територіально-виробничого принципу створюються також територіально-виробничі комплекси, тобто об'єднання підприємств, установ та організацій різних галузей, пов'язаних між собою спільними джерелами сировини або технологією виробництва і розміщених на одній території.

Із територіально-виробничим принципом найтісніше пов'язаний принцип подвійного підпорядкування, який означає, що цей орган управління підпорядкований по вертикалі вищому органу галузевої компетенції і, одночасно, по горизонталі – місцевому органу виконавчої влади загальної компетенції. Подвійне підпорядкування дозволяє поєднувати врахування загальнодержавних інтересів та місцевих особливостей у вирішенні господарських, соціально-культурних і адміністративно-політичних питань.

При належному юридичному, матеріально-фінансовому і організаційному забезпеченні, воно підвищує ефективність управлінської діяльності.

Лінійний принцип побудови системи державного управління проявляється у чіткому розмежуванні компетенції між керівниками різних рівнів управління і в безпосередньому підпорядкуванні кожного підрозділу або працівника тільки одній посадовій особі (керівникові). При такій структурі всі управлінські функції централізовані суб'єктом управління, зосереджені в руках одного керівника (органу управління), а в об'єкта нижчого рівня є лише один керуючий суб'єкт, уповноважений давати йому вказівки з усіх питань управління і, саме тому, немає розподілу праці між різними керуючими суб'єктами щодо одного й того ж об'єкта управління.

Самостійно лінійний принцип не застосовується, а лише у поєднанні з функціональним, який передбачає діяльність спеціальних ланок апарату державного управління, що здійснюють загальні надвідомчі функції управління. Застосування функціонального принципу забезпечує розвиток міжгалузевих зв'язків, вирішення питань, що мають спільне значення для всіх або багатьох галузей управління, сприяє досягненню узгодженості в діяльності галузевих систем управління. У відповідності з функціональним принципом формуються органи виконавчої влади, які посідають надвідомче положення і здійснюють ту чи іншу міжгалузеву функцію державного управління (планування, ціноутворення, стандартизація та ін.). Ці органи наділяються відповідними повноваженнями. Їх вказівки з питань, пов'язаних із здійсненням своїх функцій, є обов'язковими до виконання, незалежно від відомчої належності того чи іншого органу галузевої компетенції.

Часто лінійний і функціональний принципи побудови системи управління поєднуються в лінійно-функціональний або змішаний принцип. Цей принцип забезпечує спеціалізацію управлінської праці, кваліфіковане вирішення питань, підвищує дієвість контролю, полегшує працю керівників. І в той же час, відділи і служби функціонального характеру направляють лінійним підрозділам через їх керівників обов'язкові для виконання вказівки, повністю відповідають за стан доручених їм справ.

2. Організаційними принципами діяльності системи публічного управління є:

- раціональний розподіл повноважень;
- відповідальність органів управління;
- поєднання колегіальності і єдиноначальництва в управлінні;
- оперативна самостійність;
- нормативність діяльності.

Раціональний розподіл повноважень передбачає чітке закріплення в законодавчих та інших нормативно-правових актах певних прав і обов'язків за кожним органом управління і посадовою особою, врегулювання їх взаємовідносин у виконавчо-розпорядчій діяльності, забезпечує належну ефективність управління, високу продуктивність управлінської праці, її компетентність і наукову організацію, полегшує підбір і розстановку кадрів апарату управління.

З раціональним розподілом повноважень тісно пов'язана відповідальність органів управління, їх посадових осіб за результати роботи. Недоліки і упущення в діяльності органів управління, їх посадових осіб тягнуть за собою певну відповідальність.

Встановлення реальної відповідальності органів управління і посадових осіб підвищує якість і ефективність їх ро-

боти, виховує добросовісне ставлення до виконання службових обов'язків, вимогливість керівників до підлеглих, чутливе і уважне ставлення до людей.

Поєднання колегіальності з єдиноначальництвом обумовлене двома формами побудови і організації роботи органів виконавчої влади. Колегіальність створює умови для більш глибокого усестороннього обговорення питань, що особливо важливе для вирішення складних, комплексних проблем, є перешкодою для суб'єктивізму, зловживання владою.

Проте, колегіальність ускладнює управлінську діяльність, її процедуру, зокрема, може гальмувати оперативне вирішення нагальних питань.

Єдиноначальництво в побудові та функціонуванні органу управління проявляється в тому, що на чолі його стоїть один керівник (міністр, керуючий тощо). Це сприяє оперативності в управлінській діяльності, піднімає персональну відповідальність керівника за роботу очолюваного ним органу, виконання покладених на нього функцій. Але єдиноначальництво не виключає використання колегіальних форм обговорення і вирішення найважливіших питань. У кожному міністерстві створена колегія в складі міністра, його заступників, інших керівних працівників міністерства. На засіданнях колегій регулярно розглядаються основні питання діяльності міністерств, керованих галузей, проєкти найважливіших наказів й інструкцій та інші питання. Рішення ж колегій втілюються в життя, як правило, наказами міністрів чи інших посадових осіб.

Поєднання колегіальності з єдиноначальництвом спрямоване на забезпечення високої ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності, сприяє розвиткові демократії в управлінні, підвищує його науковий рівень, виключає

суб'єктивізм у прийняті і реалізації управлінських рішень, забезпечує персональну відповідальність керівників за результати роботи органів управління, що очолюються ними.

Публічне управління в Україні здійснюється згідно з певними принципами, тобто основними вихідними положеннями, правилами.

Побудова і функціонування системи державного управління згідно зазначених принципів служить забезпеченню належного правопорядку в державі, розвитку економіки та політики, зростанню міжнародного авторитету України.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 1

1. Виникнення і сучасне значення поняття «адміністративне право».
2. Адміністративне право як галузь юридичної науки.
3. Предмет адміністративного права.
4. Методи адміністративного права.
5. Цілі та функції адміністративного права.
6. Принципи адміністративного права.
7. Співвідношення адміністративного права з іншими галузями права.
8. Система адміністративного права.
9. Джерела адміністративного права.
10. Систематизація й інкорпорація адміністративного права.
11. Чи згодні Ви з думкою, що в предмет адміністративного права входять відносини з: організації і діяльності державної влади; організації та функціонування виконавчої влади; здійсненню виконавчо-розпорядчої діяльності; встановлення внутрішньо організаційних відносин; організації та здійснення функцій місцевого самоврядування; здійснення контрольної діяльності; здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності?
12. Місце адміністративного права в правовій системі України.
13. Тенденції розвитку адміністративного права в Україні.
14. Адміністративно-правові інститути в системі загальної та особливої частин адміністративного права.

Завдання 1.

Система загальної та особливої частини адміністративного права включає адміністративно-правові інститути.

Сформулюйте поняття адміністративно-правового інституту і назвіть не менше чотирьох адміністративно-правових інститутів в системі загальної та особливої частин адміністративного права.

Завдання 2.

Назвіть закони України, кодекси, постанови Кабінету Міністрів України, які є джерелами адміністративного права. Назвіть інші джерела, джерела офіційного опублікування.

Завдання 3.

Доведіть, що адміністративне право є істотною складовою публічного права. Вкажіть, які завдання адміністративне право покликано вирішувати в умовах ринкових відносин і формування громадянського суспільства?

Завдання 4.

Який сенс вкладено в поняття внутрішні організаційні відносини як частини предмета адміністративного права? Наведіть приклади таких відносин стосовно діяльності Ради національної безпеки і оборони України, апарату Кабінету Міністрів України, міністерства, служби, агентства, суду, прокуратури.

Завдання 5.

Ректор вузу затвердив відомості на виплату стипендій і зарплати, одночасно отримав у касира свою заробітну плату, розписавшись у відомості. Потім ним були підписані платіжні доручення про перерахування до Пенсійно го фонду, договір оренди будівлі для розміщення там філії вузу та розпорядження про закріплення за бухгалтерією виділеного приміщення. Потім викликав проректора

з адміністративно-господарської роботи і дав завдання протягом тижня розробити план заходів щодо посилення пропускного режиму у ЗВО.

Далі підписав подані проректором рахунки на передоплату ремонту автомобілів і оплату виконаних в гуртожитку ремонтних робіт, проєкти наказів про видачу премії та про прийом на роботу. Потім ректор прийняв юрисконсульта і підписав позовну заяву в суд, довіреність на ведення юрисконсультом в суді цієї справи.

Які з названих актів (дій) ректора є предметом адміністративно-правового регулювання?

Завдання 6.

Міністр освіти і науки протягом робочого дня:

- провів засідання колегії Міністерства;
- дав вказівку референту підготувати порівняльні матеріали з динаміки забезпеченості ЗВО системи Міністерства викладацькими кадрами вищої кваліфікації (доктори наук, професори) за останні 3 роки;
- затвердив порядок проходження служби в апараті Міністерства, персональний склад науково-технічної ради Міністерства, правила внутрішнього трудового розпорядку працівників;
- підписав низку наказів про направлення декількох працівників у службові відрядження, в тому числі наказ про затвердження Державного стандарту вищої професійної освіти за спеціальністю «Юриспруденція»;
- підписав накази про розподіл обов'язків з керівництва Міністерством між заступниками та членами колегії, декілька наказів про призначення на посади в апараті Міністерства.

Які із зазначених дій міністра породжують внутрішні організаційні відносини, які є об'єктом адміністративно-правового регулювання?

Завдання 7.

Прокурором області в рамках службової діяльності протягом робочого дня були здійснені такі дії:

- підписання рахунку на оплату виконаних робіт з будівництва гаража прокуратури і платіжного доручення на перерахування до Пенсійного фонду деякої суми грошей;
- доручення секретарю проінформувати начальників відділів прокуратури та заступників прокурора про призначення на наступний день наради;
- підписання наказу про призначення двох помічників районних прокурорів, про оголошення догани одному з прокурорів;
- виступ державним обвинувачем в апеляційному суді;
- продовження строку проведення досудового розслідування у кримінальному провадженні;
- направлення подання голові обласної державної адміністрації за фактами порушення законодавства при приватизації низки підприємств у декількох містах і районах області;
- проведення особистого прийому громадян;
- принесення протесту на постанову у справі про адміністративне правопорушення.

Які із зазначених дій прокурора області є предметом адміністративно-правового регулювання?

Завдання 8.

Наведіть не менше трьох прикладів відносин, врегульованих нормами адміністративного права, з вашою участю, за участю ваших знайомих або прочитаних вами в періодичній пресі тощо.

Свою відповідь обґрунтуйте.

Завдання 9.

Наведіть приклади органів, які здійснюють загальнодержавний контроль. У чому полягає відмінність загальнодержавних контрольних відносин і організаційних управлінських відносин у сфері реалізації виконавчої влади?

Завдання 10.

На практичному занятті аспірант Юхно, розкриваючи сутність методів адміністративного права, сказав, що адміністративному праву притаманний один яскраво виражений метод – метод владних приписів, і тільки за допомогою цього методу регулюються суспільні відносини, властиві адміністративному праву. Інших методів в адміністративному праві не існує.

Чи правий Юхно?

Завдання 11.

У роботі аспірантка Кравченко виклала суть методів адміністративного права: встановлення певного порядку дій; заборона певних дій під страхом застосування відповідних юридичних засобів впливу; надання вибору варіанту належної поведінки; надання можливості діяти (або не діяти) за своїм розсудом. При цьому вона не змогла навести практичні приклади з кожного з напрямів. Спробуйте це зробити Ви.

Завдання 12.

Які методи правового регулювання характерні для адміністративного права? Визначте, чи схожі з адміністративним правом за методом правового регулювання такі галузі права: цивільне право; конституційне право; кримінальне право?

Відповідь обґрунтуйте.

Завдання 13.

Визначіть ієрархію джерел адміністративного права України (на міжнародному, державному, регіональному, місцевому рівні). Наведіть приклади кожного з відповідних видів джерел адміністративного права. Чи є постанови Конституційного Суду джерелом права?

Свою відповідь обґрунтуйте.

Завдання 14.

7 грудня 2015 року громадянин Ч. був визнаний судом винним у вчиненні кримінального правопорушення «Побиття». У липні 2016 року ця стаття була декриміналізована. Чи має право громадянин Ч. звернутися до суду для перекваліфікації цього діяння з кримінального в адміністративне?

В якому випадку закон має зворотну силу?

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 2

1. Охарактеризуйте співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада».

2. Які державні органи не можуть бути віднесені до жодної з традиційно виділених гілок влади?

3. Публічне управління: поняття та види.

4. Відмінності державного управління від громадського управління та самоврядування.

5. Публічне управління як вид соціального управління.

6. Розкрийте поняття «державне управління» в широкому та вузькому сенсі.

7. Система державного управління.

8. Соціально-правові та організаційні засади управління.

9. Співвідношення державного управління та місцевого самоврядування.

10. Чи можна вважати місцеве самоврядування децентралізованим державним управлінням?

11. Предмети відання місцевого самоврядування.

12. Охарактеризуйте гарантії місцевого самоврядування.

13. Назвіть основні риси державного управління в контексті діяльності виконавчої влади.

Завдання 1.

Найдіть і дайте коментар функціям державного управління, принципам організації та діяльності органів виконавчої влади в таких законах: «Про Національну поліції», «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про санітарно-епідеміологічне благополуччя населення».

Завдання 2.

Дайте загальну характеристику понять «галузь», «сфера», «область» як об'єктів державного управління, ілюструючи міркування прикладами.

Завдання 3.

Наведіть конкретні приклади, в яких суб'єктами державного управління виступають: органи виконавчої влади; структурні підрозділи органів виконавчої влади.

Завдання 4.

Наведіть конкретні приклади, в яких об'єктами державного управління виступають: фізична особа; юридична особа; громадські об'єднання; комерційні організації.

Завдання 5.

Про які види соціального управління говориться в Конституції України: громадське або державне?

Знайдіть у Конституції ще не менше п'яти статей, де йдеться: про громадське управління; про державне управління в широкому соціально-політичному сенсі; про управління у вузькому, власне організаційному сенсі, хоча сам термін «управління» при цьому не використовується.

Завдання 6.

Виберіть ті ознаки, які притаманні державному управлінню:

- як головний об'єкт впливу виступає організація цілеспрямованого ефективного функціонування і розвитку біологічних особин на основі пізнання і використання біологічних законів;
- специфічний вид державної діяльності, пов'язаний з реалізацією виконавчої влади;
- забезпечується застосуванням державного примусу;
- діяльність будь-яких державних органів усіх гілок державної влади в широкому сенсі;
- вид правоохоронної діяльності;
- здійснюється на рівні місцевого самоврядування відповідно до Конституції.

Завдання 7.

Найдіть у Конституції України приклади статей, які можна віднести до характеристики: державного управління в широкому соціально-політичному сенсі; державного управління в більш вузькому, власне організаційному адміністративно-правовому сенсі як специфічного самостійного виду державної діяльності – основній сфері реалізації виконавчої державної влади; обох різновидів державного управління одночасно.

Теоретично обґрунтуйте ваш вибір відповідних статей Конституції України.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 3

1. Поняття і основні елементи механізму адміністративно-правового регулювання.

2. Що таке норма адміністративного права?

3. За якими критеріями можна класифікувати норми адміністративного права? Назвіть не менше п'яти критеріїв. Проведіть класифікацію конкретних норм адміністративного права за цими критеріями.

4. Структура норми адміністративного права.

5. Дія адміністративних норм в часі та в просторі.

6. Назвіть форми реалізації адміністративно-правових норм.

7. Як співвідносяться поняття «суб'єкт адміністративного права» і «суб'єкт адміністративно-правових відносин», «адміністративна правосуб'єктність»?

8. Юридичні факти в адміністративному праві.

9. Особливості та види адміністративно-правових відносин, їх структура.

10. Чи регламентується нормами адміністративного права України діяльність судді?

Завдання 1.

Використовуючи поняття «норма права» та «предмет адміністративного права», складіть поняття норми адміністративного права.

Завдання 2.

Підберіть в діючих нормативно-правових актах відповідні норми адміністративного права і випишіть по одному прикладу норм, які є: зобов'язуючими; забороняючими; уповноважуючими; дозволяючими; матеріальними; процесуальними; імперативними; диспозитивними.

Завдання 3.

Проаналізуйте такі поняття: внутрішньоорганізаційні і зовнішні адміністративно-правові відносини, вертикальні та горизонтальні адміністративні правовідносини, відносини влади-підпорядкування, відносини договірного типу.

Завдання 4.

Використовуючи КУпАП, Кримінальний кодекс України, знайдіть в проєкті закону «Про зброю» 2–3 адміністративно-правові норми, порушення яких тягне: адміністративну відповідальність; кримінальну відповідальність; дисциплінарну відповідальність.

Завдання 5.

Вивчіть відповідні норми закону «Про прокуратуру», а також КУпАП, дайте відповідь на питання: чи збігаються норми цих законів в частині регулювання строків принесення прокурором протесту у справі про адміністративне правопорушення? Якщо ні, то яка норма і коли може та повинна застосовуватися?

Завдання 6.

На іспиті з адміністративного права на питання про особливості адміністративно-правових відносин аспірант Бойко відповів, що однією зі сторін цих відносин завжди виступає державний орган або його представник; вони носять вертикальний характер; виникають з ініціативи однієї зі сторін; сторони юридично нерівні; суб'єктивні права сторін захищаються в адміністративному порядку.

Чи є вірною така відповідь?

Завдання 7.

У родині Горбоноса, агронома агрофірми «Поле», 8 серпня народилася дочка, яку вирішили назвати Марією.

У той же день старшому синові Горбоноса Петру виповнилося 16 років. Через місяць померла бабуся Петра. Охарактеризуйте наведені юридичні факти і адміністративні правовідносини, що виникли на їх основі.

Завдання 8.

Сформулюйте поняття і перерахуйте особливості норм адміністративного права (адміністративно-правових норм).

Завдання 9.

Чим адміністративно-правові норми відрізняються від норм конституційного, цивільного, кримінального права?

Завдання 10.

Виберіть з будь-якого джерела будь-яку норму адміністративного права та заповніть усі елементи її структури, сформулюйте гіпотезу, назвіть диспозицію та вкажіть санкцію цієї правової норми.

Наведіть приклади норм адміністративного права, що містять абсолютно-певну, відносно-визначену та альтернативну санкції.

Завдання 11.

Виберіть на свій розсуд з будь-якого джерела адміністративно-правову норму і на її основі змоделюйте адміністративно-правове відношення. Назвіть всі елементи структури цього адміністративно-правового відношення: суб'єкт; об'єкт; зміст (права та обов'язки суб'єктів); метод правового регулювання в цих правовідносинах; юридичний факт, який породжує це правовідношення; спосіб правового захисту, передбачений законодавством.

Завдання 12.

Можуть суб'єкти адміністративних правовідносин вступати у відповідні відносини в позитивному форматі, дотримуючись адміністративного законодавства (активно чи пасивно); в негативному форматі, порушуючи адміністративне законодавство (активно чи пасивно)? Наведіть приклади.

Розділ 2

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Тема 4. Поняття та види суб'єктів адміністративного права. Адміністративно-правовий статус людини і громадянина та розвиток прав і свобод

Систему органів виконавчої влади, форми та методи їх діяльності визначають Конституція та закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та ін. Діяльність цих органів має вторинний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, бо вони здійснюють свої функції на підставі й на виконання закону. Органи виконавчої влади здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний і політичний стан країни. Саме ці органи виступають основним суб'єктом адміністративного права.

Реалізуючи свою компетенцію, виконуючи положення законів і правових актів інших державних органів, органи виконавчої влади мають повноваження розпоряджатися з конкретних питань і приймати підзаконні нормативні

акти. Отже, в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності органи управління діють юридично-владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, оперативно-виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру.

В адміністративно-правовій науці під органом виконавчої влади визнають частину державного апарату (організацію), яка має власну структуру та штат службовців і в межах установленої компетенції здійснює від імені й за дорученням держави функції управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя.

Це поняття має найвагоміші ознаки органів виконавчої влади. Такі органи є державними й разом з органами законодавчої та судової влади складають єдиний державний апарат. Тому органи виконавчої влади мають усі найважливіші ознаки державних органів, але, крім того, вони мають і власні специфічні риси, обумовлені завданнями та особливим характером державного управління:

Органи виконавчої влади створюють і свій власний апарат – апарат державного управління, який належить до числа складних самоврядних систем. Він становить цілісне утворення, яке складається з великої кількості різноманітних частин – окремих органів та їх структурних підрозділів. Будучи частиною державного апарату, органи виконавчої влади мають власну внутрішню структуру й штат службовців. Організаційна структура державного апарату – це поділ цілого на організаційно відокремлені одиниці та мережа управлінських зв'язків у ньому, особлива форма поділу й кооперації управлінської діяльності, стійка схема розподілу його завдань і функцій.

Органи виконавчої влади реалізують функції держави, виконуючи положення Конституції і законів України, актів

Президента України, а також нормативні акти органів державного управління вищого рівня.

Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності.

Органи виконавчої влади наділені необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу.

Компетенція – це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності (коло питань, що розв'язує міністерство, визначається в положенні про відповідне міністерство; місцева державна адміністрація (обласна чи районна) – в Законі України «Про місцеві державні адміністрації»).

Кожен орган виконавчої влади має офіційне найменування та повноваження використовувати різні атрибути з державною символікою (штамп, бланки з офіційними найменуваннями тощо).

Органи виконавчої влади багато в чому відрізняються від органів законодавчої та судової влади:

- своїм цільовим призначенням;
- функціями, характером діяльності;
- порядком утворення окремих органів і взаємовідносинами між різними органами;
- складом службовців та порядком заміщення ними посад;
- формами й методами здійснення своїх юридично-владних повноважень.

Наведене дозволяє зробити висновок про те, що орган виконавчої влади (державного управління) – це організація, яка є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється в порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати за дорученням держави й покликана в порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом і адміністративно-політичною діяльністю.

На думку В. Б. Авер'янова, орган виконавчої влади є організаційно самостійним елементом державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади.

Дискреційні повноваження публічної адміністрації

Повноваження, якими наділені органи виконавчої влади, значною мірою закріплені в законодавчих актах. Ці акти не лише уповноважують органи влади на вчинення певних дій, а також закріплюють певні принципи і процедури, які визначають порядок здійснення наданих повноважень.

Йдеться про загальні соціальні цінності, які обумовлюють способи здійснення державного адміністрування, про заходи, на яких будуються взаємовідносини різних державних інститутів і громадян. Власне ті цінності, які формуються на основі політичної і соціальної моралі суспільства, знаходять своє закріплення в Конституції України, в законах, кодексах (особливо в процесуальних).

Здійснюючи свою діяльність на їх основі, органи виконавчої влади послуговуються тими формами, які визначає

законодавець. Однак не завжди наперед можна обумовити всі форми діяльності, особливо коли ситуація стосується виконання та застосування норм права.

Власне свободу органу виконавчої влади при виконанні чи застосуванні норм права в державознавстві прийнято називати дискреційними повноваженнями.

Так, В. Г. Лебединський називав «дискреційним правом» органів управління їх повноваження вчиняти оперативні дії, необхідні для правильного функціонування цієї установи чи підприємства.

Французький вчений Г. Бребан вважав, що дискреційні повноваження, які означають свободу адміністрації оцінювати ситуації і приймати по них рішення, надають адміністрації простір у здійсненні вибору між вільними рішеннями.

Сьогодні дискреційні повноваження можуть стосуватися багатьох сфер, зокрема питань політичного, дипломатичного чи воєнного характеру. У сфері управління вони проявляються у виборі назви вулиці чи комуни, чи у виборі висоти будівель у плані містобудування. Дискреційні повноваження широко застосовуються при просуванні по службі тієї чи іншої посадової особи чи при встановленні роздрібних цін у межах загальної регламентації ціноутворення. Проте, навіть при формальному існуванні дискреційного права свобода адміністрації обмежена цілою низкою обмежень, вона здійснюється в рамках законності і тому не є ні повною, ні безконтрольною.

Сучасна зарубіжна і вітчизняна практика підтверджує, що дискреція є законним елементом публічного адміністрування. Вона сумісна з адмініструванням у рамках закону.

Адміністративне законодавство щораз більше розширює обсяг дискреційних повноважень органів виконавчої влади, а різноманітна практика їх виконання нерідко породжує складні ситуації.

Постає проблема встановлення механізмів контролю за реалізацією дискреційних повноважень, особливо, коли вони стосуються сфери охоронюваних Конституцією прав і свобод громадян. Сьогодні дискреційні повноваження органічно вплітаються в усі акти загальнообов'язкового права, на підставі яких органи виконавчої влади конкретизують особисті, політичні та економічні права і свободи громадян, юридичних осіб, а також покладають на них певні обов'язки.

Наприклад, дискреційні повноваження мають місце при ліцензуванні певного виду діяльності, при реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, при легалізації громадської або релігійної організації, коли органи влади підтверджують їх право або відмовляють у наданні такого права. На підставі дискреційних повноважень орган влади обумовлює відмову у видачі громадянинові закордонного паспорта або візи іноземному громадянинові.

Практика свідчить, що інколи навіть організаційні дії, які випливають з дискреційних повноважень, можуть не те що обмежити конституційне право громадянина, а навіть звести його нанівець. Приклад останніх виборів депутатів Верховної Ради та місцевих рад підтверджує цю думку. Неналежне забезпечення умов для голосування перешкодило багатьом виборцям реалізувати своє конституційне право. Хоча на загал дискреційні повноваження органів виконавчої влади не можуть ані звужувати, ані розширяти окремі конституційні права і свободи громадян. Вони охороняються Основним Законом держави.

Дискреційні повноваження, як встановлене право вибору варіанта поведінки (рішення) або наслідку правової норми, найбільш яскраво проявляються через так званий вільний, або адміністративний розсуд, що має місце при застосуванні органами виконавчої влади норм права.

Орган (посадова особа) виконавчої влади не завжди отримує з припису правової норми конкретну відповідь на питання, як вирішити певну справу в тому чи іншому випадку, щоб рішення було оптимальним, корисним і доцільним і з точки зору особи, і з точки зору органу. Орган повинен мати власне розуміння суспільного інтересу, актуальної державної політики і на підставі приписів приймати найкращі рішення. Наприклад, маючи низку проблем у місті, мерія вирішує, які з них будуть вирішуватися першочергово.

Зарубіжний дослідник А. Барак з цього приводу писав, що вільний розсуд – це повноваження, надані особі, яка наділена владою, вибирати між двома або більше альтернативами, коли кожна альтернатива законна. Отже, це вибір лише із законних альтернатив і не має нічого спільного зі свавіллям як дією на свідоме порушення законодавства. Суть розсуду полягає у вольовому співвіднесенні доцільності і законності.

Там, де немає законодавчого обмеження, адміністрація має свободу дії як особа. Однак, орган адміністрації повинен діяти, як велить йому службовий обов'язок, згідно з публічним інтересом.

Види адміністративного розсуду

Оскільки адміністративний розсуд нерозривно пов'язаний з виконанням органами виконавчої влади покладених на них завдань і повноважень, то завдяки їх розмаїттю, а також різновидам адміністративної діяльності існують декілька видів адміністративного розсуду.

1. Перший вид пов'язаний із ситуацією, коли норма матеріального права, встановлюючи можливі варіанти рішень, залишає на розсуд органу (посадової особи) вибір одного з цих варіантів.

Наприклад, вибір одного з передбачених санкцією правової норми заходів впливу на особу, яка вчинила адміні-

стративне правопорушення. В цьому випадку розсуд може проявлятись і в оцінці юридичного факту, й у виборі одного з видів стягнень.

2. Другий вид адміністративного розсуду має місце тоді, коли норма права уповноважує орган або посадову особу діяти на свій розсуд при реалізації своїх власних повноважень.

Наприклад, коли йдеться про повноваження органів з надання громадянам певних суб'єктивних прав. Так, законодавець у п. 9 «б» ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» уповноважує виконавчі комітети місцевих рад на надання неповнолітнім, студентам, пенсіонерам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури, фізкультури і спорту. Вони також мають право встановлювати громадянам пільги при оплаті за утримання дітей у школах-інтернатах, за харчування дітей-сиріт у школах, надавати допомогу певним категоріям громадян. У перелічених ситуаціях настання вказаних правових наслідків не пов'язується з конкретними умовами, чітко визначеними правовою нормою. Остаточне рішення залежить від органу самоврядування, хоча воно також не повинно виходити за межі його компетенції та повноважень.

3. Третій вид адміністративного розсуду пов'язаний з оцінкою публічного інтересу та адміністративною інтерпретацією оціночних понять, таких, як наприклад, «доцільність», «необхідність», «з важливих підстав».

У принципі кожен припис містить у собі якусь частку вільного розсуду. Використання в законі виразів «орган може», «дбає», «забезпечує», «веде діяльність», «запобігає» є досить частим.

4. Ще один вид адміністративного розсуду випливає з матеріальних норм права, що їх органи виконавчої влади

(адміністрації) конкретизують не в формі адміністративного рішення, а в формі організаційної чи матеріально-технічної діяльності. Така діяльність врегульована правом лише в своїй основі.

Цей вид діяльності пов'язаний з найширшим застосуванням адміністративного розсуду.

Виникає логічне запитання: як здійснюється захист прав та свобод громадян, порушених актами, прийнятими на основі адміністративного розсуду при реалізації дискреційних повноважень?

В Україні ця категорія справ підвідомча адміністративним судам, що розглядаючи справу, повинні перевірити, чи не вийшов орган влади за межі вільного розсуду. При цьому звертати увагу на те, що орган, який приймав рішення, мав цілі інші, ніж закладені в загальнообов'язковому праві, що обійшов засади, закріплені в Конституції, що зміст рішення базується на інших цінностях, ніж закріплені в Конституції.

Важливо також звернути увагу на те, чи не інтерпретує орган, який прийняв рішення адміністративного розсуду під кутом зору поточної політики, економічних поглядів (наприклад, наслідків для бюджету держави), певних суспільних груп, ідеології або світогляду.

Підсумовуючи, можна сказати, що в демократичній, правовій державі взагалі не може йтися про будь-який вільний розсуд, не пов'язаний з правом, і про неконтрольовану діяльність адміністрації. Навіть у тих випадках, коли норма права наділяє орган влади певною свободою у прийнятті рішень, орган у межах цієї свободи є пов'язаним загальнообов'язковим правом, всіма закріпленими в ньому принципами і цінностями.

Тема 5. Виконавча влада. Апарат виконавчої влади. Органи виконавчої влади в умовах аутсорсингу функцій державного управління, розвитку електронного урядування, транспарентності влади

Органи виконавчої влади є численними та різноманітними, що обумовлено безпосередньою спрямованістю виконавчо-розпорядчої діяльності. Для кращого вивчення особливостей організації і діяльності органів державного управління, а також виявлення закономірностей у взаємозв'язках окремих органів здійснюють їх класифікацію, в основу якої кладуть різні критерії.

Найважливішими з них є територіальний масштаб діяльності, обсяг і характер компетенції, порядок розв'язання підвідомчих питань, предмет спрямованості компетенції, становище та місце в системі органів.

Залежно від територіального масштабу діяльності, органи виконавчої влади поділяють на чотири групи:

- вищий та центральні;
- органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим (далі – АРК);
- міжтериторіальні;
- місцеві.

Діяльність вищого та центральних органів виконавчої влади поширюється на всю територію України. Такі органи реалізують державну політику, здійснюють загальне або галузеве управління, спеціальний (функціональний) вплив на об'єкти, незалежно від їх місцезнаходження на території України. До них належать: Кабінет Міністрів України, міністерства, державні служби, агентства, комісії та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

До органів виконавчої влади АРК належать: Рада міністрів АРК, міністерства, республіканські служби та інші органи виконавчої влади АРК. Вони здійснюють загальне

або галузеве управління чи виконують спеціальні функції державного управління об'єктами, які розташовані на території АРК, у межах компетенції, визначеної Конституцією та законами України, Конституцією АРК.

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

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

Від того, який обсяг і характер компетенції мають органи виконавчої влади, їх поділяють на:

- органи загальної компетенції;
- органи галузевої компетенції;
- органи спеціальної (функціональної) компетенції;
- органи програмно-цільової компетенції;
- органи предметної компетенції.

Органи загальної компетенції – це органи, які здійснюють загальне керівництво й координацію діяльності органів галузевої і функціональної компетенції, підприємств, уста-

нов, організацій та інших об'єктів на всій території України, території АРК, області, району, міста. До органів загальної компетенції належать: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації.

Тема 6. Адміністративно-правовий статус суб'єктів господарювання та громадських організацій в умовах розвитку громадянського суспільства

Органи галузевої компетенції реалізують державну політику у відповідній галузі. Галузь – це поєднання об'єктів управління під керівництвом відповідного органу виконавчої влади за ознаками виробничої єдності незалежно від їх географічного розташування. Органами галузевої компетенції є: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші структури й тим самим керують певною галуззю (Міністерство оборони, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство економіки, Міністерство освіти і науки, Міністерство інфраструктури, Державне космічне агентство тощо), а також місцеві органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Органи спеціальної (функціональної) компетенції забезпечують реалізацію державної політики у певній сфері, здійснюють керівництво з питань, які мають загальний характер для всіх чи багатьох галузей господарства, соціально-культурного будівництва. За таких умов робота органу спрямована на виконання однієї чи кількох функцій державного управління: Міністерство соціальної політики, Антимонопольний комітет, Пенсійний фонд тощо.

Адміністративну реформу спрямовано на зміни в побудові системи міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади. Вона передбачає перехід до використання функціонального принципу утворення

міністерств у поєднанні з галузевим принципом у тому разі, коли це обумовлено 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).

Органи програмно-цільової компетенції – коли орган створюється для цілеспрямованого вирішення конкретної проблеми (програми) вагомого суспільного значення: Фонд державного майна (для здійснення програми приватизації), Національний координаційний центр адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, та конверсії колишніх військових об'єктів (для вирішення відповідних проблем, позначених у назві цього органу, органи, що створювались для ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, проведення Євречемпіонату з футболу 2012).

Органами предметної компетенції є адміністрації державних підприємств, установ, які керують діяльністю відповідних підприємств, установ. В окремих випадках зазначені принципи тією чи іншою мірою поєднуються.

Залежно від порядку розв'язання підвідомчих питань, органи виконавчої влади поділяють на єдиноначальні та колегіальні. На чолі єдиноначального органу стоїть одна особа – керівник, який має право особисто приймати рішення з усіх основних питань компетенції цього органу. Єдиноначальність забезпечує оперативність керівництва, використання індивідуальних здібностей та досвіду керівників і водночас, підвищує їх персональну відповідальність, оскільки на особу керівника лягає відповідальність за діяльність усього органу державного управління.

До єдиноначальних належить більшість органів виконавчої влади: міністерства та інші центральні органи ви-

конавчої влади, місцеві органи виконавчої влади. Проте і в єдиноначальних органах для вирішення найважливіших питань створюють колегіальні органи (колегії, науково-технічні, техніко-економічні ради тощо). Вони виконують допоміжні, консультативні функції, оскільки їх рішення затверджуються рішенням керівника або втілюються в життя через рішення керівника.

Очолює колегіальний орган група осіб, які входять до складу цього органу, тобто є організаційно та юридично оформленими. Основні питання, які віднесено до компетенції такого органу, обговорюють і розв'язують на засіданнях колективно. Для винесення рішення з обговорюваного питання необхідно мати кворум. Рішення в колегіальних органах найчастіше приймаються абсолютною більшістю голосів, тобто коли за це рішення проголосувало більше половини присутніх членів органу. Як правило, це пов'язано з великим обсягом їх компетенції та широкими завданнями керівництва, які стосуються багатьох галузей і функцій державного управління. Колегіальність дозволяє правильно вирішувати найскладніші питання керівництва за участю фахівців, із використанням їх досвіду.

Тому до колегіальних органів, насамперед, належать: Кабінет Міністрів України та Рада міністрів АРК, РНБО, державні комісії, а також деякі інші органи. Але й у цих органах колегіальність доповнюється єдиноначальністю керівників, які особисто розв'язують деякі оперативні організаційні питання діяльності очолюваного ними органу.

Залежно від предмета спрямованості компетенції, органи виконавчої влади поділяють на:

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

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

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

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

Якщо брати за критерій класифікації становище та місце в системі органів виконавчої влади, то їх поділяють на:

а) вищі;

б) нижчі.

Обласна державна адміністрація буде нижчою відносно Кабінету Міністрів України, але вищою відносно районної державної адміністрації. Звідси – підпорядкованість, підконтрольність, підзвітність нижчих органів перед вищими, обов'язковість рішень вищих органів до виконання нижчими.

Система органів виконавчої влади та принципи її побудови

Численні та різноманітні органи виконавчої влади утворюють відповідну систему, ефективність діяльності якої залежить від ступеня впорядкованості, організованості, злагодженості в усіх ланках. У єдину систему їх об'єднує зміст діяльності – виконавчо-розпорядчий і спільна основа заснування (утворення) – державна власність. Кожний орган виконавчої влади – від центрального до місцевого – виступає суб'єктом права державної власності, наділяється статусом юридичної особи й водночас розв'язує різні питання оперативного управління та охорони цієї власності.

Слово «система» грецького походження й означає порядок, обумовлений планомірним правильним розташуванням частин цілого.

Отже, органи виконавчої влади – не просто спільність однорідних одиниць, а цілісна система, тобто така сукупність, у якій усі складові (окремі органи та їх структурні підрозділи) є взаємопов'язаними й, водночас, складають самостійні підсистеми з своїми особливостями структури, функцій, компетенції.

Побудова цієї системи ґрунтується на засадах: єдності й цілісності державної території, поєднання принципів централізації та децентралізації, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів залежно від адміністративно-територіального устрою держави.

Система органів виконавчої влади утворюється з урахуванням забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування, здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку України.

Побудова та удосконалення системи й підсистем органів виконавчої влади відбуваються з урахуванням необхідності єдиного центру керівництва економічними та соціальними справами на підставі планування, ринкових відносин, рівності всіх форм власності, поєднання галузевого й територіального принципів управління, їх централізації з відповідною самостійністю регіонів і окремих адміністративно-територіальних одиниць, господарською самостійністю підприємств, об'єднань та інших суб'єктів.

Важливою особливістю побудови та функціонування органів виконавчої влади є організаційні зв'язки структурних одиниць системи, що виявляються в підвідомчості, підпорядкованості, розпорядництві, підпорядкованості, підконтрольності, підзвітності та координації.

Підвідомчість органів виконавчої влади – це найбільш загальне визначення усіх можливих станів управлінських відносин, які існують між органами виконавчої влади. Підвідомчість може бути вертикальною або горизонтальною.

Вертикальна підвідомчість властива взаємозв'язкам органів різних – вищого і нижчого – рівнів: наприклад, усі органи виконавчої влади так чи інакше підвідомчі Кабінету Міністрів України.

Горизонтальна підвідомчість має місце у відносинах між органами одного і того ж рівня: наприклад, будь-який центральний орган виконавчої влади є підвідомчим Міністерству юстиції України в частині дотримання порядку підготовки і реєстрації нормативно-правових актів, що видаються цим центральним органом.

Більш конкретними проявами підвідомчості виступає решта вищезгаданих варіантів взаємозв'язків органів виконавчої влади.

Підпорядкованість (підлеглість) характеризує найвищий ступінь залежності між органами, що передбачає обов'язковість виконання підпорядкованим органом адресованих йому владних рішень іншого органу. Варто розрізняти організаційну і функціональну, а також пряму і опосередковану підпорядкованість.

Організаційна (або адміністративна) підпорядкованість свідчить про залежність підпорядкованого органу у всіх (або у більшості) питаннях його діяльності.

Натомість функціональна (яку ще називають функціонально-методичною) підпорядкованість існує в межах лише

якоїсь однієї (чи кількох) з функцій управління: наприклад, будь-який орган виконавчої влади в частині організації і проведення своєї фінансової діяльності є функціонально підлеглим Міністерству фінансів України.

Пряма підпорядкованість існує у відносинах між органами, що безпосередньо підпорядковані один одному, а опосередкована – коли між ними є якась проміжна структурна ланка. Наприклад, районна державна адміністрація підпорядкована і урядові, й обласній державній адміністрації, але останній вона підпорядкована прямо, а урядові – опосередковано, тобто через обласну державну адміністрацію.

Розпорядництво одного органу управління щодо інших виявляється, насамперед, в обов'язковості для них його нормативно-правових актів. У свою чергу, воно обумовлено підпорядкованістю тих чи інших органів тому, хто розпоряджається. Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження, які є обов'язковими до виконання міністерствами та іншими органами виконавчої влади, роботу яких він спрямовує й координує.

Підконтрольність означає таку залежність органу, коли його діяльність підлягає перевірці з боку іншого (інших) органу, який уповноважений здійснювати такий контроль. При цьому підконтрольний орган зобов'язаний і надавати необхідні можливості для подібних перевірок, і звітувати про свою діяльність. Це є власне підзвітність.

Підзвітність виражається в обов'язку органу інформувати про свою роботу вищий орган, який, керуючись цими звітами, оцінює діяльність підзвітного загалом чи за окремими напрямами. Так, місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Відповідальність органів виконавчої влади в управлінських відносинах – це, за загальним правилом, службова (дисциплінарна) відповідальність керівників відповідних

органів (а іноді їх заступників) перед органами або посадовими особами вищого рівня.

Специфічне місце в інституті відповідальності органів виконавчої влади відведено так званій політичній (яку ще називають конституційно-правовою) відповідальності Кабінету Міністрів України. Вона полягає у конституційно встановленому обов'язку уряду скласти свої повноваження за умови, коли Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (частина перша ст. 87 Конституції України).

Між органами виконавчої влади взаємозв'язки будуються на засадах субординації, яка означає співпідпорядкованість між органами вищого і нижчого рівнів, наприклад: Кабінет Міністрів і міністерства або місцеві державні адміністрації; обласна і районна державні адміністрації тощо.

Водночас, основу відносин між органами одного організаційно-правового рівня становить принцип координації. Вона виявляється в узгодженні дій і рішень, взаємних консультаціях, обговореннях, проведенні спільних заходів і виданні спільних актів, укладанні адміністративних договорів (угод) тощо між зазначеними органами, наприклад: між кількома міністерствами або службами; між кількома обласними (чи районними) державними адміністраціями тощо.

Ієрархічну вертикаль виконавчої влади утворюють органи вже згадуваних раніше трьох організаційно-пра-

вових рівнів. Кожний з цих рівнів представлений такими органами:

1) рівень вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України (урядом);

2) рівень центральних органів виконавчої влади – міністерствами, державними службами, агенціями, інспекціями та центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом;

3) рівень місцевих органів виконавчої влади – а) місцевими органами загальної компетенції: Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські, районні державні адміністрації; б) місцевими органами спеціальної (галузевої, функціональної, змішаної) компетенції, котрі і безпосередньо підпорядковані відповідним центральним органам виконавчої влади, і перебувають у підпорядкуванні місцевим державним адміністраціям.

Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина перша ст. 113 Конституції України). Це положення означає, що Кабінет Міністрів – як уряд – очолює систему органів виконавчої влади. Відтак, усі інші органи виконавчої влади підпорядковані, підконтрольні й підзвітні Кабінету Міністрів.

Статус Кабінету Міністрів України як вищого серед органів виконавчої влади підтверджується також п. 9 частини першої ст. 116 Конституції, згідно з яким Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді у межах, передбачених Конституцією України.

До складу Кабінету Міністрів входять:

Прем'єр-міністр України;

Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри.

Згідно Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 року, посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Членами Кабінету Міністрів України можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою. Не можуть бути призначені на посади членів Кабінету Міністрів України особи, які мають судимість, не погашену і не зняту у встановленому законом порядку.

Члени Кабінету Міністрів України не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності посади члена Кабінету Міністрів України з іншими видами діяльності, такий член Кабінету Міністрів України у 12-денний строк з дня виникнення цих обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про відставку.

У разі внесення на розгляд ВРУ подання щодо призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України особи, яка є народним депутатом України, до подання додається особиста заява народного депутата України про дострокове припинення ним депутатських повноважень у разі призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України. Питання про дострокове припинення повноважень народного депутата України розглядається невідкладно Верховною

Радою України на її першому ж пленарному засіданні після призначення його членом Кабінету Міністрів України.

Серед функцій уряду необхідно розрізняти такі групи функцій.

1. Функції Кабінету Міністрів як колегіального органу, що реалізуються шляхом проведення засідань уряду: розробка, прийняття та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку країни; вироблення та здійснення політики уряду; прийняття актів (постанов, розпоряджень) Кабінету Міністрів; реалізація права законодавчої ініціативи; обговорення найважливіших питань життя держави та суспільства, а також діяльності самого уряду; заслуховування звітів членів Кабінету Міністрів та керівників інших органів виконавчої влади.

Оскільки Кабінет Міністрів є колегіальним органом виконавчої влади, основною організаційною формою його діяльності є засідання. Періодичність проведення засідань визначається Прем'єр-міністром України з урахуванням пропозицій інших членів Кабінету Міністрів України (дискреційні повноваження). На засіданні Кабінету Міністрів може бути розглянуто будь-яке питання з повноважень уряду. Головує на засіданні Кабінету Міністрів Прем'єр-міністр України.

2. Окремі функції Кабінету Міністрів виконуються також Першим віце-прем'єр-міністром і віце-прем'єр-міністрами. Існує певний розподіл обов'язків між віце-прем'єр-міністрами, в якому визначено, чим конкретно займається кожний з них. Зокрема, визначені ступінь їх координації між собою і ступінь безпосереднього впливу на ті чи інші органи виконавчої влади. Нині, наприклад, віце-прем'єр міністри є одночасно міністрами культури та регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ.

3. Функції Кабінету Міністрів, що виконуються кожним членом уряду відповідно до вимог закону або конкретного доручення Кабінету Міністрів. До цих функцій належать: керівництво з боку Прем'єр-міністра роботою Кабінету Міністрів та його апарату; спрямування, координація та контроль діяльності міністерств та інших підвідомчих Кабінету Міністрів органів виконавчої влади; ведення переговорів і підписання міжнародних договорів від імені уряду.

Відносно новою (з 2000 р.) організаційною формою роботи членів Кабінету Міністрів були урядові комітети.

З часу заснування цих дорадчих органів при уряді неодноразово поставало питання про їх ліквідацію, реорганізацію та взагалі ліквідацію. Це питання отримало остаточне вирішення у постанові КМУ від 11.12.2019 р. № 1152 «Деякі питання діяльності урядових комітетів», згідно з якою постанова КМУ від 11.05.2016 р. «Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу» втратила чинність.

Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України видає у межах своєї компетенції акти – постанови і розпорядження, обов'язкові для виконання. Акти нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів. З організаційно-розпорядчих та інших поточних питань акти видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів.

Кабінет Міністрів України організовує виконання та контролює виконання своїх актів безпосередньо або через центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та інші підвідомчі йому органи.

Акти Кабінету Міністрів можуть бути зупинені Президентом України. Зупинення дії акта Кабінету Міністрів України Президентом України на підставі пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України має наслідком

зупинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання зупиненого акта Кабінету Міністрів України, здійснення повноважень, визначених цим актом.

Винесення Конституційним Судом України ухвали про відмову у відкритті провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України акта Кабінету Міністрів України, ухвали про припинення конституційного провадження у справі або визнання акта Кабінету Міністрів України таким, що відповідає Конституції України, відновлює дію цього акта. Дія такого акта Кабінету Міністрів України не може бути повторно зупинена Президентом України на підставі пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України, крім випадків, якщо:

1) акт Кабінету Міністрів України, визнаний Конституційним Судом України таким, що відповідає Конституції України, внаслідок внесення змін до Конституції України стає неконституційним;

2) до відповідного акта Кабінету Міністрів України, щодо якого Конституційним Судом України було винесено ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі або прийнято рішення про визнання його таким, що відповідає Конституції України, внесені зміни, що суперечать Конституції України.

Акт Кабінету Міністрів України може бути оскаржений до суду в порядку та у випадках, установлених законом.

Підготовка проєктів постанов Кабінету Міністрів України здійснюється міністерствами, а в разі потреби – за участю інших центральних органів виконавчої влади, а також народних депутатів України, науковців, інших фахівців. Для підготовки пропозицій щодо вирішення окремих питань державного управління, розробки проєктів законів, актів

Президента України, а також для виконання окремих доручень Кабінету Міністрів можуть утворюватися тимчасові комісії, інші робочі та консультативні органи.

Рішення у формі постанов та розпоряджень уряду приймаються шляхом голосування на засіданнях Кабінету Міністрів більшістю голосів від загальної чисельності членів Кабінету Міністрів. У разі непідтримки проєкту рішення Прем'єр-міністром або кимось з міністрів воно не може бути прийнято.

Постанови уряду, підписані Прем'єр-міністром, надсилаються Міністерству юстиції України для включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів і офіційно оприлюднюється в «Офіційному віснику України».

Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності уряду покладено на його апарат – Секретаріат Кабінету Міністрів. Останній забезпечує підготовку та проведення засідань Кабінету Міністрів, урядових комітетів та діяльність членів Кабінету Міністрів України. Секретаріат несе відповідальність за своєчасне подання проєктів законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів, інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів, тимчасовими органами уряду. Припинення повноважень Кабінету Міністрів не є підставою для розірвання трудового договору з працівниками його Секретаріату.

Центральні органи виконавчої влади

Центральними органами виконавчої влади є такі органи, які безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів України.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Члени Кабінету Міністрів України можуть вноси-

ти Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо утворення, реорганізації або ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень.

Міністерство очолює міністр України (далі – міністр), який є членом Кабінету Міністрів України. Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією.

Міністри особисто відповідають за розробку і впровадження Програми Кабінету Міністрів з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначених сферах державного управління. Вони здійснюють управління в цих сферах, спрямовують і координують діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до їх відання.

Міністерства є єдиноначальними органами, тобто адміністративно-правовий статус міністерства уособлюється посадою міністра. Водночас, міністр доручає здійснення частини своїх повноважень заступникам, які можуть виконувати їх від імені міністерства відповідно до затвердженого міністром розподілу службових обов'язків між заступниками.

Міністр як керівник міністерства:

- очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю;

- визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи міністерства, звіти про їх виконання;
- організовує та контролює виконання апаратом міністерства і територіальними органами законодавства України;
- забезпечує виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України;
- вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо призначення на посади першого заступника міністра, заступника міністра (у разі введення), заступника міністра - керівника апарату;
- затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства, призначає на посади та звільняє з посад їх керівників і заступників керівників, працівників патронатної служби міністра;
- затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів;
- утворює, ліквідовує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України територіальні органи міністерства як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи;
- призначає на посади керівників територіальних органів міністерства за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій та їх заступників і звільняє їх з посад;
- утворює, ліквідовує, реорганізовує підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління цього міністерства;
- притягує до дисциплінарної відповідальності керівників державних підприємств, установ, організацій, що перебувають у сфері управління відповідного міністерства;
- скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів міністерства;

➢ порушує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника та заступника міністра (у разі введення), заступника міністра – керівника апарату;

➢ вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату міністерства, керівників та заступників керівників територіальних органів міністерства, присвоює їм ранги державних службовців;

➢ представляє міністерство у публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

Посадові особи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність відповідно до закону.

У межах своїх повноважень міністерства видають (у вигляді наказів міністра) загальнообов'язкові нормативно-правові акти.

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є:

1) забезпечення нормативно-правового регулювання;

2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;

3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;

4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України;

5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» дає чітку характеристику лише міністерству, і лише в загальних рисах окреслює інші центральні органи виконавчої влади.

Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики, і згідно закону «Про центральні органи виконавчої влади в Україні» називаються служби, агентства, інспекції.

Основними завданнями названих центральних органів виконавчої влади є:

1) надання адміністративних послуг;

2) здійснення державного нагляду (контролю);

3) управління об'єктами державної власності;

4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;

5) здійснення інших завдань, визначених законами України.

Центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька визначених частиною першою ст. 17 вказаного Закону завдань.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за

дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень, центральний орган виконавчої влади може утворюватися як бюро.

Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність центральних органів виконавчої влади через міністра у порядку, визначеному цим Законом та актами Кабінету Міністрів України.

Державні служби та інші центральні органи виконавчої влади – це органи, які на відміну від міністерств, 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 функціонального характеру.

Керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Керівник центрального органу виконавчої влади може мати не більше двох заступників, які призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Державні служби – органи єдиноначальні

Керівник центрального органу виконавчої влади та його заступники є державними службовцями.

Керівник центрального органу виконавчої влади:

1) очолює центральний орган виконавчої влади, здійснює керівництво його діяльністю;

2) у межах компетенції організовує та контролює виконання в апараті центрального органу виконавчої влади та

його територіальних органах Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств;

3) вносить на розгляд міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у відповідній сфері;

4) подає на затвердження міністрові, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, плани роботи центрального органу виконавчої влади;

5) затверджує за погодженням з відповідним міністром структуру апарату центрального органу виконавчої влади;

6) забезпечує виконання центральним органом виконавчої влади наказів та доручень міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, з питань, що належать до сфери діяльності центрального органу виконавчої влади;

7) звітує перед міністром про виконання планів роботи центрального органу виконавчої влади та покладених на нього завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях;

8) розподіляє обов'язки між своїми заступниками;

9) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату центрального органу виконавчої влади;

10) призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату центрального органу виконавчої влади (якщо інше не передбачено законом);

11) вносить міністрові пропозиції щодо утворення в межах граничної чисельності державних службовців та пра-

цівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, а також щодо ліквідації, реорганізації Кабінетом Міністрів України територіальних органів центрального органу виконавчої влади, які є юридичними особами публічного права;

12) утворює в межах граничної чисельності державних коштів, передбачених на утримання центрального органу виконавчої влади, ліквідовує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України та міністром територіальні органи центрального органу виконавчої влади як структурні підрозділи апарату цього органу;

13) призначає на посади за погодженням із відповідним міністром та головами відповідних місцевих державних адміністрацій, звільняє з посад керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади;

14) призначає на посади за погодженням з міністром, звільняє з посад заступників керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади;

15) утворює, ліквідовує, реорганізовує підприємства, установи, організації, затверджує їхні положення (статути), в установленому порядку призначає на посади та звільняє з посад їх керівників, здійснює в межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;

16) скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів центрального органу виконавчої влади;

17) забезпечує формування в установленому порядку кадрового резерву центрального органу виконавчої влади, організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників центрального органу виконавчої влади та осіб, включених до кадрового резерву;

18) вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців та працівників апарату центрального органу виконавчої влади,;

19) представляє в установленому порядку центральний орган виконавчої влади у відносинах з іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами;

20) утворює комісії, робочі та експертні групи;

21) скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції;

22) підписує накази центрального органу виконавчої влади;

23) здійснює інші повноваження відповідно до цього та інших законів.

В межах своєї компетенції вони можуть видавати загальнообов'язкові нормативно-правові акти. Державні службовці апарату центрального органу виконавчої влади призначаються на посади та звільняються з посад керівником центрального органу виконавчої влади в порядку, передбаченому законодавством про державну службу (якщо інше не передбачено законом).

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом

Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національне агентство України з питань державної служби є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України.

Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Верховною Радою України.

Заступники Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Питання діяльності Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України та інших органів зі спеціальним статусом у Кабінеті Міністрів України представляє Прем'єр-міністр України.

Місцеві органи виконавчої влади

Виконавчу владу на місцевому територіальному рівні, тобто в областях, районах, Автономній Республіці Крим, у містах Києві та Севастополі, здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а також місцеві (територіальні) органи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). Правовою основою організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади є Конституція України, Закон України «Про місцеві державні адміністрації», деякі інші нормативно-правові акти.

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Місцева державна адміністрація є органом виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, який виконує повноваження державної влади, делеговані йому виконавчі функції відповідних рад через створювані управління, відділи та інші структурні підрозділи й діє під керівництвом голови місцевої державної адміністрації.

Саме через місцеві державні адміністрації здійснюється принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, покладений в основу територіального устрою України. Такий підхід повною мірою відповідає змісту управління місцевими справами, якого додержується більшість країн світу.

На території відповідних державних адміністрацій діють і місцеві (територіальні) органи міністерств та інших

ЦОВВ. Їх взаємодія з адміністраціями, а також органами виконавчої влади вищого рівня в період реформування цих органів набуває важливого значення, насамперед у питанні забезпечення чітких субординаційних зв'язків між ними.

Важливою особливістю адміністративно-правового статусу місцевих органів 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 функціонального чи галузевого управління. З огляду на це серед місцевих органів ЦОВВ виділяються органи двох типів:

1) органи, що підпорядковані центральним органам виконавчої влади, хоч і мають певні зв'язки з місцевими державними адміністраціями;

2) органи, що підпорядковані головам відповідних місцевих державних адміністрацій, хоч і мають враховувати вимоги реалізації завдань відповідних центральних органів виконавчої влади.

Організація і діяльність місцевих державних адміністрацій

Склад місцевих державних адміністрацій формують їхні голови.

На виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь відділів та інших структурних підрозділів – накази.

Основними завданнями місцевих державних адміністрацій в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці є: виконання Конституції України, законів, актів

Президента України, Кабінету Міністрів, інших актів виконавчої влади вищого рівня; забезпечення законності й правопорядку, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; підготовка та виконання відповідних бюджетів і програм; взаємодія з органами місцевого самоврядування; реалізація інших наданих державою, делегованих відповідними радами місцевих повноважень.

В управлінні відповідних місцевих адміністрацій перебувають об'єкти державної власності. До них належать заклади освіти, культури, охорони здоров'я, масової інформації, інвестиційні фонди, засновниками яких є відповідні місцеві державні адміністрації, об'єкти, які забезпечують діяльність державних організацій, установ та служб, що перебувають на відповідному обласному та районному бюджеті, інші об'єкти відповідно до чинного законодавства.

У разі делегування повноважень районними чи обласними радами в управлінні державних адміністрацій перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад. Для управління цими об'єктами місцеві державні адміністрації наділені відповідними повноваженнями, які бувають двох видів:

1) права і обов'язки, зміст яких безпосередньо випливає з належності цих органів до системи саме виконавчої влади;

2) повноваження, якими наділяються місцеві адміністрації іншими органами.

Зокрема, місцеві адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм радами відповідного рівня.

Додаткові повноваження органів виконавчої влади вищого рівня можуть передаватися місцевим державним

адміністраціям Кабінетом Міністрів за погодженням з Президентом України в межах, визначених Конституцією і законами України. При цьому передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів має супроводжуватися передачею відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Повноваження місцевих державних адміністрацій поділяються на функціональні й галузеві.

До групи повноважень функціонального характеру належать, зокрема, питання забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо. До групи галузевих повноважень належать повноваження місцевих державних адміністрацій у галузях: соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації та підприємництва тощо. Для реалізації зазначених повноважень місцеві державні адміністрації мають право проводити перевірки; одержувати відповідну статистичну інформацію; давати обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств та установ; порушувати питання про дострокове припинення повноважень відповідних рад, сільських, селищних і міських голів згідно з чинним законодавством.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами відповідно до Конституції України, в обсягах і межах, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Водночас, 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 подальшим посиленням у діяльності районних

державних адміністрацій розпорядчо-виконавчих функцій. До сфери контрольно-наглядової діяльності державних адміністрацій доцільно, зокрема, віднести: збереження і раціональне використання державного майна; додержання фінансової дисципліни; використання та охорону земель, лісів, надр; виконання правил торгівлі тощо.

Голова місцевої державної адміністрації діє самостійно в межах своєї компетенції. Він очолює державну адміністрацію, здійснює керівництво її діяльністю, несе відповідальність за виконання покладених на адміністрацію завдань і за здійснення нею своїх повноважень. Крім того, він представляє відповідну місцеву адміністрацію у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, громадськими та іншими особами і в Україні, і за її межами. На голову покладені повноваження, пов'язані з вирішенням кадрових питань, укладанням та розірванням контрактів з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідної державної адміністрації. Він регулярно інформує населення про стан виконання безпосередньо покладених на місцеві адміністрації повноважень.

Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих адміністрацій здійснюють керівництво галузями управління, несуть відповідальність за їх розвиток. По горизонталі вони підпорядковані й підзвітні голові відповідної державної адміністрації, а по вертикалі – органам виконавчої влади вищого рівня – відповідним управлінням, відділам та іншим структурним підрозділам обласної державної адміністрації.

Організаційно-процедурні питання діяльності місцевих адміністрацій регулюються їх регламентами, що затверджуються головами відповідних адміністрацій. Типові регла-

менти місцевих державних адміністрацій затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів головою відповідної місцевої державної утворюється апарат місцевої державної адміністрації у межах виділених бюджетом коштів.

Тема 7. Упровадження європейських стандартів в організацію державної служби та служби в органах місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування в Україні конституційно визначено як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, котре здійснюється нею і безпосередньо, і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140 Конституції України).

Право та здатність територіальної громади (далі громади) щодо вирішення цих питань, що вперше встановлено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. (далі Закон про місцеве самоврядування), означають:

- по-перше, конституційне визнання та гарантування місцевого самоврядування в країні;
- по-друге, гарантовану державою здатність місцевого самоврядування в результаті власних дій одержувати права та нести обов'язки;
- по-третє, самостійно вирішувати, які права та обов'язки здійснювати громадою або її органами (тобто органами місцевого самоврядування), а які – доручити або делегувати іншим органам, організаціям, установам.

Залежно від характеру, змісту, суб'єктного складу суспільних відносин, які виникають при реалізації право

та дієздатності громади, вона або органи місцевого самоврядування одержують відповідний статус, закріплений нормами різних галузей права – конституційного, адміністративного, цивільного, земельного, екологічного, фінансового або окремої комплексної галузі права – муніципального.

Правове становище органів місцевого самоуправління як суб'єктів адміністративного права характеризується їх адміністративно-правовим статусом. Це означає, що органи місцевого самоврядування мають визначену нормами адміністративного права компетенцію – предмети відання, права і обов'язки (повноваження), несуть відповідальність за дії або бездіяльність в межах власної чи делегованої компетенції, виконують публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвільно-реєстраційні, контрольні функції, беруть участь в адміністративних правовідносинах регулятивного чи охоронного характеру.

Як відомо, предметами відання органів місцевого самоуправління є, за Законом про місцеве самоврядування, питання місцевого значення.

Передусім адміністративна правосуб'єктність виявляється у органів місцевого самоврядування при здійсненні функцій, які виконуються на підставі делегованих їм повноважень. Про це йдеться в п. 5 ст. 3 Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, п. 5 ст. 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування та має відображення в Конституції України (частина 3 ст. 143), законах України про місцеве самоврядування та про місцеві державні адміністрації.

Конституція України передбачає можливість надання органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади (частина третя ст. 143) та делегування повноважень районних і обласних рад місцевим державним адміністраціям (частина четверта ст. 118). Закон про місцеве

самоврядування містить перелік вісімдесяти таких повноважень і близько сімдесяти – власних щодо органів місцевого самоврядування.

Отже, окремою групою повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права є їх власні повноваження, завдяки яким ці органи виконують свої завдання і функції. З-поміж цих повноважень виокремлюються такі.

Дозвільно-реєстраційні повноваження. Органи місцевого самоврядування надають дозвіл (та скасовують його), зокрема, на спеціальне використання природних ресурсів районного або обласного значення, на спорудження об'єктів містобудування, на розміщення реклами, їм надано право, наприклад, реєстрації об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, житлово-будівельних і гаражних кооперативів.

Важливі функції органи місцевого самоврядування виконують, коли здійснюють розпорядчі повноваження щодо будь-яких суб'єктів на відповідній території. Зокрема, адміністративна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування зв'язана з підпорядкованістю, коли складаються субординаційні відносини, наприклад, між органами місцевого самоврядування та підприємствами, організаціями та установами комунальної власності або відносини з координації. Прикладом може бути координація органами місцевого самоврядування діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів, затвердження місцевих містобудівельних програм, генеральних планів населених пунктів (ст. 12 Закону України «Про основи містобудування»).

До змісту адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування слід віднести повноваження щодо: планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів,

що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, визнані пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; підготовки пропозицій про передачу або продаж у комунальну власність підприємств, організацій, установ, що належать до інших форм власності; участі у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля.

Місцеве самоврядування передбачає здійснення контролю. Внутрішній контроль органів місцевого самоврядування повинен регулюватися законодавством про місцеве самоврядування (муніципальним правом). Зовнішній контроль має адміністративно-правову природу незалежно від галузевого законодавства.

Так, органи місцевого самоврядування здійснюють контроль за місцевими адміністраціями у частині повноважень, делегованих їм радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань щодо стану благоустрою виробничих територій, організації озеленення, охорони насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян, діяльності стоянок автомобільного транспорту і т. ін.

Поряд з конкретними правами адміністративно-правовий характер мають і обов'язки органів місцевого самоврядування. Зокрема, загальним обов'язком органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є обов'язок діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина 2 ст. 19 Конституції України, ст. 24.3. Закону про місцеве самоврядування).

Певні обов'язки встановлюються поточним законодавством та статутами територіальних громад. Так, Закон про місцеве самоврядування передбачає обов'язок органів і посадових осіб діяти в інтересах територіальної громади, поєднуючи їх з інтересами держави, звітувати територіаль-

ній громаді про свою діяльність, управляти об'єктами комунальної власності так, щоб не «ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування», не «зменшувати обсяг та не погіршувати умови надання послуг населенню» та ін.

Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування гарантується державою, охороняється державними органами, які можуть вжити заходів щодо захисту прав органів місцевого самоврядування, наприклад, при зверненні цих органів до Кабінету Міністрів, Президента України.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 4

1. Підстави (критерії) класифікації суб'єктів адміністративного права.

2. Що означає правоздатність та дієздатність суб'єктів адміністративного права?

3. Якими елементами характеризується адміністративно-правовий статус громадянина, органу виконавчої влади, посадової особи?

4. Чи володіють громадяни України рівним адміністративно-правовим статусом?

5. В яких випадках і якими нормативно-правовими актами може бути обмежений адміністративно-правовий статус громадянина? Відповідь обґрунтуйте нормами права.

6. Поняття та види адміністративної опіки. Суб'єкти адміністративної опіки. У чому подібність і відмінність адміністративної та цивільно-правової опіки?

7. Основні права і обов'язки громадян у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

8. Адміністративно-правовий статус іноземних громадян та осіб без громадянства. На основі аналізу нормативно-правових актів вкажіть відмінності від адміністративно-правового статусу громадян України.

9. Адміністративно-правовий статус біженця та вимушеного переселенця.

10. Особливості статусу іноземних осіб, що користуються дипломатичним імунітетом, інших осіб співробітників і працівників дипломатичних та консульських установ.

Завдання 1.

Громадянин Мусін у вересні 2017 прибув зі своєю сім'єю з Казахстану в Мукачеве. Після прибуття він звернувся із заявою до територіального органу міграційної

служби про визнання його і членів сім'ї біженцями на території України та видачу відповідного свідоцтва. Однак, в територіальному органі міграційної служби Мусіну було відмовлено в оформленні та видачі свідоцтва, оскільки перед цим повинна бути проведена процедура попереднього розгляду заяви, за результатами якої видаються свідоцтва про визнання біженцями.

Чи законна відмова територіального органу міграційної служби?

Завдання 2.

Громадянин Леонтьєв, який є депутатом обласної ради, за вчинення ненавмисного порушення правил дорожнього руху на території іншої області при управлінні власним автомобілем був зупинений поліцейськими ПП, які склали протокол про адміністративне правопорушення, а начальник відділу ПП застосував щодо депутата адміністративний штраф. Депутат штраф платити відмовився, пояснивши відмову тим, що він не підлягає адміністративній відповідальності. Керівник відділу ПП роз'яснив, що депутат не підлягає адміністративній відповідальності лише на території тієї області, в раду якої він обраний.

Дайте оцінку правомірності дій зазначених посадових осіб.

Завдання 3.

Громадянин Миколаєнко, звільнений з підприємства внаслідок ліквідації, зареєструвався в органах служби зайнятості з метою пошуку підходящої роботи або призначення допомоги по безробіттю. Служба зайнятості двічі протягом 10 днів пропонувала йому працевлаштування за фахом на тимчасову роботу, але Миколаєнко відмовився

від обох варіантів, вважаючи їх невідповідними, і попросив призначити допомогу з безробіття. Служба зайнятості відмовила Миколаєнку у визнанні безробітним.

1. Чи відповідає таке рішення служби зайнятості Закону «Про зайнятість населення в Україні»?

2. Чи може громадянин Миколаєнко оскаржити це рішення в суді на підставі Закону?

Завдання 4.

Вивчіть Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» і дайте відповіді на такі питання:

– чим відрізняється вимушений переселенець від біженця? Що є підставою для визнання громадянина вимушеним переселенцем або біженцем, якими документами оформляється їх статус, і хто видає ці документи?

– чи може бути визнано вимушеним переселенцем або біженцем особу, яка змінила місце проживання з економічних причин або внаслідок голоду, епідемії чи надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру?

Завдання 5.

Ким і як здійснюється реєстраційний облік громадян України за місцем перебування і місцем проживання в межах України? Якими нормативно-правовими актами регулюється це питання?

Завдання 6.

Який порядок організації проведення мітингів, вуличних походів, демонстрацій і пікетування встановлений чинним (і яким саме) законодавством: повідомний або дозвільний?

У чому відмінність і сутність кожного з них?

Завдання 7.

Чи може громадянин України бути обмежений у праві на виїзд з України? Хто і в якому порядку оформляє та видає громадянам документи на в'їзд і виїзд з країни?

Відповідь обґрунтуйте посиланнями на відповідні статті Конституції, закону «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну», закону «Про виконавче провадження».

Завдання 8.

У яких статтях Конституції України регламентуються питання надання громадянства та політичного притулку? Які конкретні підстави, умови і порядок вирішення цих питань за чинним законодавством?

Завдання 9.

Сім'я громадянина Політова (мати, син, невістка та онук) вирішили переїхати з Білорусії на постійне місце проживання в Україну, де у них проживають родичі (в тому числі бабуся). Мати та син народилися і довгий час проживали в Україні, тому розраховують на спрощені процедури в'їзду в Україну і в подальшому на отримання всією сім'єю громадянства.

1. Прокоментуйте ситуацію з точки зору чинного законодавства про правове становище іноземних громадян і громадянство.

2. Куди сім'я Політова повинна звернутися для вирішення питань про переїзд в Україну?

3. Чи може сім'я Політова відразу отримати дозвіл на постійне проживання (вид на проживання)?

4. Який порядок набуття громадянства України для такої категорії громадян?

Завдання 10.

Які способи захисту громадянами своїх прав і свобод допускаються Конституцією (в яких статтях) і в інших нормативно-правових актах (яких саме)? Чи можна віддати пріоритет адміністративному або судовому способу захисту своїх прав?

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 5

1. Охарактеризуйте поняття «система органів виконавчої влади», «структура органу виконавчої влади», «структура виконавчої влади». Чи ідентичні два останніх поняття?

2. Вкажіть ознаки та дайте визначення органу виконавчої влади.

3. Президент і його вплив на виконавчу владу. Керівництво діяльністю яких міністерств, служб і агентств здійснює Президент України?

4. Які правові основи та принципи діяльності Кабінету Міністрів України?

5. Що таке «Відкритий Кабінет Міністрів»? Хто його очолює і який статусу цієї особи в Уряді?

6. Чи є суб'єктами адміністративного права державна протипожежна служба і державний інспектор цієї служби? Використовуючи відповідні нормативно-правові акти, спробуйте всебічно розкрити їх адміністративно-правовий статус.

7. Чи може адміністрація муніципального утворення визнаватися суб'єктом адміністративної відповідальності відповідно до законодавства?

8. У чому полягає відмінність між міністерствами, службами та агенціями? Відповідь аргументуйте посиланнями на положення про цей орган.

9. Якими нормативно-правовими актами передбачені правові підстави, умови і порядок формування міністерств та інших органів виконавчої влади (відомств)?

10. Охарактеризуйте порядок створення в Україні територіальних і між територіальних (регіональних) органів виконавчої влади.

11. Перерахуйте органи виконавчої влади, в яких законодавством України передбачена державна військова служба.

12. Назвіть органи виконавчої влади суб'єктів (на прикладі Закарпатської області).

13. Яким законом передбачено створення тимчасових органів державного управління (тимчасових органів виконавчої влади)? Назвіть ці органи і охарактеризуйте їх призначення, порядок утворення та компетенцію.

Завдання 1.

Поясніть підстави і процедуру відмови від посади вищої посадової особи місцевого виконавчого органу.

Завдання 2.

Яким органам і в якому порядку можуть бути передані повноваження органів державного управління і місцевого самоврядування в режимі надзвичайного стану?

Завдання 3.

Проаналізуйте структуру, завдання, функції, повноваження, порядок утворення та вживані заходи адміністративного примусу Державної санітарно-епідеміологічної служби України. При відповіді використовуйте закон «Про санітарно-епідеміологічне благополуччя населення».

Завдання 4.

Проаналізуйте зміст закону «Про наркотичні засоби і психотропні речовини». Вкажіть, які державні органи виконавчої влади зобов'язані виконувати цей закон, які органи відповідно до закону уповноважені приймати відповідні нормативно-правові акти? Охарактеризуйте компетенцію в забезпеченні правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та їх прекурсорів наступних органів: поліції; органів управління охороною здоров'я; судових органів; митних органів.

Завдання 5.

Районний (міський) військовий комісаріат є: органом управління ОМС; органом державного управління. Виберіть правильну відповідь. Вкажіть завдання і основні функції військових комісаріатів, форми їх взаємодії зі структурами районного (міського) місцевого самоврядування.

Завдання 6.

Проведіть класифікацію органів виконавчої влади на засадах їх поділу не менше, ніж за п'ятьма критеріями. Вкажіть конкретні органи, що відносяться до того чи іншого виду.

Завдання 7.

Включивши радіо, Бубнюк почув останні слова чергового випуску новин: реорганізувати державний комітет у міністерство. Увечері він запитав у знайомого аспіранта-юриста: «Навіщо прийнятий такий акт, що змінилося в цього органу, крім назви? Що взагалі змінив такий акт? Хто його прийняв? Де його можна прочитати?»

Дайте відповідь на запитання Бубнюка.

Завдання 8.

Які з перерахованих організацій є органами виконавчої влади: завод, районна прокуратура, адміністрація державного підприємства, школа, відділення поліції, обласна адміністрація, ректорат університету, державна служба, місцева адміністрація, обласне управління юстиції, науково-дослідний інститут?

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 6

1. Дайте поняття громадського об'єднання і наведіть його ознаки.

2. Які види і організаційно-правові форми громадських об'єднань передбачені чинним законодавством? Вкажіть конкретні нормативні акти.

3. Ким і в якому порядку реєструються статути:

- політичних партій та інших громадських об'єднань, їх відділень і філій;
- некомерційних організацій: благодійних, релігійних, молодіжних і дитячих; профспілкових.

Відповідь обґрунтуйте посиланнями на конкретні статті відповідних нормативно-правових актів.

4. Якими статтями Закону «Про професійні спілки» регламентується зміст адміністративно-правового статусу професійних спілок?

5. Викладіть підстави і порядок припинення діяльності громадських об'єднань, заборони їх діяльності.

6. У чому полягають особливості статусу політичних партій? Які особливі вимоги до їх створення та функціонування містяться в законодавстві?

7. Чи мають право на створення громадських об'єднань: біженці; вимушені переселенці; іноземці?

8. Вкажіть особливості адміністративно-правового статусу релігійних організацій.

9. Які види релігійних об'єднань можуть створюватися на території? У чому їх відмінність?

10. Створення яких суспільних об'єднань заборонено законом?

11. Чи можуть державні службовці бути членами громадських об'єднань, політичних партій?

12. Які державні органи здійснюють відносини з громадськими та релігійними об'єднаннями? Які форми дер-

жавного контролю за діяльністю цих об'єднань передбачені законодавством?

13. Охарактеризуйте поняття: «організація», «підприємство», «установа», «адміністрація організації».

Завдання 1.

Слухачі спеціального факультету університету МВС України оголосили про створення громадської організації, яка виконувала б функції виховання і організації навчального процесу на факультеті. Однак, ректор Університету внутрішніх справ України створення такої громадської організації заборонив, мотивуючи свою відмову тим, що ЗВО, при якому створено спеціальний факультет, відноситься до системи МВС України та в ньому заборонено створення громадських організацій (рухів).

Викладіть вашу думку з цього питання. Чи законною є дія ректора Університету внутрішніх справ МВС України? Чи не порушений тут адміністративно-правовий статус слухачів спеціального факультету? Якщо слухачі звернуться до суду зі скаргою на дії ректора Університету, то яке рішення має бути прийнято судом?

Завдання 2.

Поясніть загальний порядок і вкажіть суб'єктів, які здійснюють державну реєстрацію юридичних осіб. Розкрийте зміст закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб підприємців, громадських об'єднань» та вкажіть, для реєстрації яких юридичних осіб встановлено інший порядок. Якими нормативними актами він передбачений? У чому полягають особливості державної реєстрації: політичних партій; релігійних організацій; недержавних охоронних підприємств, служб безпеки; засобів масової інформації?

Завдання 3.

Вкажіть, які обмеження встановлені чинним законодавством на створення і діяльність політичних партій. Яким вимогам повинна відповідати політична партія? Регіональні відділення політичних партій. Які підстави передбачені для відмови в реєстрації політичних партій і їх регіональних відділень? Які юридичні наслідки тягне відмова в державній реєстрації?

Завдання 4.

З ініціативи ветеранів праці в місті було створено громадське об'єднання, мета якого полягала в боротьбі з бродяжництвом та жебрацтвом.

Установчі загальні збори членів об'єднання відбулися 3 березня. 15 червня того ж року громадське об'єднання подало до органу юстиції заяву про його державну реєстрацію з додатком свого статуту і витягу з протоколу установчих загальних зборів. Орган юстиції відмовив громадському об'єднанню в державній реєстрації.

Дайте юридичну оцінку діям органу юстиції. Які вимоги закону необхідно дотримуватися при державній реєстрації громадських об'єднань?

Завдання 5.

У зв'язку із зростанням проявів хуліганства в місті громадяни створили громадське об'єднання для підтримки громадського порядку. У встановлені законом строки були подані в орган юстиції адміністрації міста необхідні документи для державної реєстрації.

Орган юстиції відмовив у реєстрації громадського об'єднання, оскільки, на думку посадових осіб, з цим завданням повинна справлятися поліція, створення нового громадського об'єднання недоцільно.

Дайте правову оцінку ситуації, що склалася.

Завдання 6.

Орган юстиції, який зареєстрував громадське об'єднання, неодноразово виявляв у його діяльності порушення статуту і робив йому відповідні письмові попередження. Однак, реакції керівництва громадського об'єднання з усунення випадків порушення статуту не було.

Після чергової перевірки об'єднання та виявлення порушення статуту орган юстиції своїм рішенням призупинив діяльність громадського об'єднання, а потім ліквідував його.

Як ви оцінюєте дії органу юстиції? Який порядок і наслідки припинення діяльності громадського об'єднання та його ліквідації?

Завдання 7.

Орган, який зареєстрував регіональне громадське об'єднання, після двох письмових попереджень об'єднанню про те, що його діяльність суперечить статутним цілям, подав заяву в суд про його призупинення. Рішенням суду діяльність цього громадського об'єднання була призупинена на шість місяців. Незважаючи на це, громадське об'єднання взяло активну участь в організації масових заходів у регіоні.

Якими повинні бути подальші дії органу, що зареєстрував громадське об'єднання?

Які наслідки призупинення діяльності громадського об'єднання?

Завдання 8.

Учні гімназії № 2 Машков (17 років), Іванейко (16 років) і Капустін (15 років) вирішили виступити засновниками та створити громадське об'єднання. Чи це можливо? Свою відповідь обґрунтуйте посиланням на відповідні норми, закріплені в законі «Про громадські об'єднання».

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 7

1. Які види служби і службовців передбачені чинним законодавством?

2. Що таке державна служба?

3. Дайте визначення військової служби, державної служби інших видів.

4. Перерахуйте принципи державної служби.

5. Що таке державна посада?

6. Наведіть класифікацію державних службовців не менше, ніж за п'ятьма підставами. Вкажіть конкретних фігурантів, що відносяться до тієї чи іншої категорії.

7. Що становить зміст адміністративно-правового статусу державного службовця?

8. Вкажіть юридичні підстави та фактичні обставини, що перешкоджають вступу на державну службу.

9. Викладіть кваліфікаційні вимоги, що висуваються до вступників на державну службу. З якою метою проводяться державні кваліфікаційні іспити і в чому полягає їх юридичне значення?

10. Які способи заміщення посад державної служби передбачені чинним законодавством (назвіть ці нормативно-правові акти)? Дайте характеристику сутності та особливостей кожного з цих способів.

11. Які категорії класифікації державних посад державної служби встановлено в законі «Про державну службу»?

12. Чи припустима робота за сумісництвом державних службовців взагалі і працівників поліції, прокуратури та судів зокрема?

13. Охарактеризуйте поняття посадової особи в адміністративному праві. Чи закріплено це поняття в адміністративному законодавстві? У чому полягає відмінність цього поняття від аналогічного поняття в кримінальному праві?

14. Які заходи дисциплінарної відповідальності можуть бути застосовані до службовців відповідно до норм трудового права? Чи поширюються ці норми на державних службовців? Які види дисциплінарних стягнень можуть бути застосовані до державних службовців? Чи містить законодавство конкретні склади дисциплінарних проступків, за які застосовуються конкретні санкції?

15. Призначення та зміст інституту атестації державних службовців. Принципи, порядок і періодичність проведення атестації державних службовців.

Завдання 1.

Використовуючи закон «Про державний захист суддів, посадових осіб правоохоронних і контролюючих органів» проведіть класифікацію адміністративно-правових заходів, їм передбачених (не менше, ніж за трьома підставами).

Завдання 2.

Перелічіть, хто з державних службовців підлягає дактилоскопічній реєстрації? Якими нормативними актами це передбачено?

Завдання 3.

Головою обласної державної адміністрації було прийнято нормативний акт, відповідно до якого на території області припинялася дія деяких положень низки Указів Президента. У зв'язку з цим, які дії може зробити Президент?

Чи може Президент України притягти голову обласної державної адміністрації до дисциплінарної відповідальності або звільнити із займаної посади?

Завдання 4.

Державний службовець Петренко відмовився пройти процедуру оформлення допуску до відомостей, що

становлять державну таємницю. Свою відмову Петренко мотивував тією обставиною, що його син проживає зі своєю дружиною, громадянкою іншої держави, та їхніми дітьми за кордоном, і він щорічно відвідує сім'ю сина. Оформлення допуску істотно ускладнить процедуру виїзду Петренка до сина і онуків або навіть зробить його виїзд неможливим зовсім. Відмова Петренка від оформлення допуску стала підставою звільнення з державної служби. Він оскаржив рішення про звільнення до суду, вважаючи, що воно незаконне, порушує його права і свободи. Петренко вважав, що, пробувши багато років на державній службі, володіючи великим досвідом роботи і маючи бездоганну репутацію, повинен бути залишений на службі і може бути використаний на посадах, не пов'язаних з допуском до відомостей, що становлять державну таємницю.

1. Дайте правову оцінку цій ситуації.
2. Як би Ви вирішили цю скаргу?

Завдання 5.

Співробітник управління податкової служби у Закарпатській області К. розпивав спиртні напої в службовому кабінеті. За такі дії начальником УДПС він був притягнутий до дисциплінарної відповідальності. Однак К. зі стягненням не погодився, мотивуючи незгоду тим, що він перебував на робочому місці у визначений йому вихідний день, звернувся зі скаргою до суду. Однак суддя у задоволенні скарги К. відмовив на тій підставі, що К. мав спочатку звернутися зі скаргою до вищого начальника, а потім вже в суд.

Що ви думаєте з цього приводу? Поясніть порядок застосування дисциплінарних стягнень до державних цивільних службовців.

Завдання 6.

Проаналізуйте такі визначення поняття посадової особи:

- особа, що займає державну посаду державної служби та виконує відповідальні управлінські функції;
- особа, яка має підлеглих і має право накладати на них дисциплінарні стягнення;
- особа, яка є представником органів виконавчої, законодавчої та судової влади;
- особа, яка має право здійснювати владні повноваження;
- особа, яка має право видавати нормативні акти;
- це будь-яка особа, яка обіймає посаду в органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Чи відповідають ці визначення виробленому в науці адміністративного права і закріпленому в законодавстві поняття посадової особи? Якщо ні, то чому?

Завдання 7.

Вивчивши законодавство про державну службу, дайте відповідь на питання, чи є судимість особи перешкодою для вступу на державну службу? Чи існують в законодавстві обмеження для вступу на державну службу для осіб, судимість яких погашена в установленому законом порядку?

Завдання 8.

Громадянину М. було відмовлено в прийнятті на службу в органи поліції на тій підставі, що 7 місяців тому він піддавався адміністративному покаранню за порушення громадського порядку. Чи законно така підстава для відмови в прийнятті на службу? Чи зміниться відповідь, якщо покарання було б накладено більше одного року тому? Які вимоги висуваються до громадян, що вступають на службу в органи поліції?

Завдання 9.

Заступник командира військових частин разом з інспектором рибоохорони Линівим вирушили на риболовлю. В той день вони ловили рибу, вилов якої був заборонений. Затримали їх співробітники обласного нагляду склали на них адміністративні протоколи за порушення правил рибальства, підписувати які правопорушники відмовилися. Крім цього вони в грубій формі ображали співробітників, які їх затримали.

1. Які заходи повинні бути прийняті командиром військової частини, а до Линіва його безпосереднім начальником?

2. Чи можливе притягнення цих осіб до адміністративної відповідальності? Аргументуйте відповідь.

Завдання 10.

Тринів, закінчивши в молодості торговий технікум, довгі роки працював на підприємствах торгівлі, в тому числі директором великого універмагу, а потім – в управлінні торгівлі адміністрації області, зарекомендувавши себе грамотним, виконавчим працівником. Після закінчення факультету підвищення кваліфікації за фахом «Публічне управління» глава адміністрації області, враховуючи багаторічну бездоганну роботу Триніва, за рекомендацією атестаційної комісії призначив його на старшу державну посаду державної служби. Однак суд вніс голові адміністрації подання про звільнення Триніва з цієї посади.

Чому це було здійснено?

Завдання 11.

В одному з управлінь Міністерства освіти і науки проводилась атестація службовців цього структурного підрозділу. Державні службовці А. і К. були повідомлені про майбут-

ню атестацію за 4 дні до її проведення. На засіданні атестаційної комісії, що складається з 2 членів (голови комісії та секретаря), прийнято рішення про невідповідність А. і К. займаним посадам. Через тиждень вони були звільнені з займаних посад, як такі, що «не пройшли атестацію».

Чи законне рішення прийнято щодо службовців А. і К.?

Який порядок проведення атестації?

Які рішення можуть бути прийняті за її результатами?

Завдання 12.

Дві посадові особи з апарату міської адміністрації організували спільно з трьома іншими особами товариство з обмеженою відповідальністю з оформлення різних документів громадян у міській адміністрації.

Чи відповідають ці дії державних службовців законодавству? Проаналізуйте необхідні нормативні акти.

Завдання 13.

Після звільнення зі Збройних Сил України капітан Соснін вирішив піти працювати в Національну поліцію. Його шкільний товариш Романюк сказав йому, що, по-перше, згідно з існуючими правилами, він у поліції не буде офіцером, по-друге, навряд чи він підійде за віком (33 роки).

Роз'ясніть Сосніну умови прийняття на роботу в поліцію.

Завдання 14.

Начальник відділу регіонального державного органу Алексєєв, як один з організаторів передвиборної кампанії, отримав від приватної особи цінний подарунок. Керівник цього органу, виявивши цей факт, звільнив Алексєєва на підставі закону «Про державну службу».

Визначте правомірність такого рішення. З яких причин службовий контракт, може бути, розірваний за ініціативою керівника державної служби?

Завдання 15.

Працівниця апарату обласної адміністрації Закарпатської області вирішила зайнятися рекламою та реалізацією продукції однієї відомої торгової мережі. Чи має вона право цим займатися? Якою діяльністю, крім служби, може займатися державний службовець?

Розділ 3

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ І МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У КОНТЕКСТІ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Тема 8. Форми і методи здійснення публічної влади та вплив процесів транспарентності на ефективність управління

Як вже зазначалося, у найбільш загальному вигляді методи публічного адміністрування – це способи здійснення владно-організуючого впливу керуючих суб'єктів на керовані об'єкти. Йдеться про конкретні способи реалізації функцій управління. Звідси очевидний органічний зв'язок методів з цільовим призначенням управління.

Методи управління можуть бути виявлені тільки у сфері взаємодії суб'єктів і об'єктів управління. Це важливо підкреслити, оскільки в науковій літературі методами управління називають графічні, технічні, математичні, соціологічні та інші методи. Зрозуміло, вони так або інакше пов'язані з процесом управлінського впливу (наприклад, з підготовкою управлінського рішення), однак безпосередньо цей вплив не виражають, а тому за своєю суттю не можуть розглядатися власне як методи управління. Перелічені прийоми та засоби вирішення певних завдань посідають

щодо методів управління допоміжне місце, використовуються в інтересах внутрішньо-організаційного обслуговування власне управлінських процесів.

В адміністративно-правовій літературі метод управління визначається приблизно однаково – як спосіб чи засіб впливу, досягнення цілей.

В. Б. Авер'янов вважає, що метод управління – це спосіб здійснення його функцій, засіб впливу органу виконавчої влади на керовані об'єкти.

На думку В. В. Копєйчикова, метод управління – це засоби і прийоми безпосереднього управлінського впливу виконавчих органів (посадових осіб) на керовані об'єкти (на керуючих).

На думку Ю. П. Битяка, адміністративно-правовими методами – є способи та прийоми безпосереднього й цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян. Методи виявляються у формах управління, через взаємодію суб'єктів і об'єктів управління, зв'язки, що між ними склалися. В них відбиваються воля держави, повноваження юридично-владного характеру, що належать виконавчим органам. Тому методи управління юридично оформлені, закріплені адміністративно-правовими нормами.

Аналіз різних визначень дає підстави вважати, що категорія методу управління в концентрованій формі відображає взаємозв'язок керуючих і керованих підсистем, за яким перша, що є суб'єктом управління, здійснює управлінський вплив на другу – керований об'єкт. У поданому розумінні для методів управління характерні такі риси:

- вони органічно пов'язані з цільовим призначенням управлінської діяльності як особливого виду практичної реалізації завдань і функцій держави;

- виражають владно-організуючий (тобто управлінський) вплив органів виконавчої влади та інших суб'єктів державного управління на відповідні керовані об'єкти;
- здійснюються у взаємозв'язках між суб'єктами й об'єктами державного управління;
- використовуються суб'єктами державного управління як засоби реалізації закріпленої за ними компетенції і безпосередньо виражають повноваження державно-владного характеру;
- завжди мають своїм адресатом відповідні керовані об'єкти (індивідуальні або колективні);
- у методах управління у відповідному обсязі виявляється державний (публічний) інтерес;
- адміністративно-правова форма опосередкування методів і вияв їх у правових актах управління;
- вибір конкретних методів управління прямо залежить не тільки від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів виконавчої влади, а й насамперед від особливостей керованого об'єкта (наприклад, від форми власності, індивідуального або колективного характеру тощо).

Отже, методами державного управління є певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій та повноважень (компетенції), а також особливостям керованих об'єктів.

Методи цілеспрямованого впливу суб'єктів управління – органів і посадових осіб на відповідні керовані об'єкти досить різноманітні, оскільки не тільки суб'єкти управління мають свої особливості, що стосуються їхнього призначення, організаційно-правового статусу. У сфері державного управління різні групи суспільних відносин потребують неоднакових підходів до їх впорядкування:

наприклад, щодо державних підприємств застосовуються інші методи управління, аніж до недержавних.

Зрештою, з допомогою різних способів впливу виконується весь спектр функцій управління, і тому методи доповнюють один одного. Тільки у поєднанні вони створюють передумови ефективного здійснення управлінської діяльності.

Методи виявляються:

- у формах управління;
- через взаємодію суб'єктів і об'єктів управління;
- зв'язки, що між ними склалися.

В них відбиваються воля держави, повноваження юридично-владного характеру, що належать виконавчим органам. Тому методи управління юридично оформлені, закріплені адміністративно-правовими нормами.

Правильне розуміння методів можливе на підставі та в зв'язку з функціями управління. Будь-яка функція, що потребує реалізації, становить собою конкретну мету управління й дії, взаємопов'язані через завдання її здійснення. Тому вона є частиною управлінської діяльності. Це дозволяє відокремити методи від понять, що вживаються в подібному до них розумінні. Наприклад, планування, контроль, облік та інші подібні до них дії є функціями управління. Але взяті як окремі прийоми будь-якої з функцій управління, вони вже становлять методи управління. Саме їх оптимальний вибір у конкретних умовах забезпечує ефективну діяльність органу управління. Внаслідок значного різноманіття суб'єктів виконавчої влади й об'єктів, що перебувають під їх впливом, методи управління теж є різноманітними. Але це не виключає наявності в них загальних ознак.

Характерними для методів управління є:

1) способи впливу виконавчого органу (посадової особи) на підпорядкований йому орган і громадян;

2) вираження державного публічного інтересу, керівної ролі держави;

3) засоби досягнення мети;

4) способи організації, прийоми здійснення функцій, що виникають у процесі здійснення спільної діяльності;

5) способи реалізації компетенції.

При цьому прийоми та способи, що використовують для реалізації управлінських завдань, які стоять перед суб'єктом виконавчої влади, прямо залежать не тільки від його правового статусу, а й від особливостей адресата – об'єкта управління (форми власності, індивідуального чи колективного характеру тощо). Будучи правильно поєднані, ці методи створюють єдину взаємопов'язану систему способів впливу. Проте, це не виключає й суперечностей, що виникають тоді, коли ті чи інші методи використовують або всупереч об'єктивним умовам, або невиправдано широко.

Методи управління, що виражають різні аспекти практичної діяльності того чи іншого виконавчого органу (посадової особи), дають відповідь на запитання: як вони діють, реалізуючи свої повноваження, як використовують різні засоби для досягнення поставленої мети. Від уміння їх обирати та застосовувати залежить ефективність управлінської діяльності.

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

Методи управлінського впливу є адміністративно-правовими методами. Саме в них виявляються всі якості державно-управлінської діяльності, в межах якої реалізується виконавча влада. За допомогою адміністративно правових методів суб'єкт виконавчої влади здійснює управлінський вплив на об'єкт шляхом використання адміністративно правових форм управління. В адміністративному праві загальновизнано, що метод і форма управління є взаємопов'язаними сторонами процесу управління. Саме у відповідній формі метод управління реально виконує роль способу (засобу) управлінського впливу. Форма ж управління дає життя методам, а через них – і функціям управління.

Тема 9. Примус у адміністративному праві та правове регулювання застосування заходів примусу в умовах реалізації рішень Європейського Суду з прав людини

У зв'язку з переходом до ринкових відносин і корінними змінами в механізмі державного управління та організаційно правовому статусі суб'єктів управління надзвичайно актуальною видається проблема адміністративно правових методів. Під дією змін, що відбуваються, змінюється також система правових засобів, які застосовують для забезпечення ефективного державного впливу на управлінську діяльність. Ці зміни відображаються і в законодавстві, і в управлінській діяльності, методах її практичного здійснення.

Сукупність методів публічного адміністрування розподіляється на види за різними критеріями:

залежно від форми вираження:

- правові – містяться в нормативних та індивідуальних правових актах і тягнуть юридичні наслідки;
- неправові – характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного характеру (наради, інструктажі);

залежно від правових властивостей:

- нормативні – застосовуються з метою прийняття нормативно-правових актів;
- індивідуальні – застосовуються з метою прийняття індивідуального правового акта;

за ступенем владного впливу на об'єкти:

- імперативні – містять владні приписи, які зобов'язують до вчинення необхідних дій або належної поведінки;
- уповноважуючі – дозволяють здійснювати певні дії (наприклад приймати правові акти управління);
- заохочувальні – реалізуються за допомогою встановлення стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права;
- рекомендаційні – містять рекомендації щодо здійснення певних дій необов'язкового характеру;

за суб'єктним складом:

- одноосібні;
- колегіальні.

Крім того, управлінські методи поділяють на наукові та ненаукові, демократичні й диктаторські, державні та громадські, адміністративні й економічні, прямого та непрямого впливу.

Найбільш поширеним є розмежування таких універсальних видів методів, як методи переконання і примусу, а також методи прямого та непрямого (опосередкованого) впливу. При цьому дві останні групи методів збігаються загалом з широковідомими визначеннями адміністративних і економічних методів управління.

Універсальність цих видів пояснюється тим, що в основу їх виокремлення покладено найбільш вагомий критерій – характер впливу на дії, поведінку керованих об'єктів. Водночас різниця між наведеними парами видів методів полягає в тому, що:

- перші два види розрізняються залежно від ступеня використання в управлінському впливі юридичної обов'язковості повноважень керуючого суб'єкта;
- інші два види розмежовуються залежно від ступеня врахування в управлінському впливі інтересів і правових можливостей керованих об'єктів.

Позаяк державне управління так чи інакше спирається на владу, то воно в необхідних випадках не може бути реалізоване без застосування примусу. Тому переконання і примус посідають центральне місце серед видів методів управління.

Переконання охоплює основну групу методів діяльності держави, яка має проводити систематичну роботу з формування суспільної свідомості, переконання населення в обґрунтованості й необхідності встановлених державою правил і здійснюваних нею заходів. Роз'яснення завдань держави, проєктів законів, намічених заходів тощо необхідне тому, що вони виражають інтереси більшості громадян.

Переконання виступає як засіб і профілактики правопорушень, і зміцнення державної дисципліни. З-поміж методів переконання – роз'яснення, навчання, обґрунтування, заохочення, пропаганда кращих прикладів управління і багато чого іншого, що дістає відображення у категоріях і методах соціальної психології і педагогіки.

Проблема методів державно-управлінської діяльності або адміністративно-правових методів лежить у площині їх розумного поєднання з урахуванням об'єктивних чинників, інших умов. Послідовне розв'язання цього завдання залежить від строків роботи щодо впорядкування всієї системи державного управління відповідно до мети політичного й економічного реформування суспільного життя. У системі методів державного управління важливе місце посідає переконання – особливий засіб правового впливу. Він по-

лягає в тому, щоб суб'єкти державного управління додержувалися певних вимог внаслідок їх внутрішнього визнання, а не через сліпе підкорення велінням влади. Це означає впровадження дисциплінованості, розуміння того, що міцна громадська дисципліна й законність являють собою необхідну умову успішної побудови правової, незалежної, демократичної держави, а також формування свідомої звички, спрямованої на додержання правових вимог, почуття недопустимості їх порушення, потреби активно боротися з правопорушеннями.

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

Основними формами переконання, які застосовують у державному управлінні, є:

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

Останнім часом в Україні все більшого поширення набувають правові форми переконання, заходи заохочення, передбачені правом за зразкове виконання трудових, службових і громадських обов'язків. Зростаюче значення заохочень є важливим проявом посилення ролі переконання як важливого методу регулювання управлінської діяльності й життя всього суспільства. Пріоритет прав людини в державній діяльності, розвиток демократичних засад в управлінні вимагають в усіх сферах суспільного життя подальшого зміцнення правосвідомості громадян, виховання в кожного почуття громадського обов'язку, підвищення дисципліни й організованості. Додержання правил співжиття в правовій державі здійснюється свідомо й добровільно, оскільки право втілює в собі волю народу, його норми є загальнообов'язковими, спираються на підтримку держави та громадської думки.

Метод заохочення сприяє забезпеченню законності і дисципліни як у діяльності публічної адміністрації, так і у її відносинах з громадянами за допомогою впливу на їх свідомість та інтерес через використання моральних і матеріальних заходів з метою стимулювання їх до правомірної поведінки.

Чинними правовими актами закріплюються види заохочень, підстави їх застосування, повноваження публічної адміністрації у цій сфері. Так, відповідно до закону України «Про державні нагороди», державні нагороди є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав, свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною.

Державними нагородами є:

– звання Герой України – присвоюється громадянам України за здійснення визначного геройського вчинку або

визначного трудового досягнення. Герою України вручається орден «Золота Зірка» або орден Держави – за визначні трудові досягнення;

– орден. В Україні встановлюються такі ордени:

- орден Свободи за особливі заслуги в утвердженні суверенітету та незалежності України;
- орден князя Ярослава Мудрого 1, 2, 3, 4, 5 ступеня – за заслуги в галузі державного будівництва, зміцнення міжнародного авторитету України, розвитку економіки, науки, освіти, культури, мистецтва, охорони здоров'я, благодійницьку, гуманістичну, громадську діяльність;
- орден «За заслуги» 1, 2, 3 ступеня – для відзначення заслуг в економічній, науковій, соціально-культурній, військовій, державній, громадській сферах;
- орден Богдана Хмельницького 1, 2, 3 ступеня – для нагородження громадян за заслуги у захисті державного суверенітету, обороноздатності та безпеки;
- орден «За Мужність» 1, 2, 3 ступеня;
- орден княгині Ольги 1, 2, 3 ступеня – для відзначення жінок за визначні заслуги в державній, виробничій, громадській, науковій, освітній, культурній та інших сферах, у вихованні дітей;
- орден Данила Галицького – для нагородження військовослужбовців та державних службовців;
- орден «За доблесну шахтарську працю» 1, 2, 3 ступеня;

– медаль. Нагороджуються військовослужбовці та правоохоронці, в тому числі пенсіонери, ветерани, учасники війни та бойових дій;

– відзнака «Іменна вогнепальна зброя» – нагороджується офіцерський склад усіх правоохоронних органів;

– почесне звання України присвоюється особам, які працюють у відповідній галузі економічної та соціально-

культурної сфери, як правило не менше 10 років, мають високі трудові досягнення і професійну майстерність. Наприклад «Народний артист», «Заслужений донор України», «Заслужений вчитель України» тощо;

– Державна премія України (в різних галузях);

– Президентська відзнака;

– заохочення. За способом їх впливу на осіб, можна поділити на:

- моральні (подяка, грамота);
- матеріальні (премія, цінний подарунок);
- змішані (дострокове присвоєння чергового рангу, призначення на вищу посаду);
- статусні (дострокове присвоєння почесних звань, присвоєння навчальному закладу статусу національний, тощо).

Ознаками використання методу заохочення є:

- підставою його застосування є заслуга, діяння, що позитивно оцінюється суб'єктом публічної адміністрації;
- пов'язано з оцінкою і вже вчинених діянь, і з заохоченням суб'єктів до їх вчинення;
- застосовується і до індивідуальних, і до колективних суб'єктів;
- його зміст полягає в моральному схваленні, наділенні додатковими правами, пільгами, іншими матеріальними цінностями.

Опора на методи переконання та заохочення у здійсненні державного управління не виключає того, що переконання має поєднуватися з методами примусу, коли в цьому виникає необхідність. Вжиття до осіб, що вчиняють (або намагаються вчинити) протиправні дії, примусових заходів є не тільки правом, а й обов'язком відповідних органів та посадових осіб.

При цьому в сфері адміністративно-правового регулювання методи примусу реалізуються переважно через

інститути дисциплінарної відповідальності державних службовців та адміністративного примусу щодо фізичних і юридичних осіб.

Щодо адміністративних та економічних методів, то їх виділяють зазвичай при розгляді державного управління у сфері економіки.

Адміністративні методи управління виражають прямий вплив на керований об'єкт і передбачають, як правило, однозначне вирішення відповідної господарської ситуації, що має обов'язкову силу для виконавця.

Адміністративні методи зазвичай кваліфікують як способи або засоби впливу на діяльність підприємств, установ і організацій, посадових осіб та громадян шляхом прямого встановлення їх прав і обов'язків через систему наказів. Суб'єкт управління в межах своєї компетенції приймає управлінське рішення, юридично обов'язкове для об'єкта управління. Такий прямий управлінський вплив виходить безпосередньо з владної природи управління – так реалізується виконавча влада. Без використання адміністративних методів неможливе досягнення мети впорядкування впливу на поведінку різних учасників управлінських суспільних відносин.

Адміністративні методи використовують поряд з економічними, які виступають способами чи засобами економічного або непрямого впливу з боку суб'єктів державно-управлінської діяльності на відповідні об'єкти управління через їх інтереси.

«Адміністративність» методу означає, що приписи держави мають не рекомендаційний, а обов'язковий (імперативний) характер. За допомогою адміністративних методів використовується система централізованих показників, які плануються і в яких дістають вираження загальнонародні інтереси: державні завдання щодо основної номенклатури

продукції, її кількості, якості, капітальним вкладенням, впровадження нової техніки, постачанню, збуту тощо.

Проте важливо не допускати абсолютизації ролі адміністративних методів управління. Як відомо, у радянську добу переоцінка можливостей адміністративних методів стала основною причиною волюнтаризму в управлінні економікою, багатьох економічно необґрунтованих заходів. Було порушено пропорції між різними галузями економіки, знизилися результати господарювання. Надмірна регламентація роботи підприємств, обмеження їх самостійності у визначенні планових завдань і шляхів їх виконання стримували ініціативу керівників і колективів підприємств у підвищенні ефективності виробництва.

Проте подібні негативні моменти не є неминучим наслідком застосування адміністративних методів, вони спричинені неправильним їх використанням. Ці методи об'єктивно необхідні для управління економікою, але в розумних межах: вони виправдовують себе лише тоді, коли є науково обґрунтованими, базуються на достовірних уявленнях про стан керованих об'єктів.

Інакше кажучи, науково обґрунтоване застосування в управлінні адміністративних методів не має нічого спільного з так званою «адміністративно-командною системою», яка означає волюнтаризм і суб'єктивізм у прийняті управлінських рішень, відсутність науковості в організації, методах і стилі управління.

Адміністративні методи досить різноманітні. Це:

- встановлення обов'язковості вчинення певних дій;
- заборона певних дій;
- видача різноманітних дозволів;
- здійснення реєстраційних дій;
- проведення контролю і нагляду;
- застосування економічних санкцій;

- одностороннє вирішення спорів між учасниками управлінських відносин;
- встановлення стандартів;
- визначення державних замовлень тощо.

Адміністративні методи в певних випадках дають змогу швидко досягти результатів. Іноді без них неможливо обійтися, наприклад в армії, на транспорті. Без адміністративних методів практично неможливо забезпечити в економічній сфері подолання монополізму, захист прав і законних інтересів учасників економічної діяльності, відповідальність суб'єктів ринку за порушення законодавства, реальний контроль за законністю підприємництва. Але віра у всемогутність наказу, директиви, ігнорування інтересів підлеглих – основна причина перетворення системи адміністративних методів на адміністративно-командну систему управління.

Водночас, в управлінні народним господарством велике значення мають економічні методи управління, для яких характерні такі особливості:

а) управлінський вплив на керовані об'єкти здійснюється з урахуванням їх матеріальних інтересів, через створення ситуацій, що зацікавлюють у необхідній поведінці виконавців (вибір країни експорту через зниження мита);

б) акти суб'єктів управління уповноважують на визначені дії;

в) у керованих об'єктів існує можливість вибору одного з декількох або багатьох варіантів поведінки;

г) правовими нормами закріплений належний механізм стимулювання (одержання прибутку, пільг тощо);

д) розвинений механізм вирішення спорів, що забезпечує захист законних інтересів громадян і юридичних осіб, раціональні процедури розв'язання суперечок.

Відтак економічні методи передбачають порівняно з адміністративними значно вищий рівень саморегуляції діяльності господарюючих суб'єктів.

Застосування економічних методів означає формування таких економічних умов і стимулів, які створюють у виконавців зацікавленість у кінцевих результатах праці. При цьому об'єкти управління не одержують обов'язкових вказівок, а мають змогу проявити ініціативу у виборі засобів діяльності для реалізації своїх матеріальних інтересів. Зазвичай це зводиться до одержання податкових, майнових пільг, матеріального заохочення тощо.

Загалом же адміністративні та економічні методи управління є вираженням свідомого використання державою об'єктивних економічних законів і мають єдині економічні цілі. У цьому значенні економічні методи, як і адміністративні, є методами централізованого управління економікою.

Співвідношення адміністративних і економічних методів характеризується тим, що:

- ці методи використовуються з єдиною кінцевою метою – реалізації управлінського впливу суб'єкта управління на поведінку керованого об'єкта;
- ці методи практично використовуються одними й тими ж, а не різними суб'єктами управління;
- вони застосовуються щодо одних і тих же керованих об'єктів; практично немає таких об'єктів, щодо яких застосовувався б якийсь один метод впливу;
- для реалізації і тих, й інших методів потрібна, як правило, правова форма. Проте при розмежуванні адміністративних і економічних методів нерідко виходять з того, що перші регламентовані правом, а другі базуються безпосередньо на об'єктивних економічних закономірностях суспільного розвитку.

Подібна аргументація помилкова – обидва ці види методів управління потребують правової регламентації, без чого неможливо взагалі здійснювати державне управління.

В результаті того, що одні методи мають загальний характер, притаманні всім видам державної діяльності, всім державним органам, а інші – лише окремим із них, методи управління поділяють на загальні та спеціальні.

До загальних методів переважно належать методи:

- переконання та примусу;
- адміністративного й економічного впливу;
- нагляду та контролю;
- прямого й непрямого впливу;
- регулювання, керівництва та управління (в тому числі оперативного).

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

Нагляд є необхідним пасивним методом управління. За його допомогою можна оцінити стан справ, але він не дає змоги суб'єктам, які його здійснюють, втручатися в діяльність відповідних органів, організацій та посадових осіб.

Вплинути безпосередньо на стан справ шляхом активного втручання в діяльність підконтрольних суб'єктів дозволяє використання різних форм контролю. Органи державного управління можуть впливати на об'єкти управління шляхом прямого або непрямого впливу. Прямий вплив виражає волю відповідного органу – наказ. Непрямий вплив – це створення умов зацікавленості у виконавців, надання їм змоги обрати варіант поведінки тощо.

Застосування методу регулювання означає встановлення загальної політики та принципів її реалізації че-

рез державне фінансування, пільги тощо. Керівництво має на меті практичне втілення в життя загальної політики та принципів, здійснення контролю за підпорядкованими об'єктами, розроблення напрямів їх діяльності.

Систематичний, безпосередній вплив суб'єктів на об'єкти становить собою метод управління.

Тема 10. Теоретичні засади адміністративно-запобіжних заходів і заходів адміністративно-правового припинення

Адміністративний примус є одним з видів державного примусу. Державний примус у демократичній країні характеризується тим, що цей метод здійснення державної влади є допоміжним, застосовується на основі переконання і лише після переконання.

Це означає, по-перше, що примус завжди базується на використанні різноманітних заходів виховання, роз'яснення і стимулювання. По-друге, він використовується лише тоді, коли виявляються неефективними відповідні засоби переконання. По-третє, переконання і примус використовуються, як правило, комплексно.

Державний примус застосовується до порівняно незначної кількості осіб – як правило, тих, які вчинили правопорушення. Державний примус і його складову – примус адміністративний – варто розглядати як одну з невід'ємних складових здійснення державної влади, як її метод. З іншого боку, цей примус – не самоціль, він є наслідком певної поведінки різних соціальних суб'єктів, поведінки, яка відхиляється від вимог правових норм, становить загрозу відносинам, що цими нормами регулюються і охороняються, і застосовується з метою усунення («зняття») такої поведінки. Існують також випадки, коли загроза суспільним відносинам виникає об'єктивно, наприклад внаслідок дії

сил природи, тобто за відсутності протиправної поведінки, проте необхідність її усунення не менш актуальна.

Державний примус – єдиний, який може застосовуватися від імені всього суспільства до будь-яких осіб, що перебувають на території держави, а також включає заходи, які не можуть використовувати інші соціальні суб'єкти. Такі заходи є примусовими, тобто вони реалізуються незалежно від волі та бажання відповідних об'єктів. Водночас у державі, яка характеризується як правова, будь-яка діяльність, що здійснюється від її імені, а особливо діяльність щодо застосування примусу, має бути чітко і повно врегульована правом, ґрунтуватися на неухильному додержанні його приписів.

Державний примус – це застосування до певних осіб спеціальних заходів впливу з метою спонукати, змусити їх виконувати вимоги правових норм. Державний примус виступає у двох формах – як судовий та адміністративний (позасудовий) примус. Крім цього, державний примус врегульовано нормами різних галузей права, тому він одночасно є правовим примусом (цивільно-правовим, дисциплінарним, адміністративним, кримінально-правовим).

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

Кожен вид примусу має специфічні особливості, що визначають його сутність і особливості, відносну самостійність у системі державного примусу. Це цілком стосується і адміністративного примусу.

Адміністративний примус характеризується такими особливостями:

- застосування адміністративного примусу завжди поєднується із широким використанням багатогранних виховних засобів, з активним формуванням правосвідомості, нетерпимого ставлення до антигромадських вчинків;
- адміністративний примус використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності;
- заходи адміністративного примусу застосовуються, як правило, органами виконавчої влади та їх посадовими особами без звернення до суду. Лише в окремих випадках, як виняток, їх застосування покладається на суди (суддів) і представників окремих об'єднань громадян, наділених деякими державно-владними повноваженнями (наприклад, членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, різних громадських інспекторів тощо);
- застосовувати заходи адміністративного примусу правомочні не всі органи виконавчої влади і не всі їх посадові особи, а лише ті з них, кому таке право надано законодавчими актами (державні інспекції, воєнізовані правоохоронні формування – поліція, служба безпеки, прикордонні, внутрішні війська, суди та ін.);
- адміністративно-примусові заходи можуть застосовуватися не тільки у зв'язку із вчиненням правопорушень, а й за їх відсутності, коли необхідно їх попередити або забезпечити громадський порядок і громадську безпеку під час різних надзвичайних ситуацій (стихійного лиха, епідемій, епізоотій, аварій, катастроф тощо);
- на відміну від інших видів державного примусу, які за своєю сутністю, як правило, рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінально-

правовий примус практично цілком збігається з кримінальною відповідальністю), адміністративний примус за змістом значно ширший за адміністративну відповідальність. Адже адміністративна відповідальність – це складова адміністративного примусу;

➢ заходи адміністративного примусу застосовуються і до фізичних, і до юридичних осіб (до останніх можуть застосовуватися, наприклад, такі заходи, як обмеження або заборона проведення певних робіт, зупинення діяльності різних об'єктів тощо);

➢ адміністративний примус застосовується щодо організацій, посадових осіб і громадян, які безпосередньо не підпорядковані органам і посадовим особам, що застосовують вплив; тобто адміністративний примус не пов'язаний із службовою підпорядкованістю, не може здійснюватися всередині тієї або іншої системи управління, а завжди має зовнішній вияв;

➢ регулювання адміністративного примусу, підстав, умов і порядку застосування заходів впливу здійснюється нормами адміністративного права, причому не тільки законами, а й низкою підзаконних актів (наприклад, Правилами застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні, затвердженими Кабінетом Міністрів України);

➢ щодо застосування заходів адміністративного примусу здійснюється відповідно до адміністративно-процесуальних норм, які на цей час закріплюються переважно на рівні підзаконних актів, і від норм матеріального права в основному не відокремлені (за винятком норм, які регулюють порядок застосування адміністративних стягнень);

➢ заходи адміністративного примусу дуже різноманітні, вони можуть мати характер морального, майнового, особистісного впливу, допускається застосування фізичної сили і вогнепальної зброї;

➢ заходи впливу застосовуються саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі й бажання суб'єкта, до якого застосовується, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів;

➢ застосовується адміністративний примус з потрійною метою:

1) для запобігання різним антигромадським проявам, недопущення виникнення певної протиправної ситуації;

2) для припинення розпочатого або вже вчиненого протиправного діяння та забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки;

3) для покарання осіб, які вчинили правопорушення.

Отже, поняття адміністративного примусу варто визначити як застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення.

Примусові засоби адміністративного характеру застосовують органи державної виконавчої влади, суди (судді) для впливу на громадян і посадових осіб з метою виконання ними юридичних обов'язків, припинення протиправних дій, притягнення до відповідальності правопорушників.

Характер конкретних суспільних відносин вимагає притаманного тільки їм захисту. В одних випадках правопорядок забезпечують шляхом використання за ходів запобігання правопорушенням, у інших – припинення правопорушень або покарання за вчинені правопорушення.

В юридичній науці склалася така класифікація заходів адміністративного примусу:

а) заходи адміністративного запобігання (адміністративно-попереджувальні, превентивні);

б) заходи припинення правопорушень;

в) адміністративні стягнення.

Адміністративно-запобіжні (превентивні) заходи

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

Назва адміністративно-запобіжних заходів зумовлена їх профілактичною спрямованістю. Ці заходи конкретної фактичної підстави застосування не мають, вони використовуються для попередження, профілактики правопорушень, а також для підтримання правопорядку за надзвичайних обставин, оскільки загроза суспільним і особистим інтересам, заподіяння їм шкоди можуть виникнути не тільки внаслідок вчинення правопорушення, а й в результаті стихійного лиха, дій душевнохворих або малолітніх тощо. Держава змушена тоді вдаватися до обмеження прав, застосування примусових заходів до осіб, невинуватих у порушенні норм права.

Такими є дії органів охорони здоров'я, які примусово лікують інфекційних хворих, ветеринарної медицини, що здійснюють карантинні заходи тощо. В більшості подібних випадків правопорушення відсутнє, однак свобода дій особи обмежується, відповідні заходи адміністративного впливу застосовуються незалежно від згоди чи бажання останньої, тобто мають примусовий характер.

Адміністративно-запобіжні заходи виконують особливі правоохоронні функції, які відрізняють їх від інших заходів

адміністративного примусу, що і визначає їх окреме місце в системі останніх. На відміну від заходів адміністративного припинення вони не припиняють безпосередньо правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, а попереджують, відвертають їх вчинення. Водночас, окремі запобіжні заходи за своїм характером наближені до заходів адміністративного припинення, у зв'язку з чим у літературі не завжди однозначно вирішується питання про віднесення тих чи інших конкретних заходів до відповідного виду примусу. Основним і єдиним критерієм відмінності тут є наявність або відсутність правопорушення.

Адміністративно-запобіжні заходи не виконують функції покарання особи, до якої вони застосовуються, що характерно для адміністративних стягнень, тому не потребують встановлення вини порушника як обов'язкової умови застосування.

Основною метою застосування адміністративно-запобіжних заходів є їх спрямованість на:

а) недопущення, відвернення правопорушень;

б) забезпечення громадського порядку і громадської безпеки у різних надзвичайних ситуаціях;

в) попередження настання шкідливих наслідків у зазначених ситуаціях.

Адміністративно-запобіжні заходи становлять комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дають змогу виявляти і не допускати правопорушення, забезпечувати громадський порядок і громадську безпеку за різних надзвичайних обставин.

Ці заходи застосовуються багатьма органами та їх посадовими особами: міліцією (поліцією), внутрішніми та прикордонними військами, службою безпеки, контрольно-наглядовими органами (державними інспекціями) тощо.

Порядок застосування окремих адміністративно-запобіжних заходів регулюється значною кількістю законів та

інших нормативних актів. Це Митний кодекс України, закони України «Про Національну гвардію України», «Про Національну поліцію», «Про прикордонні війська України», «Про Службу безпеки України», «Про ветеринарну медицину», положення про різні державні інспекції та ін.

Чіткого переліку адміністративно-запобіжних заходів ані в законодавчих актах, ані в спеціальній літературі до цього часу не визначено. З огляду на це, у нормативних актах досить часто зустрічається термінологічна плутанина, а в літературі як запобіжні необґрунтовано аналізуються деякі заходи припинення. Більше того, визнання того чи іншого заходу примусовим фактично здійснюється лише на доктринальному (теоретичному) рівні. Такий стан речей не можна визнати задовільним, оскільки в кожному випадку застосуванням цих заходів реально обмежуються права і свободи громадян.

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» поліція може застосовувати такі превентивні 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- та кінозйомки, відеозапису;

10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб;

11) поліцейське піклування.

Під час проведення превентивних поліцейських заходів поліція зобов'язана повідомити особі про причини застосування до неї превентивних заходів, а також довести до її відома нормативно-правові акти, на підставі яких застосовуються такі заходи.

Загалом серед адміністративно-запобіжних заходів чільне місце посідають такі.

Перевірка документів

Поліцейський має право вимагати в особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, та/або документів, що підтверджують відповідне право особи, у таких випадках:

1) якщо особа володіє зовнішніми ознаками, схожими на зовнішні ознаки особи, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклої особи;

2) якщо існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення;

3) якщо особа перебуває на території чи об'єкті із спеціальним режимом або в місці здійснення спеціального поліцейського контролю;

4) якщо в особи є зброя, боєприпаси, наркотичні засоби та інші речі, обіг яких обмежений або заборонений, або для зберігання, використання чи перевезення яких потрібен дозвіл, якщо встановити такі права іншим чином неможливо;

5) якщо особа перебуває в місці вчинення правопорушення або дорожньо-транспортної пригоди, іншої надзвичайної події;

6) якщо зовнішні ознаки особи чи транспортного засобу або дії особи дають достатні підстави вважати, що особа причетна до вчинення правопорушення, транспортний засіб може бути знаряддям чи об'єктом вчинення правопорушення.

Огляд з урахуванням цільового призначення та способу правоохоронного впливу на суспільні відносини

Огляд з урахуванням цільового призначення та способу правоохоронного впливу на суспільні відносини найчастіше застосовується як захід адміністративного запобігання. Наприклад, митними органами здійснюється митний огляд і переогляд, органами внутрішніх справ і цивільної авіації – обов'язковий огляд ручної поклажі, багажу та особистий огляд пасажирів цивільних повітряних суден, органами прикордонної охорони – огляд морських і річкових суден та документів; відомчою охороною – огляд осіб, які працюють на об'єктах з особливим режимом тощо. В усіх цих випадках головною метою застосування зазначеного заходу є попередження та виявлення правопорушень, забезпечення громадської безпеки, тобто такий захід має чітко виражений профілактичний характер.

Поверхнева перевірка

Працівникам Національної поліції надано право здійснювати поверхневу перевірку як превентивний поліцейський захід, що є здійсненням візуального огляду особи, проведенням по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом, візуальним оглядом речі або транспортного засобу.

Поліцейський для здійснення поверхневої перевірки особи може зупиняти осіб та/або оглядати їх, якщо існує достатньо підстав вважати, що особа має при собі річ, обіг якої

заборонено чи обмежено, або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб.

Поверхнева перевірка здійснюється поліцейським відповідної статі. У невідкладних випадках поверхневу перевірку може здійснити будь-який поліцейський лише з використанням спеціального приладу або засобу.

Поліцейський може здійснювати поверхневу перевірку речі або транспортного засобу:

1) якщо існує достатньо підстав вважати, що в транспортному засобі знаходиться правопорушник або особа, свобода якої обмежується в незаконний спосіб;

2) якщо існує достатньо підстав вважати, що в транспортному засобі знаходиться річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб;

3) якщо існує достатньо підстав вважати, що річ або транспортний засіб є знаряддям вчинення правопорушення та/або знаходиться в тому місці, де може бути скоєно кримінальне правопорушення, для запобігання якого необхідно провести поверхневу перевірку.

Необхідно вказати, що поверхнева перевірка речі або транспортного засобу здійснюється шляхом візуального огляду речі та/або транспортного засобу або візуального огляду салону та багажника транспортного засобу. Поліцейський при здійсненні поверхневої перевірки має право вимагати відкрити кришку багажника та/або двері салону.

Під час поверхневої перевірки речі або транспортного засобу особа повинна самостійно показати поліцейському вміст особистих речей чи транспортного засобу.

Проведення обстежень, які є різновидом огляду

Зокрема органам податкової служби надано право обстежувати будь-які виробничі, складські, торговельні та інші приміщення підприємств, установ і організацій неза-

лежно від форм власності та житло громадян, якщо вони використовуються як юридична адреса суб'єкта підприємницької діяльності, а також для отримання доходів.

Відвідування підприємств, установ та організацій, входження на земельні ділянки, у жилі та інші приміщення громадян

Відвідування підприємств, установ та організацій, входження на земельні ділянки, у жилі та інші приміщення громадян можливе тільки у чітко визначених випадках.

Так, відповідно до розділу V «Поліцейські заходи» Закону України «Про Національну поліцію» працівники поліції мають право безперешкодно у будь-який час доби заходити на: а) територію і в приміщення підприємств, установ і організацій, у тому числі митниці, й оглядати їх з метою припинення злочинів, переслідування осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, при стихійному лихові та інших надзвичайних обставинах; б) на земельні ділянки, у жилі та інші приміщення громадян у випадку переслідування злочинця чи припинення злочину, який загрожує життю мешканців, а також при стихійному лихові та інших надзвичайних обставинах; в) у жилі приміщення громадян, які перебувають під адміністративним наглядом, з метою перевірки. Відвідувати підприємства, установи, організації для виконання контрольних і профілактичних функцій можуть також посадові особи багатьох інших органів.

Поліція, відповідно до розділу V «Поліцейські заходи» Закону України «Про Національну поліцію», може проникнути до житла чи іншого володіння особи без вмотивованого рішення суду лише в невідкладних випадках, пов'язаних із:

- рятуванням життя людей та цінного майна під час надзвичайних ситуацій;
- безпосереднім переслідуванням осіб, підозрюваних у вчиненні злочину;

➢ припиненням злочину, що загрожує життю осіб, які знаходяться в житлі або іншому володінні.

Проникнення поліцейського до житла чи іншого володіння особи не може обмежувати її права користуватися власним майном.

Про застосування вказаного поліцейського заходу обов'язково складається протокол.

Внесення подання про усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень, передбачено в низці законодавчих актів.

Щодо адміністративних правопорушень таке правило встановлено в ст. 282 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), відповідно до якої суб'єкт адміністративної юрисдикції, який розглядає справу, встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного проступку, вносить до відповідного державного органу, громадської організації або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження пропозиції повинно бути повідомлено орган (посадову особу), який вніс пропозицію.

Тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості

Тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів) можуть застосовувати працівники поліції та військовослужбовці внутрішніх військ.

Відповідно до розділу V «Поліцейські заходи» Закону України «Про Національну поліцію» поліцейський уповноважений вимагати від особи (осіб) залишити визначене місце на певний строк або заборонити чи обмежити особам доступ до визначеної території або об'єктів, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки і порядку, охоро-

ни життя і здоров'я людей, для збереження та фіксації слідів правопорушення.

Обмеження або заборона руху транспорту і пішоходів

Поліцейський може обмежувати або забороняти рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг у разі затримання осіб відповідно до закону, під час аварій, інших надзвичайних ситуацій, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей.

Поліція уповноважена затримувати особу на підставах, у порядку та на строки, визначені Конституцією України, Кримінальним процесуальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також іншими законами України.

Відлік часу утримання затриманої фізичної особи в спеціально відведених для цього приміщеннях рахується з моменту її фактичного затримання.

На вимогу затриманої особи поліцейські повинні негайно викликати медичних працівників до місця фактичного знаходження таких осіб, а також, за можливості, поінформувати членів сім'ї.

Поліцейський може тимчасово обмежити фактичне володіння річчю або пересування транспортного засобу для запобігання небезпеці, якщо є достатні підстави вважати, що річ або транспортний засіб можуть бути використані особою з метою посягання на своє життя і здоров'я або на життя чи здоров'я іншої людини, або пошкодження чужої речі. На вимогу особи поліцейський зобов'язаний повідомити про причини застосування ним відповідних заходів.

Обмеження фактичного володіння річчю здійснюється шляхом вилучення речі в її фактичного володільця, обмеження її перенесення або перевезення.

Поліцейський зобов'язаний у письмовій формі повідомити свого керівника про тимчасове обмеження фактичного володіння річчю особи, а також зобов'язаний скласти протокол про здійснення тимчасового обмеження фактичного володіння річчю та вручити протокол цій особі.

Обмеження прав громадян, пов'язаних із станом їх здоров'я

Основи законодавства України про охорону здоров'я встановлюють можливість застосування таких заходів органами і закладами охорони здоров'я, зокрема, у вигляді примусового медичного огляду або примусової госпіталізації, а також у зв'язку з проведенням карантинних заходів (ст. 9), усунення осіб, що є носіями збудників інфекційних захворювань, небезпечних для населення, від роботи та іншої діяльності, яка може сприяти поширенню інфекційних хвороб, обов'язкових медичних оглядів, профілактичних щеплень, лікувальних та карантинних заходів (ст. 30), спеціальних заходів профілактики та лікування у примусовому порядку соціально небезпечних захворювань (туберкульоз, психічні, венеричні захворювання, СНІД, лепра, хронічний алкоголізм, наркоманія), а також карантинних захворювань (ст. 53) тощо.

На завершення необхідно підкреслити, що розглянуте коло адміністративно-запобіжних заходів не можна назвати вичерпним. Це – найпоширеніші заходи, запобіжний характер яких сумнівів практично не викликає. Законодавство передбачає можливість застосування і багатьох інших заходів, які також можна вважати адміністративно-запобіжними.

Поняття заходів адміністративного припинення

Заходи адміністративного припинення – найчисленніші та найрізноманітніші з усіх адміністративно-примусових заходів – характеризуються насамперед тим, що їх застосування спричиняється реальною протиправною (в тому

числі об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли вона досягла певного розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або зовсім марним.

Заходи адміністративного припинення не відвертають, а безпосередньо припиняють наявні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи і реальної можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративного або іншого впливу.

На відміну від адміністративних стягнень заходи адміністративного припинення не містять елемента покарання особи, до якої вони застосовуються. Виконуючи поряд з виховною каральну функцію, адміністративне стягнення за своєю дією в часі звернене в минуле, є ретроспективним. Заходи ж адміністративного припинення, як правило, спрямовані в сьогодення і тому здатні самостійно і оперативно вирішувати конфліктну ситуацію, зокрема примусово припиняти правопорушення.

Вони можуть також забезпечувати умови для подальшого застосування заходів відповідальності до винних. Нерідко заходи припинення використовуються і для боротьби з об'єктивно протиправними діяннями душевнохворих та малолітніх, тобто осіб, які не підлягають юридичній відповідальності. Заходи адміністративного припинення, як і адміністративно-запобіжні заходи, не потребують наявності вини порушника як обов'язкової умови застосування.

Усе це дає змогу визначити заходи адміністративного припинення як засноване на законі примусове припинення діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – кримінально-правовий характер, спрямоване на недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справах

про адміністративні правопорушення і притягнення винних до адміністративної, а у виняткових випадках – кримінальної, відповідальності.

Заходи адміністративного припинення застосовуються з метою:

а) припинення порушень правових норм (адміністративних проступків, злочинів і об'єктивно протиправних діянь);

б) запобігання вчиненню нових правопорушень;

в) створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності;

г) усунення шкідливих наслідків правопорушення;

д) відновлення попереднього, правомірного стану.

Заходи адміністративного припинення дуже неоднорідні, відрізняються один від одного за багатьма ознаками. Проте основну їх класифікацію доцільно провести відповідно до характеру сфери застосування. За цим критерієм заходи адміністративного припинення поділяються на дві групи (види) – заходи загального і спеціального призначення.

Заходи припинення загального призначення

Заходи адміністративного припинення загального призначення, які застосовуються в повсякденній практиці багатьма правоохоронними органами, переважно поділяються, виходячи з мети їх застосування, на самостійні (оперативні) і допоміжні (забезпечувальні).

1. Самостійні (або оперативні) заходи адміністративного припинення характеризуються тим, що оперативно вирішують конфліктну ситуацію, тобто конфлікт найчастіше вичерпується остаточно. Певною мірою можна стверджувати, що ці заходи (принаймні більшість з них) стоять на межі власне заходів припинення і адміністративних стягнень. Наприклад, офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки за своїм характером дуже схоже на таке адміністративне стягнення, як попередження.

2. Вимога припинити протиправну поведінку. Таку вимогу мають право (і зобов'язані) ставити працівники правоохоронних органів, різні державні інспектори в разі виявлення такої поведінки. Підставу застосування зазначеного заходу припинення може становити будь-яке правопорушення, в тому числі злочин. Вимога може бути висловлена усно, а також оформлена у вигляді письмового припису (розпорядження). Вона юридично обов'язкова, непокора цій вимозі є підставою для застосування інших заходів примусу.

3. Привід осіб, які ухиляються від явки до різних державних органів та установ (суду, прокуратури, охорони здоров'я, внутрішніх справ, військових комісаріатів тощо), є реакцією на невиконання громадянами та посадовими особами правового обов'язку з'являтися на їх виклик, засобом забезпечення виконання цього обов'язку. Привід здійснюється міліцією і полягає у примусовій доставці особи до відповідного органу чи установи. Тобто це вилучення її з місця перебування і супроводження до місця призначення, поєднані із застосуванням психічного або фізичного спонукання.

Піклування

Закон України «Про Національну поліцію» вводить новий вид заходів адміністративного припинення – «піклування». Поліцейське піклування може здійснюватися щодо:

1) неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду;

2) особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення;

3) особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі;

4) особи, яка перебуває у публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі.

Поліцейське піклування має наслідком щодо:

1) осіб, зазначених у пункті 1 – передання батькам або усиновителям, опікунам, піклувальникам, органам опіки та піклування;

2) осіб, зазначених у пунктах 2, 3 – передання відповідному закладу;

3) осіб, зазначених у пункті 4 – передання у спеціальний лікувальний заклад чи до місця проживання.

Взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки

Взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки застосовується органами внутрішніх справ до осіб, які систематично порушують громадський порядок, якщо ці порушення незначні за своїм характером і не тягнуть за собою юридичної відповідальності (сімейні конфлікти, злісне пияцтво, побутові порушення тощо). Застереження полягає в попередженні особи про неприпустимість протиправних дій і наслідки їх повторення або продовження. Про винесення особі офіційного застереження складається протокол. Офіційне застереження не може бути застосоване у випадках, коли є достатні підстави для притягнення особи до адміністративної чи навіть кримінальної відповідальності.

Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення становлять особливу групу заходів адміністративного припинення, специфіка яких полягає в тому, що це не самостійні, а допоміжні заходи впливу: їх застосуванням забезпечується створення умов для притягнення порушника до адміністративної відповідальності (в деяких випадках до кримінальної).

Доставлення порушника

Доставлення порушника в поліцію, приміщення виконавчого комітету селищної, сільської ради, службове приміщення воєнізованої охорони. Застосовується відповідно до ст. 259 КУпАП з метою припинення правопорушень, встановлення особи порушника і складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці, якщо складення протоколу є обов'язковим. Доставлення становить примусове супроводження порушника до відповідного приміщення. Право на його здійснення мають працівники поліції, посадові особи органів транспорту, органів, які здійснюють контроль за охороною і використанням природних ресурсів, члени громадських формувань з охорони громадського порядку та громадські інспектори охорони природи.

Адміністративне затримання

Як захід забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, воно полягає в примусовому короткочасному обмеженні свободи дій і пересування правопорушника. Адміністративне затримання може застосовуватися не за будь-які адміністративні правопорушення, а лише за деякі з них, перелічені в ст. 262 КУпАП (дрібне хуліганство, злісну непокору, порушення правил прикордонного режиму тощо), і тільки зазначеними в цій статті органами. Адміністративне затримання, як правило, не може перевищувати трьох годин. Це – загальна норма, а затримання на такий строк називається загальним. Більш тривалі строки адміністративного затримання можуть бути встановлені тільки законодавчими актами.

Про адміністративне затримання обов'язково повинен складатися протокол. Про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, негайно повідомляються її родичі, а на її прохання – також

керівник відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган.

Особистий огляд і огляд речей

За характером об'єкта впливу це різні заходи примусу, однак за змістом вони не відрізняються один від одного. Особистий огляд провадиться посадовою особою однієї статі з порушником і в присутності двох понятих тієї ж статі. Огляд речей може здійснюватися, як правило, в присутності особи, у власності або володінні якої вони є. Закон не вимагає при цьому обов'язкової участі понятих. У невідкладних випадках речі може бути піддано оглядові й за відсутності власника або володільця, але участь понятих у таких випадках обов'язкова. Провадження огляду оформляється спеціальним протоколом або про нього робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення, або в протоколі про адміністративне затримання.

Вилучення речей і документів

Воно може мати місце після застосування двох попередніх заходів – адміністративного затримання або огляду. Воно полягає в примусовому припиненні володіння (а як наслідок – користування і розпорядження) особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, певним предметом або документом.

Вилученню підлягають речі, які є знаряддям або безпосереднім предметом правопорушення чи можуть бути речовими доказами в справі. Про їх вилучення складається окремий протокол або робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення, адміністративне затримання чи огляд речей. До особи, яка вчинила адміністративне правопорушення під час виконання службових обов'язків, вилучення речей (так само, як і особистий огляд і огляд речей) застосовується лише у невідкладних випадках. Статтею 265 КУпАП передбачено особливості вилучення окремих видів

речей та документів, вилучення їх у окремих осіб та процесуального оформлення вилучення деяких речей.

Тимчасове вилучення посвідчення водія.

Тимчасове затримання транспортних засобів.

Тимчасове вилучення талона про проходження державного технічного огляду або ліцензійної картки на транспортний засіб.

Відсторонення водіїв від керування транспортними засобами та огляд їх на стан сп'яніння.

Відповідно до ст. 266 КУпАП ці заходи застосовуються у випадках, коли є достатні підстави вважати, що водії перебувають у такому стані. Рішення про проведення огляду приймається посадовими особами поліції. Безпосередньо огляд на стан сп'яніння може здійснюватися за допомогою індикаторної трубки «Контроль тверезості» або в медичних установах. Ухилення особи від його проходження становить склад адміністративного проступку, передбаченого ст. 131 КУпАП.

Заходи припинення спеціального призначення

Заходи припинення спеціального призначення необхідно визначити як комплекс виняткових екстраординарних засобів адміністративного впливу. Спеціальний характер зазначених заходів визначає специфіку підстав їх застосування. Це, як правило, невідкладні випадки, коли необхідно припинити протиправні дії, небезпечні для життя і здоров'я людей.

Крім того, заходи спеціального призначення застосовуються тоді, коли були використані й не дали бажаних результатів усі інші форми попереднього впливу на правопорушників. Тому застосуванню сили, спеціальних засобів і зброї повинно передувати попередження про намір їх застосувати, якщо зробити це дає змогу ситуація. В тих випадках, коли є реальна небезпека для життя чи здоров'я

людей, зазначені заходи можуть застосовуватися без попередження.

Спеціальними ці заходи називаються ще й тому, що вони спрямовані безпосередньо на особу порушника, здатні завдати йому певної фізичної шкоди і навіть позбавити його життя. У зв'язку з цим закон вимагає від працівників правоохоронних органів застосовувати силу в межах необхідності й тільки тоді, коли уникнути її застосування неможливо. При цьому можливість заподіяння шкоди здоров'ю порушника повинна бути мінімальною.

Застосування сили до людей похилого віку, вагітних жінок, інвалідів і малолітніх дозволяється тільки у випадках вчинення ними групового чи збройного нападу або збройного опору працівникам правоохоронних органів. Якщо застосуванням заходів припинення спеціального призначення завдано шкоди громадянам, має бути забезпечено подання необхідної допомоги в найкоротший строк.

Поліція під час виконання повноважень, визначених цим Законом, уповноважена застосовувати такі 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 оточу-

ють, з чітким регулюванням підстав і правил застосування таких засобів та службових тварин.

Необхідно підкреслити те, що порядок застосування спеціальних засобів встановлено, крім Закону України «Про Національну поліцію», Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань (затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 р. № 1024) і Правилами застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Військової служби правопорядку в Збройних Силах України під час здійснення службових обов'язків (затвердженими Постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2003 р.).

Відповідно до ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію» для виконання своїх повноважень поліцейські можуть використовувати такі спеціальні засоби:

1) гумові та пластикові кийки;

2) електрошокові пристрої контактної та контактно-дистанційної дії;

3) засоби обмеження рухомості (кайданки, сітки для зв'язування тощо);

4) засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії;

5) засоби примусової зупинки транспорту;

6) спеціальні маркувальні та фарбувальні засоби;

7) службові собаки та службові коні;

8) пристрої, гранати та боєприпаси світлозвукової дії;

9) засоби акустичного та мікрохвильового впливу;

10) пристрої, гранати, боєприпаси та малогабаритні підривні пристрої для руйнування перешкод і примусового відчинення приміщень;

11) пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії;

12) засоби, споряджені безпечними димоутворюючими препаратами;

13) водомети, бронемашини та інші спеціальні транспортні засоби.

Поліцейський за жодних обставин не може застосовувати заходи примусу, не визначені цим Законом.

Не є заходом примусу використання поліцейським засобів індивідуального захисту (шоломів, бронежилетів та іншого спеціального екіпірування).

Фізична сила

Поліцейський може застосовувати фізичну силу, у тому числі спеціальні прийоми боротьби (рукопашного бою), для забезпечення особистої безпеки або/та безпеки інших осіб, припинення правопорушення, затримання особи, яка вчинила правопорушення, якщо застосування інших поліцейських заходів не забезпечує виконання поліцейським повноважень, покладених на нього законом.

Поліцейський зобов'язаний письмово повідомити свого керівника, а той зобов'язаний повідомити прокурора про завдання особі тілесних ушкоджень унаслідок застосування фізичної сили.

Застосування вогнепальної зброї є найбільш суворим заходом примусу.

Поліцейський уповноважений на зберігання, носіння вогнепальної зброї, а також на її застосування і використання лише за умови що він пройшов відповідну спеціальну підготовку.

Порядок зберігання і носіння вогнепальної зброї, що знаходиться в розпорядженні поліцейського, перелік вогнепальної зброї та боєприпасів, що використовуються в діяльності поліції, та норми їх належності встановлюються Міністром внутрішніх справ України.

Поліцейський уповноважений у виняткових випадках застосовувати вогнепальну зброю:

1) для відбиття нападу на поліцейського або членів його сім'ї, у випадку загрози їхньому життю чи здоров'ю;

2) для захисту осіб від нападу, що загрожує їхньому життю чи здоров'ю;

3) для звільнення заручників або осіб, яких незаконно позбавлено волі;

4) для відбиття нападу на об'єкти, що перебувають під охороною, конвої, житлові та нежитлові приміщення, а також звільнення таких об'єктів у разі їх захоплення;

5) для затримання особи, яку застали під час вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину і яка намагається втекти;

6) для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожують життю і здоров'ю людей та/або поліцейського;

7) для зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу життю чи здоров'ю людей та/або поліцейського.

Поліцейський уповноважений застосовувати вогнепальну зброю тільки після попередження про необхідність припинення протиправних дій і намір використання заходу примусу, визначеного цією статтею.

Застосування вогнепальної зброї без попередження допускається:

1) при спробі особи, яку затримує поліцейський із вогнепальною зброєю в руках, наблизитися до нього, скоротивши визначену ним відстань, чи доторкнутися до зброї;

2) у разі збройного нападу, а також у разі раптового нападу із застосуванням бойової техніки, транспортних

засобів або інших засобів, що загрожують життю чи здоров'ю людей;

3) якщо особа, затримана або заарештована за вчинення особливо тяжкого чи тяжкого злочину, втікає із застосуванням транспортного засобу;

4) якщо особа чинить збройний опір;

5) для припинення спроби заволодіти вогнепальною зброєю.

Поліцейський уповноважений застосовувати вогнепальну зброю тільки з метою заподіяння особі такої шкоди, яка є необхідною і достатньою в такій обстановці, для негайного відвернення чи припинення збройного нападу.

Поліцейський уповноважений застосовувати вогнепальну зброю у разі збройного нападу, якщо відвернення чи припинення відповідного нападу неможливо досягнути іншими засобами.

Розглянуті заходи адміністративного припинення повністю їх кількість не вичерпують, оскільки ні на законодавчому, ні на доктринальному рівні цей перелік, як і перелік адміністративно-запобіжних заходів, чітко не визначено. Таке завдання має бути вирішено в ході подальшої кодифікації адміністративного законодавства України.

Серед заходів адміністративного примусу заходи адміністративної відповідальності становлять окрему групу (вид). Інакше кажучи, у змісті адміністративного примусу складовою виступає адміністративна відповідальність. Причому це найбільш складна, об'єктивна і докладно регламентована група адміністративно-правових відносин, які утворюють окремий інститут адміністративного права – адміністративну відповідальність.

Адміністративна відповідальність – це засіб охорони та захисту суспільних відносин, що використовується державою як адміністративний примус і полягає в застосуванні

до суб'єкта адміністративного проступку адміністративних стягнень та заходів впливу, встановлених Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Адміністративна відповідальність характеризується негативною реакцією держави на протиправні прояви окремих фізичних (а в деяких випадках і юридичних) осіб шляхом встановлення відповідних правил, заборон і адекватних порушенням санкцій щодо порушників. Адміністративна відповідальність має всі ознаки юридичної відповідальності, позаяк є різновидом останньої. Це, з одного боку, державний примус, міра стягнення за вчинене правопорушення, а з іншого – обов'язок винного зазнавати негативних для нього наслідків. Відповідальність може наставати тільки в тому випадку, коли це передбачено нормою права. Сутність адміністративної відповідальності виявляється в накладенні адміністративних стягнень на осіб, які вчинили протиправні дії або бездіяльність.

Адміністративне стягнення – це визначена в законі міра покарання у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального або фізичного характеру, яка застосовується щодо суб'єкта адміністративного проступку за його протиправне діяння.

Метою адміністративного стягнення, як зазначено в статті 23 КУпАП, є виховання особи, яка вчинила адміністративний проступок, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Адміністративні стягнення характеризуються тим, що несуть в собі елементи репресивного (карального), виховного та запобіжного характеру, як це випливає із ст. 23 КУпАП. Крім того, вони мають за мету захист громадської безпеки, власності, встановленого порядку управління та інших

суспільних відносин. Кожне адміністративне стягнення – це несприятливі юридичні наслідки, це покарання за шкоду, завдану проступком суспільним відносинам.

Стаття 24 КУпАП містить перелік десяти адміністративних стягнень: попередження; штраф; штрафні бали; оплатне вилучення предмета; конфіскація; позбавлення спеціального права; громадські роботи; виправні роботи; адміністративний арешт; арешт на гауптвахті.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 8

1. Сутність, форми державного управління, їх відмінність від форм управління в інших сферах державної діяльності.

2. Форми вираження організаційних і матеріально-технічних дій щодо управління в органах виконавчої влади.

3. Поняття правової форми управлінської діяльності, їх класифікація.

4. Поняття методу державного управління. Його відмінність від методу адміністративного права.

5. Відмінні риси методів державного управління.

6. Види методів державного управління, що реалізуються суб'єктами виконавчої влади.

7. Значення, форми прояву економічних методів в сучасній державній виконавчій діяльності. Їх співвідношення з адміністративними методами.

8. Значення, форми прояву адміністративних методів в діяльності виконавчої влади.

9. Поняття, відмінні риси методу переконання та форми його прояву у внутрішньо-організаційній і зовнішньо-виконавчій діяльності.

10. Чи може заохочення розглядатися як самостійний метод або ж воно виступає складовою методу переконання?

Завдання 1.

Директором заводу був виданий наказ про проведення ремонтних робіт в одному з цехів заводу. На підставі наказу була створена комісія, відповідальна за проведення робіт. Працівниками підприємства, що увійшли до цієї комісії, були встановлені строки проведення ремонтних робіт і розроблений план їх здійснення, визначені структурні підрозділи заводу, які повинні в цьому брати участь, розроблений тимчасовий регламент роботи підприємства на

період ремонту цеху. Директор заводу затвердив матеріали, підготовлені комісією, і необхідна інформація була доведена до відома керівників структурних підрозділів, яким було поставлено в обов'язки забезпечити роботу їх колективів відповідно до встановленого регламенту?

Які форми управлінської діяльності тут зазначені?

Завдання 2.

Поясніть передбачений нормами права алгоритм дій державного службовця у разі отримання незаконного, на його думку, наказу (вказівки) безпосереднього керівника.

Завдання 3.

Адміністрацією міста протягом дня були здійснені такі базові службові дії: прийнято постанову про розвиток мережі дитячих установ; проведено нараду з главами адміністрацій районів міста; затверджений регламент роботи апарату адміністрації; підготовлені дві посадові інструкції.

Визначте, до яких форм державного управління відносяться викладені дії.

Завдання 4.

Дільничний офіцер поліції у вечірній час в лісопарковій зоні виявив громадянина, за зовнішніми ознаками схожого зі злочинцем, розшукуваним за вчинений напередодні тяжкий злочин. При спробі затримання громадянин надав фізичний опір і спробував сховатися. Дільничний офіцер поліції для затримання цього громадянина застосував табельну зброю, в результаті чого заподіяв вогнепальне поранення.

Оцініть правомірність застосування у цій ситуації співробітником поліції зброї. Якими нормативними актами повинні керуватися органи прокуратури, оцінюючи законність застосування зброї?

Завдання 5.

Проаналізуйте закон «Про ліцензування окремих видів діяльності». До яких заходів державного впливу відноситься призупинення дії ліцензії; анулювання її дії? Хто і в якому порядку уповноважений застосовувати ці заходи? Чи може анулювання ліцензії розглядатися як адміністративне покарання? Обґрунтуйте відповідь.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 9

1. Що таке адміністративний примус? Які його відмітні риси?
2. Які цілі адміністративного примусу?
3. Які підстави застосування заходів адміністративного примусу?
4. Перерахуйте суб'єктів застосування заходів адміністративного примусу.
5. Який критерій традиційно закладається в основу класифікації заходів адміністративного примусу?
6. Які заходи адміністративного примусу можуть бути передбачені законодавством?
7. Які заходи адміністративного примусу застосовуються поліцією? Чим це регламентовано?

Завдання 1.

Класифікуйте заходи адміністративного примусу з таких підстав: за характером впливу; за безпосередніми цілями застосування; за суб'єктами застосування; за суб'єктами, щодо яких ці заходи застосовуються.

Завдання 2.

Використовуючи Закон «Про Національну поліцію» і КУпАП, класифікуйте заходи адміністративного примусу, що застосовуються поліцією, за такими групами: адміністративно-попереджувальні заходи; заходи адміністративного припинення; заходи адміністративного покарання.

Завдання 3.

Старенька Васильєва постійно ходила до багатьох мешканців, скаржачись, що гр. Ж, який живе в сусідній з нею квартирі, систематично проникає до неї через

пролом у стіні і намагається зґвалтувати. Через деякий час, бачачи, що мешканці не реагують на її скарги, вона стала писати про все це в редакції газет, на радіо. Два листи були направлені за місцем роботи гр. Ж. Не ставши терпіти таке, гр. Ж. звернувся до дільничного офіцера поліції з проханням допомогти йому. Дільничний офіцер поліції, вивчивши ситуацію, доставив Васильєву в психіатричний диспансер, де було прийнято рішення про примусове лікування в стаціонарі.

1. Чи законні дії дільничного офіцера поліції і лікарів-психіатрів?

2. До яких заходів адміністративного примусу Ви відносите примусове лікування осіб, які страждають захворюваннями, небезпечними для оточуючих?

Завдання 4.

16 квітня 2018 року громадянину Федині було відмовлено в задоволенні заяви про видачу ліцензії на заняття охоронною діяльністю, мотивуючи відмову тим, що громадянина Федину 20 січня 2018 року було піддано адміністративному покаранню за непокору законному розпорядженню працівника поліції, а 6 грудня 2017 року – за дрібне хуліганство.

Чи правомірно винесене за заявою рішення?

Завдання 5.

Головний державний санітарний лікар м. Львова прийняв рішення про тимчасове відсторонення від роботи низки працівників одного з підприємств громадського харчування, які є носіями збудників інфекційного захворювання.

1. Чи правомірні дії посадової особи?

2. Чи можна віднести це рішення до заходів адміністративно-правового примусу?

Завдання 6.

Самбірський міський суд на підставі адміністративного позову ДСНС виніс рішення про припинення діяльність торговельно-комерційного центру «П'ятачок». Причиною стали виявлені при перевірці порушення вимог пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та здоров'ю співробітників і відвідувачів.

1. Чи є ця ситуація прикладом застосування заходів адміністративного примусу?

2. Як саме стаття Цивільного кодексу України «Попередження заподіяння шкоди» пливає на активацію заходів адміністративного примусу?

Завдання 7.

Прокурор Шевченківського району м. Львова звернувся до суду з адміністративним позовом в інтересах невизначеного кола осіб до Федерякіна К. А. про припинення права на керування транспортним засобом. В обґрунтуванні вимог посилався на те, що в ході здійснення нагляду в сфері медичного забезпечення безпеки дорожнього руху було встановлено, що громадянин Федерякін К. А. перебуває на диспансерному обліку з діагнозом «алкогольна залежність другої стадії».

Чи може суд у цьому випадку припинити дію права Федерякіна К. А. на керування транспортним засобом? Які заходи адміністративного примусу тут використовуються?

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 10

1. Перелічіть адміністративно-попереджувальні заходи.
2. Вкажіть заходи адміністративного припинення.
3. Які Ви знаєте заходи адміністративно-процесуального забезпечення?
4. Чим є доставлення, хто має право здійснювати доставлення та як процесуально оформляється доставлення?
5. Охарактеризуйте підстави, порядок, строки та процесуальне оформлення адміністративного затримання.
6. Охарактеризуйте відмінність понять «адміністративне затримання», «привід», «доставлення», «адміністративний арешт». Якими нормативно-правовими актами вони регламентовані?
7. Який порядок проведення особистого огляду фізичної особи, його речей і документів?
8. Огляд приміщень, територій, речей і документів, що перебувають там, які належать юридичній особі або фізичній особі підприємцю як захід адміністративно-процесуального забезпечення.
9. Порядок здійснення вилучення речей і документів, їх оцінка.
10. Чим вилучення речей і документів відрізняється від конфіскації знаряддя вчинення або предмета адміністративного правопорушення?
11. Перерахуйте заходи адміністративно-процесуального забезпечення, які застосовуються щодо водіїв транспортних засобів.
12. Які цілі та підстави відсторонення від керування транспортним засобом та медичного огляду на стан сп'яніння?
13. Що є достатньою підставою вважати, що особа, яка керує транспортним засобом, знаходиться у стані сп'яніння?

14. Огляд транспортного засобу і його процесуальне оформлення.

15. Затримання транспортного засобу.

16. Порядок і підстави для провадження арешту товарів, транспортних засобів та інших речей.

Завдання 1.

Водій автомашини «Мазда» Некрасов проїхав на заборонений сигнал світлофора і був зупинений інспектором патрульної служби Нацполіції Коноваловим. Зовнішні ознаки (почервоніння обличчя, невпевнені руху, запах алкоголю з рота) давали достатні підстави вважати, що Некрасов знаходиться в стані сп'яніння, хоча він факт вживання спиртних напоїв категорично заперечував.

Інспектор Коновалов відсторонив Некрасова від управління, вилучив водійське посвідчення, склав протокол про затримання транспортного засобу та направив автомашину з одним із дружинників на спеціальну стоянку, що охороняється.

Некрасова разом з іншим дружинником він помістив в службовий автомобіль і поїхав до найближчої лікувальної установи для медичного огляду Некрасова на предмет стану сп'яніння.

Чи законні заходи, що застосовуються до водія Некрасова? Чи має право інспектор Коновалов вилучити посвідчення водія у Некрасова?

Завдання 2.

У відділ поліції Шевченківського району м. Львова надійшли матеріали з виправної установи про те, що судимий за тяжкий злочин і відбув строк покарання Бондаренко О. І. звільняється з місць позбавлення волі, але за ним потрібно встановити адміністративний нагляд, оскільки його поведінка свідчить про небажання стати на шлях виправлення.

Через три місяці після реєстрації Бондаренка за місцем проживання начальник відділу поліції викликав його і оголосив під розписку постанову про встановлення адміністративного нагляду, в якому вказувалося, що Бондаренко не може залишати квартиру пізніше 22 години, йому забороняється виїзд за межі міста в особистих справах, і він зобов'язаний щопонеділка бути у відділі поліції для реєстрації.

Зазначені обмеження встановлюються на один рік.

1. Яка юридична природа адміністративно-наглядових заходів?

2. Чи є тут порушення закону?

3. До якого виду адміністративного примусу відносяться розглянуті заходи?

Завдання 3.

За розпивання спиртних напоїв у виставковому залі художнього музею м. Львова Соломін С. В. і Карбань Г. А. були доставлені до чергової частини відділу поліції Шевченківського району і затримані там з 10 до 12 години дня.

Протягом цього часу черговий встановив особи затриманих, місце роботи та проживання, склав протокол про адміністративне правопорушення, після чого вони були відпущені.

Вкажіть:

1) яка юридична природа заходів, що були застосовані до правопорушників?

2) до якого виду адміністративного примусу відносяться ці заходи?

Завдання 4.

З метою виявлення осіб, які проживають в мікрорайоні міста без реєстрації місця проживання, дільничними офіцерами поліції та громадськістю було проведено рейд з перевірки паспортного режиму.

1. Проаналізуйте дії працівників поліції та громадськості.

2. Чи є такі дії примусом?

Завдання 5.

Дільничний офіцер поліції склав протокол про вилучення мисливської рушниці у громадянина Щукіна, який систематично зловживає спиртними напоями та неодноразово притягувався до адміністративної відповідальності.

Чи законні дії співробітника поліції? Перерахуйте підстави і охарактеризуйте процедуру вилучення предметів адміністративного правопорушення.

Завдання 6.

Поліцейськими поліції на виході з ресторану «Ангар», де відзначався ювілей, затримувалися всі громадяни, які перебувають у стані алкогольного сп'яніння. Кожному з них пропонувалося проїхати до відділу поліції для складання протоколу про адміністративне правопорушення. Особи, яких затримували, відмовлялися від поїздки у відділ поліції, відповідаючи, що вони розпивали спиртні напої з нагоди ювілею і ніякого порядку не порушували. У відповідь на це деякі були доставлені у відділ поліції, де на них крім протоколів за ст. 178 КУпАП було складено протоколи за ст. 185 КУпАП за непокору законному розпорядженню поліцейських.

Чи правомірні дії поліцейських? Свою позицію обґрунтуйте. Викладіть підстави та порядок доставляння і затримання громадян в органах поліції.

Завдання 7.

При оголошенні надзвичайного стану державні органи можуть застосовувати такі заходи: тимчасово виселяти гро-

мадян з районів, небезпечних для проживання; проводити санітарно-епідеміологічні заходи; припиняти діяльність політичних партій; обмежувати продаж зброї; встановлювати особливий режим роботи підприємств, установ; видворяти порушників громадського порядку; проводити мобілізацію працездатного населення і транспортних засобів; встановлювати комендантську годину.

До яких видів адміністративного примусу належать ці заходи?

Завдання 8.

Відповідаючи на практичному занятті, аспірант Зикін відніс до заходів адміністративного припинення такі заходи: вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення; конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення; адміністративне видворення за межі іноземних громадян і осіб без громадянства; особистий огляд; примусове лікування; адміністративний нагляд за особами, які прибули з місць позбавлення волі; відрахування із закладу освіти; заборона руху на ділянці вулиці у зв'язку з загрозою безпеки; адміністративне затримання; адміністративний арешт.

Які помилки допущені у відповіді?

Завдання 9.

Інспектором ПП був зупинений водій Антонов: у нього були запалені очі і невпевнені руху. Інспектор запропонував Антонову проїхати до медичного закладу для проходження медичного огляду. Антонов заявив, що виглядає так, тому що працював дві зміни поспіль і дуже втомився. Проте готовий пройти огляд на місці зупинки транспортного засобу. Від поїздки до медичного закладу відмовився,

оскільки поспішає до хворої дружини та маленької дитини. Інспектор відсторонив Антонова від керування транспортним засобом, направив автомобіль на стоянку, що охороняється, склав протокол за ст. 130 КУпАП та відпустив Антонова додому.

Дайте юридичний аналіз ситуації. Чи правомірно були застосовані інспектором відповідні заходи адміністративного припинення?

Розділ 4

АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ В УКРАЇНІ

Тема 11. Спеціальні адміністративно-правові режими

Адміністративно-правові режими

Термін «режим» може вживатися в різних значеннях, наприклад, державний лад, спосіб правління; точно встановлений розпорядок чого-небудь; умови діяльності, роботи, існування чого-небудь. Переважне значення поняття «режим» розкриває систему правил, норм, заходів, необхідних для досягнення тієї чи іншої мети.

У найзагальнішій формі поняття «правовий режим» визначається як порядок правового регулювання, комплекс правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, та створює особливу спрямованість регулювання.

Своєрідність адміністративно-правового режиму виявляється в особливому порядку виникнення й формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин, наявності специфічних санкцій, що у поєднанні з механізмом адміністративно-правового регулювання сприяє досягненню визначеної мети.

З огляду на різноманітність завдань і функцій, що здійснюються органами публічної влади, нормами адміністративного права встановлюються різні режими правового регулювання управлінської діяльності, або адміністративно-правові режими.

Найбільш поширеним вважається визначення поняття адміністративно-правового режиму як поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що застосовуються задля оптимального вирішення певних суспільнозначущих проблем, шляхом застосування імперативного методу правового регулювання суб'єктами публічного адміністрування.

В. Б. Авер'янов зазначає, що адміністративно-правовий режим – це окремий вид регулювання, у рамках якого створюється й використовується певна комбінація юридичних, організаційних та інших засобів для забезпечення того чи іншого державного стану.

На думку В. К. Колпакова, адміністративно-правовий режим – це сукупність правил діяльності, дій чи поведінки громадян та юридичних осіб, а також порядок реалізації ними своїх прав і законних інтересів у певних умовах (ситуаціях), з метою забезпечення і підтримання суверенітету й оборони держави, інтересів безпеки й охорони громадського порядку спеціально створеними для цієї мети службами публічного управління.

Отже, незважаючи на деякі відмінності у розумінні поняття адміністративно-правових режимів, більшість учених одностайні в тому, що їх застосування пов'язано зі специфічними умовами в державній діяльності й суспільному житті, з метою регулювання чи вирішення певних особливих ситуацій.

Можна зробити висновок, що адміністративно-правовий режим – це заснований на нормах адміністративного права

особливий порядок функціонування його суб'єктів, спрямований на подолання або запобігання негативних явищ у відповідній сфері публічного управління.

Зміст кожного адміністративно-правового режиму як певного поєднання адміністративно-правових засобів розкривається у низці елементів:

1) це, передусім, мета встановлення відповідного адміністративно-правового режиму. Єдиною метою для всіх таких режимів є забезпечення загальної безпеки у державі. Для режиму таємності вона виражається в охороні відомостей, що становлять державну таємницю; для режиму воєнного стану – у створенні умов для здійснення органами публічного управління наданих їм повноважень у випадку збройної агресії або загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; для митного режиму – в регулюванні порядку переміщення через державний кордон товарів, транспортних засобів та інших предметів;

2) імперативний метод (метод владних приписів) правового регулювання адміністративно-правових режимів. Адміністративно-правові режими встановлюються в імперативному порядку, а їх норми є обов'язкові до виконання. Ні громадяни, ні органи публічної влади не можуть вибирати користуватися їм режимними правилами чи ні, якщо держава встановила певний адміністративно-правовий режим усі зобов'язані виконувати його норми;

3) основою будь-якого адміністративно-правового режиму, є встановлена у законодавчому порядку сукупність правил поведінки громадян, юридичних осіб, державних органів та їх посадових осіб і порядок реалізації ними своїх прав у певних ситуаціях (умовах), тобто, так би мовити, «режимні» правила. Чітка правова регламентація порядку соціальної діяльності в режимних сферах є важливою гарантією законності при запровадженні того чи іншого адміністративно-правового режиму.

Більшість адміністративно-правових режимів встановлюють обмеження прав та свобод людини. Наприклад, комендантська година, трудова повинність, квартирна повинність, заборона масових заходів в умовах воєнного стану;

4) спеціальні державні органи, на які покладено завдання щодо забезпечення дії адміністративно-правового режиму. Наприклад, безпосередньо стежити за переміщенням товарів та інших предметів відповідно до заявлених митних режимів покликані митні органи, що випливає зі змісту статей 1 та 9 Митного кодексу України. Забезпечення недоторканності державного кордону України на суходолі, морі, річках, озерах та інших водоймах, а також охорона її виключної (морської) економічної зони є головним завданням Прикордонних військ України (ст. 1 Закону «Про Прикордонні війська України»).

Щодо конкретного адміністративно-правового режиму ці органи наділені відповідними повноваженнями здійснювати контроль за додержанням режимних правил у дорученій сфері, причому дуже важливо, щоб коло прав, якими наділені відповідні державні органи, кореспондувалося з відповідними обов'язками і певною відповідальністю за свої дії;

5) відповідальність за порушення «режимних» норм. Залежно від характеру і ступеня суспільної небезпеки цих порушень відповідальність за них передбачається у кримінальному, адміністративному чи дисциплінарному порядку.

Зокрема, ст. 25 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» встановлює, що особи, винні в порушенні вимог або невиконанні заходів правового режиму воєнного стану, притягаються до відповідальності згідно із Законом.

Аналогічне положення міститься у ст. 29 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану». У цьому випадку законодавець не конкретизує, хто може бути суб'єк-

том відповідальності, і відтак підкреслює, що режимні норми однаковою мірою обов'язкові і для осіб, покликаних стежити за їх додержанням.

У КУпАП вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин є обставиною, що обтяжує адміністративну відповідальність;

6) особливі адміністративно-правові засоби встановлення прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин, способів юридичного впливу, захисту прав тощо.

Адміністративно-правові режими, як система спеціальних правових норм виникають тільки на основі видання адміністративних актів правозастосовного характеру. Серед правових актів, що регулюють введення та функціонування адміністративно-правових режимів, виділяють правовстановлюючі, які містять первинні «режимні» норми, та правозастосовні акти.

Наприклад, на підставі ст. 106 Конституції та Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану в Україні» Президент України приймає рішення про введення режиму надзвичайного стану, в якому встановлюються певні правила, а місцевий орган виконавчої влади (обласна державна адміністрація), керуючись цим актом, встановлює комендантську годину.

Згідно зі ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України

У створенні та здійсненні адміністративно-правових режимів, крім нормативно-правової, велике значення мають організаційна і матеріально-технічна підсистеми. Організаційна підсистема обслуговує діяльність органів виконавчої влади (їх посадових осіб), які повинні забезпечити

додержання вставлених заборон та обмежень і виконання покладених на громадян та юридичних осіб обов'язків.

Організаційна інфраструктура забезпечує реалізацію встановлених режимних правил. Це спеціальні режимні органи, які утворені з урахуванням змісту і особливостей того чи іншого адміністративно-правового режиму (прикордонні війська, митні органи, тимчасові адміністрації та ін.) і комплектуються спеціально підготовленим особовим складом, забезпечуються необхідними фінансовими і матеріально-технічними ресурсами.

Звідси випливає, що усі спеціальні адміністративно-правові режими мають дві взаємопов'язані сторони: змістовну і формальну.

Змістовну сторону складають:

- причини і мета введення режиму;
- його організаційні, економічні елементи;
- права і обов'язки учасників адміністративно-правових відносин в умовах цього режиму;
- пов'язані з ними дії.

Формальна (юридична) сторона містить такі елементи:

- хто, на який строк, на якій території встановлює режим;
- процедура його введення, здійснення, скасування;
- правовий акт управління, який є підставою для функціонування цього режиму;

7) важливим елементом адміністративно-правового режиму є визначення просторово-часових рамок дії адміністративно-правового режиму, тобто тієї території, на якій буде введено режим, і того терміну, протягом якого він діятиме. Наприклад, Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» встановлено, що надзвичайний стан в Україні може бути введено на строк не більш як 30 діб і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях (ст. 7).

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» встановлює у статті 5, що воєнний стан може бути введено в усій Україні або в окремих її місцевостях.

Отже, адміністративно-правовий режим може охоплювати і всю державу, і якийсь окремий регіон – район, область або територію Автономної Республіки Крим. Наприклад, прикордонний режим має регіональний характер: він встановлюється у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі. Режими надзвичайного і воєнного стану можуть бути встановлені і на всій території, і в якомусь окремому регіоні. А режим таємності поширюється не тільки на всю територію України, а й поза її межами.

А за строком дії адміністративно-правовий режим може бути постійним (митний, прикордонний, паспортний, таємності) і введеним на певний строк (режими надзвичайного, воєнного, екологічного стану).

Види адміністративно-правових режимів

Велика кількість адміністративно правових режимів зумовлює необхідність їх класифікації. Остання дає змогу розглянути ці режими всебічно і глибше виявити характер їх різних видів.

Найпростішу класифікацію – залежно від конкретних умов (причин), що спричиняють здійснення спеціального порядку публічного управління, виділяють:

- правові режими за надзвичайних ситуацій природного й технологічного характеру, надзвичайного стану, воєнного стану;
- та правові режими за інших обставин, які не викликають порушення нормальних умов життя суспільства.

Надзвичайним адміністративним режимам приділено найбільше уваги в літературі. Їх ще називають екстремальними режимами та поділяють на два класи:

- надзвичайні режими (воєнний стан, надзвичайний стан, зони надзвичайної екологічної ситуації);

➢ екстраординарні режими (антитерористичної операції, карантину, надзвичайної ситуації тощо).

Деякі дослідники пропонують класифікацію режимів за обсягом прав громадян та юридичних осіб. За цією класифікацією вирізняють пільгові й обмежувальні режими.

Перші надають громадянам та організаціям додаткові права і свободи (пільги) при здійсненні ними певних прав чи свобод (наприклад, пільги учасникам бойових дій або постраждалим від Чорнобильської катастрофи, інвалідам, пенсіонерам).

Інші, навпаки, запроваджують особливі правила використання громадянами й організаціями своїх прав і свобод або встановлюють заборону на їх здійснення. Це, наприклад, стосується ліцензування окремих видів підприємницької діяльності, отримання громадянами дозволу на придбання, носіння й використання газової та вогнепальної зброї тощо.

Найбільш розгалуженою є класифікація залежно від мети встановлення адміністративно-правових режимів, згідно з якою вирізняється декілька їх груп.

Перша охоплює адміністративно-правові режими для забезпечення певних державних станів, до яких належать режими надзвичайного і воєнного стану, охорони державного кордону (прикордонний режим), митний режим, окремі види зовнішньоторговельної діяльності, включаючи режим прикордонної торгівлі й режим вільних економічних зон.

Друга група включає адміністративно-правові режими для громадян: дозвільний режим (придбання вогнепальної зброї та ін.); процедури вирішення питань про громадянство; порядок в'їзду в країну й виїзду з неї громадян, іноземних громадян та осіб без громадянства; паспортна система та режим прописки; реєстрація громадських об'єднань та ін.

Третя група включає обліково-легалізуючі режими, що стосуються як офіційної реєстрації юридичних і фізичних осіб, так і регламентації нормативних вимог до окремих видів діяльності. До них належать: державна реєстрація суб'єктів підприємницької (господарської) діяльності; ліцензування окремих видів підприємницької діяльності; реєстрація учасників зовнішньоторговельної діяльності тощо. До цієї ж групи режимів віднесені стандартизація і сертифікація.

Четверта група об'єднує функціональні адміністративно-правові режими, покликані забезпечувати функції управління в різних сферах діяльності – податковій, санітарній, екологічній, митній, оперативно-розшукової діяльності, окремих видів підприємницької діяльності та ін.

П'ята група поєднує адміністративно-правові режими за ознакою забезпечення зовнішньої та внутрішньої безпеки країни. Це зокрема:

- адміністративно-правовий режим захисту державної таємниці (або режим таємності), прикордонний режим та режим в'їзду в країну та виїзду з неї. Заходи цих режимів покликані усунути причини й перекрити канали виходу таємних відомостей з охоронюваної сфери, забезпечити недоторканність і надійну охорону державного кордону, не пропустити на територію країни членів терористичних чи інших злочинних організацій;
- режими, що передбачають і забезпечення безпеки держави, і охорону громадського порядку та безпеки. До них віднесені режим проживання й пересування іноземців на території держави, реєстрації місця проживання, режими дозвільної системи (порядок придбання, зберігання, використання вогнепальної зброї, вибухових речовин, радіоактивних ізотопів, отрути, отрутохімікатів, наркотичних

препаратів; порядок відкриття та функціонування поліграфічних підприємств), паспортної системи та ін.;

- комплексні режими, які охоплюють спільну для всіх вищенаведених режимів груп мету, але які застосовуються в умовах виняткових обставин (воєнна загроза, стихійне лихо, епідемія, епізоотія, масові безпорядки тощо). Такими режимами є правовий режим надзвичайного та воєнного стану.

Отже, адміністративно-правові режими покликані забезпечити нормальні умови функціонування суспільства, держави практично в усіх сферах життя. Причому кожен з цих режимів виконує свою функцію, має свою сферу регулювання. І хоча кожний окремий адміністративно-правовий режим, впливаючи на певні суспільні відносини, існує відносно самостійно від інших, їх сукупне застосування у діяльності органів виконавчої влади посилює злагодженість функціонування цих та інших органів держави.

Тимчасові (надзвичайні) адміністративно-правові режими

У певні періоди розвитку людства виникають гострі соціальні, техногенні, екологічні суперечності, суперечності між природою і суспільством. Це призводить до етнічних і соціальних, політичних і воєнних конфліктів, стихійних лих, великомасштабних промислових аварій та ін. Екстремальні ситуації загрожують життю і здоров'ю людей, створюють умови для знищення значних матеріальних і духовних цінностей. Все це може привести до дестабілізації та руйнування соціальної системи, а тому потребує негайного проведення неординарних заходів, у тому числі правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних та ін.

Правові режими, за допомогою яких відбувається така перебудова юридичного інструментарію, можна визначити як надзвичайні. Вони мають переважно тимчасовий характер та належать до адміністративно-правових режимів.

Надзвичайні режими – це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності і функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація.

Головним в їх змісті є те, що вони:

- істотно змінюють правовий статус суб'єктів цієї території;
- у деяких випадках – систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- встановлюють заходи, які застосовуються для врегулювання ситуації.

Законодавство України передбачає три основні різновиди надзвичайних режимів:

1) воєнний стан;
2) надзвичайний стан;
3) надзвичайна екологічна ситуація.

Воєнний стан

Відповідно до статті 1 Закону «Про правовий режим воєнного стану», воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Повноваження у сфері публічного адміністрування поряд із органами виконавчої влади та органами місцевого

самоврядування, в умовах воєнного стану, здійснюють воєнне командування та військові адміністрації.

Військовим командуванням, що може поряд із ОПА запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану, є:

- Генеральний штаб Збройних Сил України;
- Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України;
- командування видів Збройних Сил України;
- командування Сил спеціальних операцій Збройних Сил України;
- командування Високомобільних десантних військ Збройних Сил України;
- управління оперативних командувань, командування з'єднань та військових частин Збройних Сил України.

На територіях, на яких введено воєнний стан, для запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися (а можуть і не утворюватися) тимчасові державні органи – військові адміністрації.

Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування.

Військові адміністрації населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання.

Військову адміністрацію населеного пункту очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється

з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації.

Військові адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту тощо. Їх штат формує начальник військової адміністрації, а затверджує начальник Генерального штабу.

У районах та областях військові адміністрації утворюються тоді, коли районна чи обласна ради не можуть функціонувати для забезпечення оборони, громадського порядку і безпеки, а їх статусу набувають відповідні районні та обласні адміністрації.

Воєнний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який негайно оголошується через засоби масової інформації та у подальшому підлягає затвердженню Верховною Радою України.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання та розглядає питання щодо затвердження указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

Пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президентові України подає Рада національної безпеки і оборони України.

Отже, РНБО – Президент – Указ – ЗМІ – ВРУ – Затвердження Указу законом – негайне оприлюднення та введення в дію.

В Указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються:

1) обґрунтування необхідності введення воєнного стану;

2) межі території, на якій вводиться воєнний стан, час введення і строк, на який він вводиться;

3) завдання військового командування, військових адміністрацій, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану;

4) завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період;

5) вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень;

6) інші питання.

Воєнний стан на всій території України або в окремих її місцевостях припиняється після закінчення строку, на який його було введено.

До закінчення строку, на який було введено воєнний стан, та за умови усунення загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності Президент України може прийняти указ про скасування воєнного стану на всій території України або в окремих її місцевостях, про що має бути негайно оголошено через засоби масової інформації.

Здійснення органами державної влади повноважень в умовах воєнного стану

В умовах воєнного стану Президент України та Верховна Рада України діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України.

У період воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, та органів, підрозділи яких здійснюють контррозвідувальну діяльність.

В умовах воєнного стану забороняються:

- зміна Конституції України;
- зміна Конституції Автономної Республіки Крим;
- проведення виборів Президента України;
- проведення виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування;
- проведення всеукраїнських та місцевих референдумів;
- проведення страйків, масових зібрань та акцій.

Будь-які спроби використати введення воєнного стану для захоплення влади тягнуть за собою відповідальність згідно з законом.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає цілу низку заходів щодо забезпечення цього адміністративно-правового режиму. В місцевості, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями можуть самостійно або із залученням органів публічної влади вживати такі заходи правового режиму воєнного стану:

1) встановлювати посилену охорону важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення і особливий режим їхньої роботи (електростанції, радіостанції, заводи тощо);

2) запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та сфері

забезпечення життєдіяльності населення з метою виконання робіт, що мають оборонний характер, а також до суспільно корисних робіт, що виконуються для задоволення потреб Збройних Сил України. За працівниками, залученими до виконання суспільно корисних робіт, на час виконання таких робіт зберігається попереднє місце роботи (посада);

3) використовувати потужності та трудові ресурси підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, змінювати режим їхньої роботи, проводити інші зміни виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю;

4) примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучати майно державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави та видавати про це відповідні документи встановленого зразка.

Примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, в умовах правового режиму воєнного стану, якщо не було здійснено попереднє повне відшкодування вартості такого майна, тягне за собою наступне повне відшкодування його вартості.

Якщо майно, що було примусово відчужене у юридичних і фізичних осіб, після скасування правового режиму воєнного стану збереглося, колишній власник або уповноважена ним особа має право вимагати у судовому порядку повернення такого майна на умовах;

5) запроваджувати комендантську годину (заборону перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлювати спеціальний режим світломаскування;

6) встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, а також рух транспортних засобів;

7) перевіряти документи у осіб, а в разі потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян;

8) забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів;

9) порушувати питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована 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, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;

10) встановлювати заборону або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан;

11) регулювати (забороняти) роботу підприємств телекомунікацій, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, а також використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи;

12) забороняти торгівлю зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

13) встановлювати особливий режим у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини;

14) забороняти громадянам, які перебувають на військовому або спеціальному обліку у Міністерстві оборони України, Службі безпеки України чи Службі зовнішньої розвідки

України, змінювати місце проживання (місце перебування) без дозволу військового комісара;

15) встановлювати для фізичних і юридичних осіб військово-квартирну повинність з розквартирування військовослужбовців, правоохоронців, евакуйованого населення та розміщення військових частин, підрозділів і установ;

16) проводити евакуацію населення, якщо виникає загроза його життю або здоров'ю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення;

17) запроваджувати у разі необхідності нормоване забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами, лікарськими засобами і виробами медичного призначення;

18) інтернувати (примусово оселяти) громадян іноземної держави, яка загрожує нападом чи здійснює агресію проти України;

19) здійснювати обов'язкову евакуацію затриманих осіб, що перебувають в ізоляторах тимчасового тримання; підозрюваних, обвинувачених осіб, щодо яких застосовано запобіжний захід – тримання під вартою, що перебувають в слідчих ізоляторах; етапування засуджених осіб.

У процесі трудової діяльності осіб, щодо яких запроваджена трудова повинність, забезпечується дотримання таких стандартів, як:

- мінімальна заробітна плата;
- мінімальний термін відпустки;
- мінімальний час відпочинку між змінами;
- максимальний робочий час;
- врахування стану здоров'я особи тощо.

Введення воєнного стану не може бути підставою для:

- застосування тортур;
- жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження або покарання.

В умовах воєнного стану не можуть бути обмежені права і свободи людини і громадянина, передбачені частиною другою статті 64 Конституції України.

Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права у разі введення воєнного стану негайно повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення. У повідомленні зазначається також дата припинення дії відповідних відхилень від зобов'язань, передбачених Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

Особи, винні у порушенні вимог або невиконанні заходів правового режиму воєнного стану, притягаються до відповідальності згідно з законом.

Правосуддя на території, на якій введено воєнний стан, здійснюється лише судами. На цій території діють суди, створені відповідно до Конституції України. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається. Скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства забороняється.

Контроль за діяльністю військової адміністрації в умовах воєнного стану здійснює Рада національної безпеки і оборони України.

Указ про введення воєнного стану

Антитерористична операція, відповідно до закону «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 р. – це комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності.

Рішення про проведення АТО приймається залежно від ступеня суспільної небезпеки терористичного акту керівником Антитерористичного центру при СБУ за письмовим дозволом Голови СБУ. Про рішення щодо проведення антитерористичної операції негайно інформується Президент України.

Суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, є: Служба безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю; Міністерство внутрішніх справ України; Національна поліція; Міністерство оборони України; центральні органи виконавчої влади, у сфері цивільного захисту; у сфері захисту державного кордону; у сфері виконання кримінальних покарань; у сфері державної митної справи; Управління державної охорони України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику; Служба зовнішньої розвідки України; Міністерство закордонних справ України; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; центральні органи виконавчої влади у сфері охорони здоров'я; в електроенергетичному, вугільно-промисловому та нафтогазовому комплексах; сфері управління об'єктами державної власності; у сферах транспорту; у сфері фінансової політики; у сфері охорони навколишнього природного середовища; у сфері державної аграрної політики.

При проведенні антитерористичної операції використовуються сили і засоби (особовий склад, спеціалісти, зброя, спеціальні і транспортні засоби, засоби зв'язку, інші матеріально-технічні засоби) суб'єктів боротьби з тероризмом, а також підприємств, установ, організацій, які залучаються до участі в антитерористичній операції. Покриття витрат та відшкодування збитків, що виникли у зв'язку із

проведенням антитерористичної операції, здійснюються згідно з законодавством.

У районі проведення АТО може бути встановлено спеціальний порядок, зокрема організовано патрульну охоронну службу та виставлено оточення.

У ході проведення антитерористичної операції допускається ведення переговорів з терористами з метою:

- збереження життя та здоров'я людей;
- збереження матеріальних цінностей;
- схилення терористів до відмови від протиправних дій;
- справляння на них стримувального впливу;
- з'ясування можливості припинення терористичного акту.

Під час ведення переговорів не можуть розглядатися як умова припинення терористичного акту питання щодо видачі терористам будь-яких осіб, предметів та речовин, які безпосередньо можуть бути використані для вчинення актів технологічного тероризму.

У районі проведення АТО посадові особи, залучені до операції, мають право:

1) застосовувати відповідно до законодавства України зброю і спеціальні засоби;

2) затримувати і доставляти в органи Національної поліції осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, що перешкоджають проведенню АТО або дії, пов'язані з несанкціонованою спробою проникнення в район проведення антитерористичної операції і перешкоджання її проведенню. Для відвернення терористичних загроз у районі АТО може здійснюватися превентивне затримання осіб, причетних до терористичної діяльності на строк від 72 год. до 30 діб;

3) перевіряти у громадян і посадових осіб документи, що посвідчують особу, а в разі відсутності документів – затримувати їх для встановлення особи;

4) здійснювати в районі проведення АТО особистий огляд громадян, огляд речей, що при них знаходяться, транспортних засобів та речей, які ними перевозяться;

5) тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях та дорогах;

6) входити (проникати) в жилі та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, під час припинення терористичного акту та при переслідуванні осіб, які підозрюються у вчиненні такого акту, на територію та в приміщення підприємств, установ і організацій, перевіряти транспортні засоби, якщо зволікання може створити реальну загрозу життю чи здоров'ю людей;

7) використовувати із службовою метою засоби зв'язку і транспортні засоби, у тому числі спеціальні, що належать громадянам (за їх згодою), підприємствам, установам та організаціям.

Антитерористична операція вважається завершеною, якщо терористичний акт припинено та ліквідовано загрозу життю і здоров'ю заручників та інших людей, які знаходилися в районі її проведення.

У ситуаціях, пов'язаних із вчиненням або загрозою вчинення терористичного акту, суб'єкти, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, з метою виконання покладених на них завдань можуть:

1) проникати на захоплений терористами об'єкт;

2) фізично затримувати терористів, а у випадках, коли їх дії реально загрожують життю та здоров'ю заручників, учасників операції або інших осіб, – знешкоджувати терористів;

3) випереджувати дії терористів, що можуть призвести до техногенно-небезпечних наслідків;

4) звільняти заручників;

5) забезпечувати зберігання речових доказів, документів, речей, цінностей;

6) роззброювати та охороняти осіб, затриманих під час проведення антитерористичної операції.

Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» РНБО розпочала широкомасштабну антитерористичну операцію із залученням Збройних Сил України.

Надзвичайний стан

Правову основу введення режиму надзвичайного стану, крім норм Конституції України (ст. ст. 92, 106), становлять Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», закони, що регулюють діяльність окремих органів державного управління в умовах надзвичайного стану, наприклад, «Про Національну Поліцію», «Про Службу безпеки України», Указ Президента України про введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України.

Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану в Україні» встановлено, що надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень,

необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

У Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» йдеться про два види такого стану:

1) надзвичайний режим, зумовлений виникненням особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

2) надзвичайний режим викликаний протиправними діями людей.

Надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим.

Підставами введення надзвичайного стану є такі:

1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, епідемій, епізоотій, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;

2) здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;

3) виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

4) виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;

5) спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;

6) масового переходу державного кордону з території суміжних держав;

7) необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади.

Як правило, до введення надзвичайного стану Президент України звертається через ЗМІ до осіб, які можуть бути учасниками або ініціаторами подій, через які вводиться надзвичайний стан з вимогою припинити протиправні дії. Це положення не стосується випадків, коли надзвичайний стан вводиться через природні чи техногенні ситуації.

Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України.

Пропозиції щодо введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президентові України подає Рада національної безпеки і оборони України. Пропозиції щодо введення надзвичайного стану через техногенну аварію чи стихійне лихо, може також подати Кабінет Міністрів України.

В Указі Президента України про введення надзвичайного стану зазначаються:

1) обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану;

2) межі території, на якій вводиться надзвичайний стан;

3) час, з якого вводиться надзвичайний стан, і строк, на який він вводиться;

4) перелік і межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються;

5) органи державної влади, органи військового командування та органи місцевого самоврядування, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень, тощо.

Після підписання Указу про введення надзвичайного стану Президент України звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження. Звернення Президента України розглядається Верховною Радою України в невідкладному порядку.

Указ Президента України про введення надзвичайного стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації або в інший спосіб.

Надзвичайний стан в Україні може бути введено на строк не більш як 30 діб і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях. У разі необхідності надзвичайний стан може бути продовжений Президентом України, але не більш як на 30 діб. Указ Президента України про продовження дії надзвичайного стану набирає чинності після його затвердження Верховною Радою України.

Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях може бути скасований Указом Президента України раніше строку, на який він вводився, в разі усунення обставин, що обумовили необхідність введення надзвичайного стану. З пропозицією про скасування надзвичайного стану до Президента України може звернутися Верховна Рада України.

Пропозиції щодо скасування надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, введеного у зв'язку із техногенною аварією чи стихійним лихом подаються Кабінетом Міністрів України.

Про скасування надзвичайного стану оголошується негайно через засоби масової інформації або в інший спосіб після видання відповідного Указу Президента України.

Особливості діяльності органів публічної влади в умовах надзвичайного стану

В умовах надзвичайного стану Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та інші ОПА, а також військове командування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України та законами України, і забезпечують виконання заходів передбачених в умовах надзвичайного стану. Обмеження чи припинення їх діяльності, а також діяльності судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування не допускається.

Військовим командуванням, якому надається право разом з іншими органами публічної влади здійснювати заходи правового режиму надзвичайного стану, є: Головний орган військового управління Національної гвардії України; Служба безпеки України; Військова служба правопорядку у Збройних Силах України.

У разі введення надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях Верховна Рада України приймає рішення про продовження сесії або її роботи в пленарних засіданнях протягом усього періоду дії надзвичайного стану.

В умовах надзвичайного стану органам, що здійснюють управління на відповідній території, Указом Президента України про введення надзвичайного стан, визначаються межі додаткових повноважень для здійснення заходів, необхідних для якнайшвидшої нормалізації обстановки.

Для координації дії органів, на місцях можуть створюватися оперативні штаби, до складу яких можуть включатися представники:

- Служби безпеки України;

- центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту;
- Національної поліції;
- Військової служби правопорядку у Збройних Силах України;
- місцевих органів виконавчої влади;
- органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами територій.

Ці органи мають право видавати, в межах своєї компетенції, обов'язкові до виконання на відповідній території акти, в тому числі спільні, рішення, розпорядження, накази і директиви з питань забезпечення режиму надзвичайного стану.

З метою запобігання заворушенням або кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану указом Президента України можуть запроваджуватися такі заходи (основні):

1) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан;

2) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд;

3) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства;

4) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом;

5) заборона страйків;

6) примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб.

У разі введення надзвичайного стану у зв'язку з техногенною аварією чи природними катаклізмами, окрім зазначених заходів, додатково може також застосовуватись:

1) тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень;

2) встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій;

3) тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної ситуації або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань;

4) встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів;

5) запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності;

6) мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією понесених втрат;

7) зміна режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтація їх на виробництво необхідної в умовах надзвичайного стану продукції, інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт;

8) усунення від роботи на період надзвичайного стану, в разі неналежного виконання своїх обов'язків, керівників державних підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація обстановки в районі надзвичайного стану, та покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб.

У виняткових випадках, пов'язаних з необхідністю проведення невідкладних аварійно-рятувальних робіт,

допускається тимчасове переведення або залучення на добровільній основі працездатного населення і транспортних засобів громадян для виконання зазначених робіт за дозволом відповідного керівника аварійно-рятувальних робіт та за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці.

Забороняється залучення неповнолітніх, а також вагітних жінок до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їх здоров'я.

У разі введення надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку додатково можуть здійснюватися такі заходи:

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) перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян;

3) заборона призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату;

4) обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі;

5) тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин;

6) заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку;

7) регулювання роботи цивільних телецентрів та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних

засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого та колективного користування;

8) особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі;

9) порушення у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Забезпечення громадського порядку, охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайного стану здійснюється силами і засобами: органів Національної поліції; Національної гвардії, військ Цивільної оборони, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України відповідно до їх повноважень, встановлених законом.

При запровадженні надзвичайного стану, коли надзвичайні ситуації техногенного або природного характеру ставлять під загрозу життя і здоров'я значних верств населення і потребують термінового проведення великих обсягів аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт, можуть залучатися до виконання цих робіт також військові частини Збройних Сил України та органи та підрозділи Державної прикордонної служби України.

Гарантії законності в умовах надзвичайного стану

В умовах надзвичайного стану забороняються:

- зміна Конституції України;
- зміна Конституції Автономної Республіки Крим;
- зміна виборчих законів;
- проведення виборів Президента України, виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування;
- проведення всеукраїнських та місцевих референдумів;

➢ обмеження прав і повноважень народних депутатів України.

На період дії надзвичайного стану продовжується, у разі закінчення, строк повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Верховної Ради України.

В умовах надзвичайного стану не можуть бути обмежені права і свободи людини і громадянина, зазначені у частині другій статті 64 Конституції України.

Введення надзвичайного стану не може бути підставою для:

➢ застосування тортур;

➢ жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження або покарання;

➢ для будь-яких обмежень права на життя, на свободу думки, совісті, релігії в розумінні цих прав і свобод, прийнятому в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права і законах України.

Будь-які спроби використати введення надзвичайного стану для захоплення влади або зловживання нею тягнуть за собою відповідальність згідно з законом.

Відшкодування збитків, завданих під час введення надзвичайного стану:

➢ особам, які втратили житло у зв'язку з обставинами, пов'язаними з дією надзвичайного стану, в тому числі з проведенням робіт по їх відверненню або ліквідації, відповідно до закону надаються жилі приміщення;

➢ особам, які постраждали від надзвичайних ситуацій, в тому числі при проведенні аварійно-рятувальних робіт, відшкодовуються заподіяні матеріальні збитки та надається інша необхідна допомога на умовах і в порядку, встановленому законом;

➢ юридичним особам, майно і ресурси яких використовувалися для відвернення або ліквідації ситуацій, що стали

причиною введення надзвичайного стану, відшкодовується їх повна вартість;

- якщо майно, що було примусово відчужене у юридичних і фізичних осіб, після скасування правового режиму надзвичайного стану збереглося, колишній власник або уповноважена ним особа має право вимагати повернення такого майна у судовому порядку або вимагати надання йому взамін іншого майна, якщо це можливо.

Обов'язкове інформування світової спільноти про введення на території держави такого режиму

Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права при введенні надзвичайного стану негайно після його введення повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення.

Необхідно підкреслити, що у разі необхідності до ліквідації особливо тяжких надзвичайних ситуацій, викликаних стихійним лихом чи катастрофами, можуть залучатися аварійно-рятувальні формування інших держав.

Порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом.

Правосуддя на території, де введено надзвичайний стан, здійснюється лише судами, створеними відповідно до Конституції України. Введення будь-яких скорочених або прискорених форм судочинства забороняється.

Надзвичайна екологічна ситуація

Законодавство про зону надзвичайної екологічної ситуації базується на Конституції України і складається із законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про правовий

режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» та інших законів, а також прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.

Відповідно до закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 року, зона надзвичайної екологічної ситуації – окрема місцевість України, на якій виникла надзвичайна екологічна ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави.

Негативні зміни в навколишньому природному середовищі – це втрата, виснаження чи знищення окремих природних комплексів та ресурсів внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи та інших факторів, що обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності в цих умовах.

Основними принципами регулювання правового режиму в зоні надзвичайної екологічної ситуації є:

- пріоритет захисту життя та здоров'я людей;
- непорушність конституційних прав і свобод людини і громадянина;
- комплексність заходів, спрямованих на нормалізацію екологічного стану;
- забезпечення населення достовірною інформацією про стан довкілля, можливу загрозу для життя та здоров'я людей і про виконання заходів, спрямованих на нормалізацію екологічного стану;
- невідворотність відповідальності осіб, винних у виникненні чи ускладненні надзвичайної екологічної ситуації.

Підставами для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації є:

- значне перевищення гранично допустимих норм показників якості навколишнього природного середовища, визначених законодавством;
- виникнення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей або заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи навколишньому природному середовищу внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи чи інших факторів;
- негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі на значній території і які неможливо усунути без застосування надзвичайних заходів з боку держави;
- негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі, які суттєво обмежують або виключають можливість проживання населення і провадження господарської діяльності на відповідній території;
- значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі.

Окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України. Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації затверджується Верховною Радою України протягом двох днів з дня звернення Президента України.

Кабінет Міністрів України вносить подання про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації на підставі пропозицій центрального органу виконавчої влади, до відання якого віднесені питання екологічної безпеки (сьогодні Міністерство екології та природних

ресурсів), Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування або за власною ініціативою.

В Указі Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації зазначаються, зокрема:

- обставини, що стали причиною оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації;
- обґрунтування необхідності оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації;
- межі території, на якій оголошується зона надзвичайної екологічної ситуації;
- заходи щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення життєдіяльності населення в зоні надзвичайної екологічної ситуації;
- основні заходи, що запроваджуються для подолання наслідків надзвичайної екологічної ситуації;
- обмеження на певні види діяльності в зоні надзвичайної екологічної ситуації;
- час, з якого окрема місцевість оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації, і строк, на який територія оголошується такою зоною.

Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації негайно доводиться до відома населення через засоби масової інформації та систему оповіщення цивільної оборони.

Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації – це особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації.

Запровадження відповідного правового режиму передбачає:

- виділення державою (або органами місцевого самоврядування) додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, достатніх для нормалізації екологічного стану і відшкодування завданих збитків;
- запровадження спеціального режиму поставок продукції для державних потреб, реалізації комплексних та цільових програм громадських робіт.

Дія правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації може бути достроково припинена Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України у разі усунення обставин, що стали причиною оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації.

Подання Кабінету Міністрів України про дострокове припинення дії правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації готуються з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Запровадження правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації передбачає обов'язкове виділення коштів з державного та місцевих бюджетів, резервного фонду Кабінету Міністрів України чи інших джерел, не заборонених законом. За недостатністю цих коштів Кабінет Міністрів України подає Президенту України законопроєкт про зміни до Державного бюджету України, який подається до Верховної Ради України для позачергового розгляду як невідкладний.

За наявності достатніх підстав у межах зони надзвичайної екологічної ситуації може бути введено правовий режим надзвичайного стану в порядку, встановленому Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану».

У випадку запровадження в межах зони надзвичайної екологічної ситуації правового режиму надзвичайного стану можуть запроваджуватися, зокрема, такі заходи:

- встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду;
- обмеження руху транспортних засобів та проведення їх огляду з метою необхідної їх обробки, тимчасової затримки в разі виявлення можливого небезпечного їх впливу на життя і здоров'я людей або загрози погіршення екологічної ситуації;
- посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення;
- встановлення обмежень чи заборони на проведення масових заходів, у тому числі у разі загострення епідеміологічної обстановки, крім заходів, заборона та проведення яких встановлюється судом;
- відселення людей з місць, небезпечних для їх проживання, з обов'язковим наданням їм жилих приміщень для постійного або тимчасового проживання;
- встановлення тимчасової заборони на будівництво нових і розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної екологічної ситуації або із забезпеченням життєдіяльності населення;
- встановлення карантину та здійснення інших обов'язкових санітарно-протиепідемічних заходів;
- запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності серед населення;
- проведення мобілізації ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, зміна режиму їх роботи та профілю виробничої діяльності в межах, необхідних для проведення аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт;

➢ проведення необхідних робіт по наданню допомоги тваринам у разі їх захворювання, загрози їх загибелі;

➢ примусове відчуження об'єктів права приватної власності з обов'язковим наступним повним відшкодуванням їх вартості;

➢ виконання комплексу робіт щодо нормалізації екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації.

До аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт у зоні надзвичайної екологічної ситуації можуть у разі необхідності залучатися на добровільній основі працездатне населення, транспортні засоби громадян за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці.

Забороняється залучати неповнолітніх, а також вагітних жінок до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їх здоров'я.

У разі виникнення потреби в терміновому виконанні в зоні надзвичайної екологічної ситуації великих обсягів аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт Президент України може прийняти рішення про залучення до виконання таких робіт військових частин Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону України військових формувань.

Для забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що сталися в зоні надзвичайної екологічної ситуації, відповідно до законодавства проводяться спеціальні спостереження за станом навколишнього природного середовища з метою:

➢ визначення ступеня впливу небезпечних факторів, що спричинили виникнення і призвели до надзвичайної екологічної ситуації;

➢ короткострокового та довгострокового прогнозування негативних змін навколишнього природного середовища

в зоні надзвичайної екологічної ситуації, а також на прилеглих до неї територіях.

Рішенням про встановлення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації можуть встановлюватися обмеження на здійснення певних видів діяльності шляхом встановлення тимчасової заборони на:

- будівництво та функціонування об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку;
- застосування в господарській та іншій діяльності особливо небезпечних речовин (хімічних, радіоактивних, токсичних, вибухових, окислювальних, горючих, біологічних агентів тощо), засобів захисту рослин, сукупність властивостей яких і/або особливості їх стану можуть погіршувати екологічну ситуацію в цій зоні;
- функціонування санаторно-курортних закладів;
- провадження будь-якої іншої діяльності, що становить підвищену екологічну небезпеку для людей, рослинного, тваринного світу та інших природних об'єктів.

Забезпечення громадського порядку в зоні надзвичайної екологічної ситуації здійснюється силами та засобами підрозділів Національної поліції, Служби безпеки України.

Потерпілими від надзвичайної екологічної ситуації відповідно до закону визнаються юридичні та фізичні особи, яким заподіяно шкоду внаслідок виникнення цієї ситуації або проведення робіт з ліквідації її наслідків.

Особам, які постраждали від надзвичайної екологічної ситуації, відшкодовується заподіяна матеріальна шкода та надається інша необхідна допомога на умовах і в порядку, встановлених законом.

Відшкодування шкоди здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, передбачених на зазначені цілі, резервного фонду Кабінету Міністрів України, а також інших, не заборонених законом, джерел.

Громадянам, залученим до виконання заходів у зоні надзвичайної екологічної ситуації, у тому числі аварійно-рятувальних робіт, у випадках, передбачених цим Законом, гарантується оплата праці відповідно до чинного законодавства.

Юридичні і фізичні особи, винні в порушенні правового режиму в зоні надзвичайної екологічної ситуації, несуть відповідальність відповідно до законів.

Україна бере участь у міжнародному співробітництві у сфері попередження надзвичайних екологічних ситуацій, ліквідації їх наслідків та надання взаємної допомоги відповідно до міжнародних договорів України та законодавства України.

Постійні адміністративно-правові режими

У всіх державах світу встановлюються особливості здійснення публічного управління у певних сферах чи стосовно певних об'єктів, які мають вищий, порівняно з іншими, ступінь суспільної чи державної значущості або важливості. Йдеться про адміністративно-правові режими, які встановлюються на постійній основі для забезпечення та захисту окремих аспектів суспільного чи державного життя. Найважливіші з них, це режим державної таємниці, митний режим, прикордонний режим та інші.

Режим державної таємниці

У XXI столітті інформація виступає головним чинником соціалізації людини, об'єднуючою ланкою між людиною, суспільством і державою. Вірогідне і вчасне інформування громадян з боку держави та надання необхідної для функціонування держави інформації з боку громадян, отримання учасниками суспільних відносин достовірної й повної інформації про перебіг подій у країні, в навколишньому середовищі, використання інформації задля задоволення власних потреб є основою та запорукою побудови

і формування демократичної, правової держави, громадянського та інформаційного суспільства.

Водночас, кожна держава володіє таким переліком інформації, розголошення чи оприлюднення якої може завдати шкоди національним інтересам. Отже, виникає дилема пошуку балансу між реалізацією прав і свобод людини й громадянина в інформаційній сфері та забезпеченням інформаційної безпеки. Результатом вирішення такої проблеми стала поява інституту державної таємниці.

Якщо державні органи унеможливлюють доступ громадськості до публічної інформації, то це призводить до порушень права громадян на інформацію. Стосовно державної таємниці, то обов'язок державних органів полягає у забезпеченні захисту такої інформації легальними заходами.

Таємницю варто розуміти як інформацію, що не підлягає розголошенню, доступ до джерел якої повинний бути обмежений заради захисту чиїхось інтересів. Залежно від суб'єкта, інтереси якого забезпечуються такими обмеженнями, розрізняють особисту, комерційну, службову, державну таємницю.

Державна таємниця – це інформація, певні відомості, несанкціонований доступ до яких може заподіяти шкоду інтересам держави.

У Законі України «Про державну таємницю» визначено, що державна таємниця – вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому законом, державною таємницею і підлягають охороні державою.

Правовою основою режиму таємності є: Конституція України, закони України «Про державну таємницю», «Про

Службу безпеки України», «Про інформацію», прийняті на основі цих законів акти Президента та Кабінету Міністрів України.

Державна таємниця характеризується такими ознаками:

1) це дуже важлива інформація;

2) її розголошення може завдати шкоди державним інтересам;

3) перелік інформації, що може бути віднесеним до державної таємниці, закріплюється законом;

4) вона охороняється засобами адміністративної і кримінальної відповідальності;

5) для її охорони створений спеціальний адміністративно-правовий режим – режим таємності.

Режим таємності є постійним і загальнодержавним. Його вимоги обов'язкові для виконання на території України та за її межами всіма органами державної влади і місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями незалежно від їхньої організаційно-правової форми і форми власності, посадовими особами і громадянами України, що взяли на себе зобов'язання, або зобов'язаними за своїм статусом виконувати вимоги законодавства про державну таємницю.

Діяльність щодо забезпечення таємності заснована на принципах: доцільності, законності, оперативності.

Приналежність інформації до державної таємниці здійснюється мотивованим рішенням спеціальної посадової особи – державного експерта з питань таємниць за його власною ініціативою, за зверненням керівників відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій чи громадян.

Державний експерт з питань таємниць здійснює віднесення інформації у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони

правопорядку до державної таємниці, зміни ступеня секретності цієї інформації та її розсекречування.

Виконання функцій державного експерта з питань таємниць на конкретних посадових осіб покладається:

- у Верховній Раді України – Головою Верховної Ради України;
- в інших державних органах, Національній академії наук України, на підприємствах, в установах і організаціях – Президентом України за поданням Служби безпеки України на підставі пропозицій керівників відповідних державних органів, Національної академії наук України, підприємств, установ і організацій.

Втручання в діяльність державного експерта з питань таємниць особи, якій за посадою його підпорядковано, не допускається.

Інформація вважається державною таємницею з часу опублікування «Зводу відомостей, що становлять державну таємницю», до якого включена ця інформація.

Не відноситься до державної таємниці інформація:

- про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, про вплив товару (роботи, послуги) на життя та здоров'я людини;
- про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян;
- про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;
- про факти порушень прав і свобод людини і громадянина;
- про незаконні дії державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб;

➢ інша інформація, доступ до якої відповідно до законів та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути обмежено.

Охорона державної таємниці складається з комплексу організаційно-правових, інженерно-технічних, криптографічних та оперативних заходів, спрямованих на запобігання розголошенню інформації, що становить державну таємницю.

Організаційно-правові заходи щодо охорони державної таємниці:

➢ встановлення єдиних вимог щодо виготовлення, користування, збереження, передавання, транспортування та обігу носіїв інформації, що становить державну таємницю;

➢ ліцензування підприємств, установ і організацій, які здійснюють діяльність, пов'язану з державними таємницями;

➢ спеціальний порядок доступу громадян до державної таємниці;

➢ спеціальний порядок здійснення судових, наглядових, контрольно-ревізійних та інших функцій органів державної влади стосовно підприємств, установ і організацій, діяльність яких пов'язана з державними таємницями;

➢ відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю та ін.

Інженерно-технічні засоби:

➢ підприємства, установи і організації, які здійснюють діяльність, пов'язану з державними таємницями, зобов'язані використовувати захищені засоби оброблення, передавання, збереження інформації та технічні пристрої її захисту, сертифіковані на відповідність цих засобів та пристроїв нормативам технічної захищеності, вживати криптографічні заходи охорони такої інформації.

Оперативні заходи охорони державної таємниці застосовуються в ході контррозвідувальної, розвідувальної та

оперативно-розшукової діяльності, яку здійснюють органи Служби безпеки України та інші державні органи згідно з чинним законодавством.

Режим державного кордону

Режим державного кордону України – це порядок перетинання державного кордону України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України.

Правовою основою режиму державного кордону є закони України «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України» та інші.

Державний кордон виконує дві основні функції: гарантує безпеку країни є передовою лінією контактів з іншими країнами, сприяє встановленню добросусідських відносин з ними.

Охорона державного кордону – важлива умова захисту політичних, економічних інтересів і безпеки України.

Охорона державного кордону України полягає у здійсненні політичних, правових, організаційних, економічних, екологічних, санітарно-карантинних, військових, оперативних, технічних та інших заходів.

Політична охорона має на меті не допустити незаконного перетинання кордону людьми і транспортними засобами.

Завдання економічної охорони – запобігання незаконному переміщенню через кордон товарів, вантажів, продукції духовної та інтелектуальної творчості.

Санітарна охорона потрібна, щоб через кордон ні в ту, ні в іншу сторону не поширювалися інфекції, небезпечні для людей, фауни і флори.

Режим охорони кордону складається з таких елементів:

1) режиму кордону;

2) прикордонного режиму;

3) режиму в пунктах пропуску через кордон;

4) особливих повноважень Державної прикордонної служби України, військ Протиповітряної оборони і Військово-морського флоту.

Охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладається на Державну прикордонну службу України, а в повітряному просторі – на війська Протиповітряної оборони України.

Митний режим

Митний режим – це сукупність встановлених митним законодавством правових положень, які визначають порядок переміщення через митний кордон України транспортних засобів і товарів та застосування до них митних процедур залежно від мети переміщення.

Основний правовий документ – Митний кодекс України.

Діяльність органів Державної митної служби України переслідує дві групи цілей:

1. Економічні. У їхньому числі: суто фіскальні (тобто поповнення дохідної частини бюджету країни) і регулятивні. Свій регулюючий вплив на економіку митний механізм робить митними тарифами (методами непрямого регулювання), а також заборонами, ліцензуванням, квотуванням експорту й імпорту (методами прямого, адміністративного регулювання).

2. Захисні, тобто забезпечення економічної, санітарної безпеки країни, захисту громадського порядку, здоров'я населення, культурних цінностей.

Митний кодекс України передбачає здійснення митного контролю та митного оформлення транспортних засобів

і товарів, які переміщуються через митний кордон України, запроваджуючи такі види митного режиму:

1) імпорт (випуску товарів для вільного використання);
2) реімпорт;
3) експорт;
4) реекспорт;
5) транзит товарів;
6) тимчасове ввезення;
7) тимчасове вивезення товарів;
8) митний склад;
9) вільна митна зон;
10) безмитна торгівля;
11) переробка на митній території України;
12) переробка за межами митної території України;
13) знищення;
14) відмова на користь держави.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 11

1. Адміністративно-правовий режим: поняття та сутність.

2. Види адміністративно-правових режимів.

3. Регулювання адміністративно-правових режимів.

4. Поняття, цільове призначення інституту реєстрації, обліку і звітності. Основи правової регламентації і основні об'єкти реєстрації, обліку і звітності в Україні.

5. Поняття і цільове призначення інституту ліцензування. Основи правової регламентації і основні об'єкти ліцензування в Україні.

6. Поняття і цільове призначення інституту атестації. Основи правової регламентації атестації.

7. Поняття, цільове призначення інституту акредитації. Основи правової регламентації акредитації в Україні.

8. Поняття і цільове призначення інституту сертифікації. Основи правової регламентації і основні об'єкти сертифікації в Україні.

9. Поняття і цільове призначення інституту стандартизації. Основи правової регламентації і основні об'єкти стандартизації в Україні.

10. Поняття, цільове призначення та основи правової регламентації інституту метрології в Україні.

11. Поняття і цільове призначення інституту квотування. Основи правової регламентації і основні об'єкти квотування в Україні.

12. Поняття, цільове призначення та основи правового регулювання інституту державного замовлення в Україні.

13. Поняття, цільове призначення та основи правового регулювання інституту державної служби в Україні.

14. Поняття, цільове призначення та основи правового регулювання інститутів пропозицій і заяв громадян в Україні.

15. Поняття, цільове призначення та основи правового регулювання інституту заохочення в Україні.

16. Поняття, цільове призначення та основи правового регулювання інституту наукового ступеня і вченого звання в Україні.

17. Поняття, цільове призначення та основи правового регулювання інституту контролю та адміністративного нагляду в Україні.

18. Охарактеризуйте поняття ординарних і екстраординарних режимів.

19. Режим надзвичайного стану.

20. Режим надзвичайної ситуації. Відмінності режиму надзвичайного стану від режиму надзвичайної ситуації.

21. Режим антитерористичної операції.

22. Режим воєнного стану. Управління в умовах особливого становища.

23. Режим санітарно-епідеміологічного благополуччя населення.

24. Режим охорони державного кордону.

25. Режим секретності.

Завдання 1.

Складіть таблицю порівняльного аналізу.

Адміністративно-правовий режим. Правова (юридична) підстава введення. Фактична підстава введення. Суб'єкти введення та процедура. Передбачені заходи забезпечення режиму надзвичайного стану, надзвичайної ситуації, військового положення, карантину, режиму в зоні проведення антитерористичної операції.

Вкажіть правопорушення, що посягають на зазначені види режимів, за які встановлена адміністративна відповідальність.

Завдання 2.

Вивчіть закон «Про надзвичайний стан» і заповніть таблицю порівняльного аналізу.

Завдання 3.

Громадянина Зубика зупинив співробітник служби безпеки і, пред'явивши своє службове посвідчення, попросив показати документ, що засвідчує особу Зубика. Зубик сказав, що про необхідність пред'явлення документа, що посвідчує особу, на вимогу поліцейських він знає, а про необхідність пред'явлення документа, що посвідчує особу, на вимогу співробітників СБ йому нічого не відомо. Незважаючи на роз'яснення співробітника СБ про те, що працівники СБ, як і поліцейські, мають у разі потреби право перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу, Зубик відмовився пред'явити паспорт.

1. Дайте правову оцінку цій ситуації.

2. Що б Ви зробили на місці співробітника СБ?

Завдання 4.

В умовах надзвичайного стану, введеного у зв'язку з повінню в одному з міст країни, постановою мера з 22.00 до 6.00 год. ранку був заборонений виїзд з міста і в'їзд у місто транспортних засобів, які не мають спеціальних перепусток, введений огляд всіх транспортних засобів, що виїжджають з міста, і тих, що в'їжджають у місто.

1. До яких груп заходів адміністративного примусу можна віднести ці обмеження? Чи припустимо здійснення таких заходів в умовах надзвичайного стану?

2. Чи має право мер видати зазначену постанову?

Завдання 5.

В умовах введеного режиму надзвичайного стану в місті в одному районі розпорядженням голови районної

адміністрації була скасована подача електроенергії в житлові будинки до прийняття рішення про скасування надзвичайного стану. Жителі кількох знеструмлених будинків подали скаргу на дії голови адміністрації в районну прокуратуру.

Оцініть ситуацію. Чи правомірні дії голови районної адміністрації? Яке рішення може бути прийнято за цим фактом?

Завдання 6.

З 15 квітня по 15 червня 2018 року на території Закарпатської області було введено Особливий протипожежний режим, що забороняє, зокрема, розведення багать на територіях поселень, міських округів, садівничих об'єднань.

Чи правомірно введення таких заходів в умовах дії цього режиму? Які ще заходи в зв'язку з таким режимом можуть вводитися?

Розділ 5

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ ТА ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ

Тема 12. Поняття і підстави адміністративної відповідальності у контексті розвитку теоретичних поглядів на розвиток прав і свобод людини в Україні та Європейському Союзі

У сфері дії адміністративного права можна виділити два неоднорідні типи відповідальності – негативну (або ретроспективну) і позитивну (або перспективну). Перший тип відповідальності завжди пов'язаний із вчиненням особою протиправного діяння і супроводжується негативними для неї наслідками у вигляді певних санкцій. Другий тип відповідальності виражається в обов'язку здійснити належним чином певні «позитивні» дії в будь-яких регулятивних правовідносинах і характеризується психічним ставленням до виконання покладених на суб'єкт правовідносин обов'язків.

Отже, адміністративна відповідальність належить до першого типу, тобто до негативної (ретроспективної), відповідальності.

Адміністративна відповідальність відповідно до українського законодавства – це відповідальність за вчинення адміністративного проступку (правопорушення).

Вітчизняна правова доктрина адміністративної відповідальності базується на розмежуванні кримінальних злочинів і адміністративних правопорушень, а відтак окремих видів юридичної відповідальності – кримінальної та адміністративної. Натомість за законодавством західних країн аналогічні діяння обіймаються поняттям кримінального правопорушення, в якому виокремлюються проступки, що не тягнуть за собою певних наслідків, скажімо, судимості.

Згідно з проєктом Кодексу про адміністративні проступки адміністративна відповідальність – це засіб охорони та захисту суспільних відносин, що використовується державою як адміністративний примус і полягає в застосуванні до суб'єкта адміністративного проступку адміністративних стягнень та заходів впливу, встановлених цим Кодексом.

Адміністративна відповідальність характеризується негативною реакцією держави на протиправні прояви окремих фізичних (а в деяких випадках і юридичних) осіб шляхом встановлення відповідних правил, заборон і адекватних порушенням санкцій щодо порушників. Адміністративна відповідальність має всі ознаки юридичної відповідальності, позаяк є різновидом останньої. Це, з одного боку, державний примус, міра стягнення за вчинене правопорушення, а з іншого – обов'язок винного зазнавати негативних для нього наслідків. Відповідальність може наставати тільки в тому випадку, коли це передбачено нормою права. Наявність норми і органу, що її застосовує, – це лише передумова. Але вони недостатні для накладення стягнення, для притягнення до адміністративної відповідальності обов'язковою підставою є адміністративний проступок.

Основні риси адміністративної відповідальності виявляються в тому, що:

- підставою для її настання є адміністративний проступок;

- вона реалізується за умов неслужбової непідлеглості;
- існує значна кількість уповноважених органів (посадових осіб), що накладають адміністративні стягнення;
- порядок накладання адміністративних стягнень визначається нормами адміністративного права.

Отже, адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що становить сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень. Законодавче регулювання адміністративної відповідальності здійснюється на підставі Кодексу України про адміністративні правопорушення, Митного кодексу України, Податкового кодексу, а також інших законодавчих актів.

Сутність адміністративної відповідальності виявляється в накладенні адміністративних стягнень на осіб, які вчинили протиправні дії або бездіяльність.

Адміністративне стягнення – це визначена в законі міра покарання у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального або фізичного характеру, яка застосовується щодо суб'єкта адміністративного проступку за його протиправне діяння.

Метою адміністративного стягнення, як зазначено у статті 23 КУпАП, є виховання особи, яка вчинила адміністративний проступок, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень і самим правопорушником, й іншими особами.

Адміністративні стягнення характеризуються тим, що несуть в собі виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги

до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень і самим правопорушником, і іншими особами, як це випливає із ст. 23 КУпАП. Крім того, вони мають за мету захист громадської безпеки, власності, встановленого порядку управління та інших суспільних відносин. Кожне адміністративне стягнення – це несприятливі юридичні наслідки, це покарання за шкоду, завдану проступком суспільним відносинам.

Стаття 24 КУпАП містить перелік одинадцяти адміністративних стягнень: попередження; штраф; штрафні бали; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянинові (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; суспільно корисні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті.

До іноземців та осіб без громадянства відповідно до частини четвертої ст. 24 КУпАП та ст. 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» може застосовуватися такий захід, як адміністративне видворення за межі України.

Передбачені в КУпАП адміністративні стягнення варто класифікувати за такими критеріями:

а) характером впливу на особу;

б) порядком застосування;

в) дією в часі;

г) суб'єктами застосування.

В юридичній літературі прийнято всі стягнення, які накладаються в адміністративно-правовому порядку, залежно від характеру впливу на особу поділяти на особисті, майнові та змішані – особисто-майнові, а також на ті, що мають тільки виправно-виховний вплив, і ті, що поряд з виховним впливом виключають можливість вчинення подібних правопорушень в майбутньому цією особою.

Ті стягнення, які спрямовані безпосередньо на особу правопорушника, прийнято називати особистими. Це попередження та адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті.

Майновими вважаються штраф, штрафні бали; виправні роботи, громадські роботи, суспільно корисні роботи, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, а також конфіскація предмета, грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення.

Особисто-майновим стягненням можна вважати позбавлення спеціального права. Адже через позбавлення права (наприклад, права керування транспортними засобами) держава впливає на особу, позбавляючи її й об'єктивного права, наданого раніше, і матеріальних благ, які вона могла б отримати (влаштуватися на роботу, пов'язану із керуванням транспортним засобом, або керувати транспортним засобом, що належить особі на праві приватної власності тощо).

До адміністративних стягнень, що мають виправно-виховний вплив, належать попередження, штраф, штрафні бали; виправні роботи, громадські роботи, суспільно корисні роботи, адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті. Оплатне вилучення предмета, конфіскація та позбавлення спеціального права належать до адміністративних стягнень, які створюють умови для виключення можливостей вчинення даною особою відповідного

виду правопорушень. Наприклад, після конфіскації зброї і бойових припасів особа не в змозі вчинити адміністративне правопорушення, передбачене ст. 174 КУпАП, а саме: стрільбу з вогнепальної, холодної, метальної чи пневматичної зброї у населених пунктах і не відведених для цього місцях або з порушенням встановленого порядку.

За порядком застосування ст. 25 КУпАП виділяє основні і додаткові адміністративні стягнення. Оплатне вилучення та конфіскація предметів можуть застосовуватись і як основні, і як додаткові адміністративні стягнення. Усі інші адміністративні стягнення можуть застосовуватися тільки як основні.

За дією в часі відносно впливу на правопорушника стягнення можуть бути одномоментними (разовими) (попередження, штраф, конфіскація, оплатне вилучення предмета) і тривалими – арешт (до 15 діб), арешт з утриманням на гауптвахті, позбавлення прав (до 3 років), виправні роботи (до 2 місяців).

За такою ознакою, як суб'єкти застосування, адміністративні стягнення поділяються на: а) ті, що застосовуються лише судом (суддею), – конфіскація, адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті, виправні роботи, громадські роботи, суспільно корисні роботи, оплатне вилучення предмета, позбавлення спеціального права; б) ті, що можуть застосовуватись іншими органами адміністративної юрисдикції (попередження, штраф).

Адміністративні стягнення в ст. 24 КУпАП викладені у відповідному порядку, що відображає зростання від незначних (попередження) до більш значних (конфіскація) та до суворих стягнень, – виправних робіт та адміністративного арешту.

Враховуючи зміни, які відбуваються у суспільстві, передусім перебудову економіки, становлення ринкових

відносин, запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб, проєкт нового КУпАП передбачає нові види адміністративних стягнень, наприклад скасування реєстрації юридичної особи, позбавлення ліцензії на певний вид підприємницької діяльності тощо.

Попередження. Стаття 26 КУпАП передбачає, що попередження виноситься у письмовій формі або у передбачених законодавством випадках фіксується іншим встановленим способом. Як правило, попередження встановлюється за адміністративний проступок у санкції норми, що передбачає відповідальність за нього, як альтернатива більш серйозному стягненню і застосовується як самостійний вид стягнення за вчинення незначних правопорушень, а також до осіб, які вперше вчинили проступок, за наявності обставин, що пом'якшують відповідальність, та позитивних характеристик суб'єкта проступку. Це переважно виховний вплив держави в особі органу адміністративної юрисдикції на поведінку правопорушника.

Застосування попередження як виду адміністративного стягнення оформляється постановою уповноваженого органу адміністративної юрисдикції за правилами, визначеними у ст. 283 КУпАП.

Попередження може також фіксуватись іншим встановленим законодавством способом. Стаття 306 КУпАП, що регулює порядок виконання постанови про винесення попередження, водночас передбачає порядок винесення адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення правопорушень, передбачених статтями 116 (порушення правил з охорони порядку і безпеки руху на річковому транспорті й маломірних суднах), 1162 (порушення правил, що забезпечують безпеку експлуатації суден на внутрішніх водних шляхах), 117 (порушення правил користування річковими і маломірними суднами), 125 (інші

порушення правил дорожнього руху), частиною першою статті 127 (непокора пішоходів сигналам регулювання дорожнього руху, перехід ними проїзної частини у невстановлених місцях або безпосередньо перед транспортними засобами, що наближаються, невиконання інших правил дорожнього руху), уповноважуючи Міністерство внутрішніх справ України або центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті встановлювати способи оформлення такого попередження. Такою формою є фіксування в талоні попереджень порушень водіями транспортних засобів правил дорожнього руху.

Попередження як захід адміністративної відповідальності (тобто як адміністративне стягнення) слід відрізняти від попередження як заходу адміністративно-запобіжного. Незважаючи на однакову назву цих заходів та загальне призначення бути заходами адміністративного примусу, ці заходи відрізняються як за правовою природою, так і за правовими наслідками їх застосування.

Адміністративне стягнення – це адекватна шкоді, завданій правопорушенням, оцінка, що виявляється в реагуванні не будь-якого правоохоронного органу, а уповноваженого органу адміністративної юрисдикції на проступок. Попередження – запобіжний захід, який не має процесуального оформлення і пов'язаний з проявами, які не є завершеними адміністративними проступками.

Попередження як адміністративне стягнення тягне за собою відповідні правові наслідки. По-перше, особа, якій винесено попередження, вважається протягом року такою, що притягувалася до адміністративної відповідальності, і це має значення особливо при її притягненні до кримінальної відповідальності за злочини, при кваліфікації яких

враховується характеристика особи, що їх вчинила, в тому числі притягнення її до адміністративної відповідальності. По-друге, при повторному вчиненні протягом року однорідного правопорушення, за яке особа була піддана стягненню у вигляді попередження, накладення такого стягнення вважається обставиною, що обтяжує відповідальність.

Відповідно до статті 27 КУпАП штраф – є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених Кодексом та іншими законами України. Штраф за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, може бути накладено на громадянина після використання ним штрафних балів, передбачених статтею 27-1 Кодексу.

Однак, декриміналізація деяких злочинів з переведенням законодавцем у розряд адміністративних проступків та поява нового законодавства, яке особливо регулювало економічні відносини, потреба їх оперативного й ефективного захисту спричинили збільшення штрафів, що накладаються в адміністративному порядку. Тому зараз у визначенні поняття штрафу законодавець не встановив граничні його розміри.

У 2015 році КУпАП доповнено таким новим адміністративним стягненням, як штрафні бали, що накладаються на громадян за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, установлені КУпАП.

Кожному громадянину, який має право керування транспортним засобом, щороку з початку року (з дня отримання права керування транспортним засобом) і до кінця року нараховується 150 балів.

У разі фіксації правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі від

загальної кількості балів громадянина, який вчинив правопорушення, вираховується кількість штрафних балів, передбачених відповідною статтею Особливої частини КУпАП.

У разі якщо розмір стягнення у вигляді штрафних балів перевищує залишок балів громадянина, штрафні бали накладаються відповідно до залишку незалежно від розміру штрафних балів, зазначених у відповідній статті Особливої частини КУпАП.

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 28 КУпАП). Законодавець, передбачаючи цей вид адміністративного стягнення, ставив за мету виключити володіння предметом, який перебуває у власності громадянина або іншої фізичної особи, однак суб'єкт правовідносин володіє цим предметом з порушенням встановлених правил. Це стягнення може бути як основним, так і додатковим і полягає у примусовому вилученні предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім предметом адміністративного правопорушення.

Щоправда, законодавець передбачає оплатне вилучення тих предметів, що є безпосередніми об'єктами правопорушення. Оскільки об'єктом правопорушення предмет не може бути (об'єктом можуть бути суспільні відносини, які складаються щодо такого предмета), то сам матеріальний предмет може тут виглядати як предмет адміністративного проступку.

Законодавець також передбачив наступну після вилучення реалізацію предмета з передачею вирученої суми колишньому власникові з відрахуванням витрат по реалізації цього предмета. Порядок застосування вилучення і види предметів, які підлягають вилученню, встановлюються законодавством України. Цей вид стягнення передбачений у санкціях ст. ст. 121, 130, 133, 166.1, 191, 193. Так, у ча-

стині другій ст. 130 КУпАП передбачено, що за повторне протягом року вчинення будь-якого з порушень (керування транспортними засобами в стані сп'яніння, ухилення осіб, які керують транспортними засобами, від проходження відповідно до встановленого порядку огляду на стан сп'яніння) тягне за собою ряд стягнень, серед яких додатковим є оплатне вилучення транспортного засобу.

Частина перша ст. 191 КУпАП передбачила, що порушення правил зберігання, носіння або перевезення вогнепальної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду і бойових припасів громадянами, які мають дозвіл органів на зберігання зазначеної зброї, тягне за собою накладання штрафу від трьох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з оплатним вилученням зброї і бойових припасів до неї або без такого.

Оплатне вилучення предмета відрізняється від передбачених у КУпАП конфіскації та в Кодексі торгівельного мореплавства і Законі України «Про надзвичайний стан» реквізиції.

Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом (предметом) адміністративного проступку (ст. 29 КУпАП), полягає у примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави.

Адміністративна конфіскація має специфічний характер. На відміну від конфіскації, що передбачена у Кримінальному кодексі України (КК) (ст. 59), за нормами адміністративного права можуть бути конфісковані не будь-які предмети, а лише ті з них, які безпосередньо пов'язані із вчиненням проступку. Конфісковано може бути лише предмет, який був знаряддям вчинення проступку або об'єктом (предметом), щодо якого вчинено проступок.

Часто такі предмети прямо називаються в законі. Наприклад, за повторне протягом року вчинене порушен-

ня правил зберігання, носіння, перевезення вогнепальної гладкоствольної зброї (частина друга ст. 191 КУпАП) особою, яка притягувалася за таке правопорушення до адміністративної відповідальності за частиною першою ст. 191, зброя може бути конфіскована.

Однак, варто зазначити, що на цей час положення КУпАП в частині застосування такого виду стягнення, як конфіскація, 5 квітня 2001 р. були приведені у відповідність до вимог Конституції України. Конституційна стаття 41 передбачає, що «ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом». Як це випливає із ст. 41 Конституції України, що застосовується за нормами КУпАП, зараз конфіскація віднесена до компетенції суду.

Позбавлення спеціального права, наданого даному громадянинові, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 30 КУпАП). Позбавлення наданого даному громадянинові права полювання застосовується на строк до 3 років за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом.

Позбавлення наданого даному громадянинові права керування транспортними засобами застосовується на строк до 3 років за грубе або повторне порушення порядку користування цим правом або на строк до 10 років за систематичне порушення порядку користування цим правом.

Позбавлення права керування засобами транспорту не може застосовуватись до осіб, які користуються цими засобами в зв'язку з інвалідністю, за винятком випадків:

- керування в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції;

- у разі невиконання вимоги працівника поліції про зупинку транспортного засобу;
- у разі залишення на порушення вимог встановлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є;
- у разі ухилення від огляду на наявність алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Позбавлення права полювання не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Позбавлення спеціальних прав як вид адміністративного стягнення передбачено ст. 30 КУпАП. У цій статті прямо вказується, яких спеціальних прав може бути позбавлена особа за вчинення адміністративного правопорушення: право керування транспортним засобом та право полювання.

Позбавляють права полювання відповідні органи, що здійснюють нагляд за дотриманням правил полювання. Цей захід адміністративного стягнення може застосовуватися за проступки, передбачені статтями 85, 108, 116, 122, 123, 130 КУпАП тощо.

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КУпАП, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом строком на

один рік, коли його спеціально передбачено в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КУпАП.

Громадські роботи (ст. 30.1 КУпАП), полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування.

Громадські роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більш як чотири години на день.

Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років, та чоловікам, старше 60 років.

Стаття 31 КУпАП передбачає виправні роботи, які застосовуються на строк до двох місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративний проступок, з відрахуванням до двадцяти відсотків її заробітку в доход держави. Виправні роботи призначаються місцевим судом.

Особливостями цього адміністративного стягнення є:

- стягнення майнового характеру, що триває;
- стягнення відбувається тільки за місцем постійної роботи, а тому може застосовуватися до осіб, які працюють на постійній роботі;
- стягнення застосовується як основне;
- під час відбування виправних робіт забороняється звільнення з роботи за власним бажанням;
- адміністрації підприємства, де правопорушник відбуває стягнення у вигляді виправних робіт, забороняється надання цій особі чергової відпустки;
- час відбування виправних робіт не зараховується до трудового стажу особи, яка притягується до адміністративної відповідальності із застосуванням цього виду стягнення.

Виправні роботи – адміністративне стягнення, яке застосовується не до всіх без винятку правопорушників, якщо вони вчинили проступок, що передбачений тією чи іншою статтею КУпАП із зазначенням відповідного стягнення. Це стягнення не дозволяється застосовувати: а) до непрацездатних осіб (пенсіонерів за віком, інвалідів, до вагітних жінок); б) до військовослужбовців та призваних на збори військовозобов'язаних; в) до осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ.

Виправні роботи як адміністративне стягнення відрізняються від виправних робіт без позбавлення волі як кримінального покарання.

По-перше, ці санкції відрізняються строками: в адміністративному праві виправні роботи призначаються на строк до двох місяців, тоді як за ст. 29 Кримінального кодексу України вони призначаються до двох років. По-друге, за ст. 31 КУпАП виправні роботи відбуваються лише за місцем постійної роботи, а відповідно до ст. 57 КК вони відбуваються відповідно до вироку суду або за місцем роботи, але із суми заробітку засудженого проводиться відрахування в доход держави у розмірі, встановленому вироком суду в межах від десяти до двадцяти відсотків.

Цей вид адміністративного стягнення застосовується за вчинення адміністративних проступків, які за ступенем суспільної шкідливості наближаються до злочинів. Це – дрібне розкрадання державного або колективного майна (ст. 51 КУпАП), незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП), дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП) та деякі інші.

Суспільно корисні роботи (ст. 31-1 КУпАП). Суспільно корисні роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила

адміністративне правопорушення, оплачуваних робіт, вид яких та перелік об'єктів, на яких порушники повинні виконувати ці роботи, визначає відповідний орган місцевого самоврядування.

Суспільно корисні роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від ста двадцяти до трьохсот шістдесяти годин і виконуються не більше восьми годин, а неповнолітніми – не більше двох годин на день.

Суспільно корисні роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами I або II групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років, та чоловікам, старше 60 років.

Адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП) передбачає короткострокове, строком до 15 діб, позбавлення волі особи, яка вчинила адміністративний проступок, котрий завдав значної шкоди суспільним відносинам, з використанням їх на фізичних роботах без оплати праці.

Законодавець передбачив застосування адміністративного арешту лише за окремі види правопорушень. Наприклад, за: 1) незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44); 2) дрібне хуліганство (ст. 173); 3) розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява в громадських місцях у нетверезому вигляді, вчинені особою, яка двічі протягом року піддавалась адміністративному стягненню за такі правопорушення (частина третя ст. 178); 4) злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника поліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця (ст. 185); 5) порушення порядку організації і проведення зборів і демонстрацій (ст. 185.1); 6) прояв неповаги до суду (частина перша ст. 185.3).

Адміністративний арешт застосовується з урахуванням особистості правопорушника.

У частині 2 ст. 32 КУпАП конкретно визначено тих осіб, до яких взагалі не дозволяється застосовувати цей вид стягнення: вагітні жінки; жінки, що мають дітей віком до 12 років; особи, які не досягли 18 років; інваліди першої та другої груп.

Застосування адміністративного арешту не тягне за собою судимості й не є підставою для звільнення особи з роботи. Його застосування не переривається трудового стажу. Однак заробітна плата за час відбування адміністративного арешту не виплачується.

Постанова районного або міського суду про застосування адміністративного арешту виконується негайно після її винесення. Арештовані піддаються особистому оглядові й тримаються під вартою, як вказано у ст. 327 КУпАП, в місцях, що їх визначають органи Національної поліції. При виконанні постанови про застосування адміністративного арешту арештовані піддаються особистому оглядові.

Строк адміністративного затримання зараховується до строку адміністративного арешту. Відбування адміністративного арешту провадиться за правилами, встановленими законами України.

Трудове використання осіб, підданих адміністративному арешту, організовують виконавчі органи місцевого самоврядування (виконкоми міських, районних та селищних рад).

Арешт з утриманням на гауптвахті, як адміністративне стягнення застосовується до військовослужбовців. Арешт з утриманням на гауптвахті встановлюється і застосовується лише у виключних випадках за окремі види військових адміністративних правопорушень на строк до десяти діб.

Арешт з утриманням на гауптвахті призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею).

Арешт з утриманням на гауптвахті не може застосовуватися до військовослужбовців-жінок.

Відмова від виконання наказу або інших законних вимог командира тягне арешт військового з утриманням на гауптвахті на строк до 10 діб.

Аналогічне покарання призначається за самовільне залишення частини або місця служби, а також нез'явлення військового в строк без поважних причин при звільненні з частини, за неявку з відрядження, відпустки або лікувального закладу тривалістю до 3 діб.

Також арешт з утриманням на гауптвахті на строк до 10 діб призначається за необережне знищення або пошкодження зброї, боєприпасів, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна.

До 10 діб на гауптвахті утримуються за незаконне використання військовим чиновником транспортних засобів, споруд чи іншого військового майна, а також за незаконне використання підлеглого для особистих послуг. Крім того, відповідно до закону, вживання пива (крім безалкогольного), алкогольних та слабоалкогольних напоїв військовими, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів на території військових частин, об'єктів або виконання ними обов'язків військової служби у нетверезому стані тягне за собою накладення штрафу від трьох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк до 10 діб.

Крім солдатів строкової служби, в дисциплінарний батальйон можуть бути відправлені контрактники, офіцери, які проходять кадрову військову службу і службу за призовом, і мобілізовані (крім військовослужбовців-жінок).

Тема 13. Теоретичні засади адміністративно-деліктного права. Поняття та склад адміністративного правопорушення

Глава 4 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає основні правила накладення адміністративного стягнення. Воно накладається в межах установлених санкціями статей КУпАП або іншими чинними законодавчими актами. При накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність.

Стаття 34 КУпАП називає обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення:

- щире розкаяння винного;
- відвернення винним шкідливих наслідків проступку, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди;
- вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин;
- вчинення правопорушення неповнолітнім;
- вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

Орган, який вирішує справу про адміністративне правопорушення, може визнати пом'якшуючими також обставини, не зазначені в законі.

Передбачені в ст. 35 КУпАП обставини, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, також дають змогу уповноваженому органу або суду визначитися щодо міри адміністративної відповідальності. Обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, визнаються:

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

- повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин;
- втягнення неповнолітнього у правопорушення;
- вчинення правопорушення групою осіб;
- вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин;
- вчинення правопорушення у стані сп'яніння. Що стосується такої обставини, як вчинення правопорушення в стані сп'яніння, то законодавець надав право органу адміністративної юрисдикції не визнавати цю обставину як обтяжуючу залежно від характеру адміністративного проступку.

Законодавець передбачає порядок накладення стягнень при вчиненні кількох адміністративних проступків. У ст. 36 КУпАП передбачено, що у разі вчинення однією особою двох і більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається за кожний проступок окремо.

З цього правила зроблено винятки. Якщо особа вчинила кілька адміністративних проступків, справи про які одночасно розглядають ся одним і тим же органом або посадовою особою, стягнення накладається в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених. До основного стягнення в цьому разі може бути приєднано одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке з вчинених правопорушень.

Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше двох місяців після його вчинення, а при правопорушенні, що триває, – два місяці з дня його виявлення. У разі відмови в порушенні кримінальної справи чи закриття кримінальної справи, але при наявності в діях порушника ознак адміністративного проступку адміністративне

стягнення може бути накладено не пізніш як через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття.

Стаття 39 КУпАП також передбачає строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню. Цей строк дорівнює одному року, якщо особа протягом цього року не вчинила нового адміністративного проступку.

Особливості адміністративної відповідальності спеціальних суб'єктів

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

Загальним суб'єктом адміністративного проступку (правопорушення) вважається осудна особа, яка досягла 16-річного віку.

Спеціальним суб'єктом є особа, яка може бути визнана суб'єктом конкретного адміністративного правопорушення, а відтак притягнута до адміністративної відповідальності за наявності у неї, крім ознак загального суб'єкта, певних додаткових ознак.

Такими додатковими ознаками, зокрема, можуть бути: громадянство; вік; наявність статусу посадової особи або конкретна займана посада; стан здоров'я або фізіологічний стан особи; родинні зв'язки; професія; рід або сфера професійної діяльності; факт наділення певними правами, обов'язками або факт позбавлення суб'єктивного права чи його відсутності; факт попереднього притягнення особи до адміністративної відповідальності; спеціальний правовий статус, деякі інші ознаки.

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

Водночас, згідно зі ст. 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземець, який вчинив злочин або адміністративне правопорушення, після відбуття призначеного йому покарання чи виконання адміністративного стягнення може бути видворений за межі України. Рішення про видворення приймається адміністративним судом за позовом посадових осіб Державної міграційної служби, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України. Видворення іноземця за межі України може супроводжуватися забороною подальшого в'їзду в Україну строком до 5 років.

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

Певні особливості адміністративної відповідальності існують для неповнолітніх осіб віком від 16 до 18 років. До осіб, які вчинили адміністративні правопорушення у зазначеному віці, застосовуються не визначені адміністративні стягнення, а заходи впливу, передбачені статтею 24.1 КУпАП:

- зобов'язання публічно чи в іншій формі просити вибачення у потерпілого;
- попередження;
- догана або сувора догана;
- передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, що їх замінюють, або під нагляд педагогічному чи трудовому колективу, а також окремим громадянам на їх прохання.

У разі вчинення особами віком від 16 до 18 років адміністративних правопорушень, передбачених статтями 44 (наркотики), 51 (крадіжка), 121–127 (правила дорожнього руху), частинами першою і другою ст. 130, статтями 173, 174, 185, 190-195 (порушення громадського порядку) КУпАП, вони підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах. З урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до зазначених осіб (за винятком осіб, які вчинили правопорушення, передбачені статтею 185) можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені статтею 24.1 КУпАП.

Крім наведеного, вік є ознакою спеціального суб'єкта адміністративного правопорушення, відповідальність за яке передбачена статтею 211.1 КУпАП. Це неявка громадян до військового комісаріату без поважних причин для приписки до призовного пункту. Але обов'язок з'явитись за викликом до військкомату для приписки виникає у громадян, яким у рік приписки виповнилося 17 років.

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

Ще одна особливість адміністративної відповідальності посадових осіб полягає в тому, що у випадках, коли суб'єктами певних адміністративних проступків виступають і громадяни, і посадові особи, розмір стягнення для посадових осіб передбачається вищий, ніж для громадян. Так, відповідно до статті 53.1 КУпАП самовільне захоплення земельної ділянки тягне накладення штрафу на громадян від десяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

В окремих випадках передбачається адміністративна відповідальність не просто посадових осіб, а осіб, що займають конкретні посади. Наприклад, ст. 62 КУпАП передбачено відповідальність капітанів або інших осіб командного складу судна чи іншого плавучого засобу за невиконання обов'язків по реєстрації у суднових документах операцій із шкідливими речовинами і сумішами. У свою чергу, ст. 102 КУпАП передбачено відповідальність керівників, заступників керівників, головних енергетиків (головних механіків), начальників цехів та служб підприємств, установ і організацій за експлуатацію паливо- та енерговикористовуючого устаткування без засобів автоматичного регулювання, або приладів енергетичного контролю, або теплоутилізаційного обладнання, передбачених проєктом, або у разі їх несправності.

Серед ознак спеціального суб'єкта виділяють і ті, що стосуються стану здоров'я особи. Так, ст. 44.1 КУпАП передбачена відповідальність особи, хворої на наркоманію, за ухилення від медичного огляду на наявність наркотичного сп'яніння, а ст. 46 КУпАП встановлено відповідальність хворих на венеричну хворобу за умисне приховування джерела зараження та осіб, які були у контакті з цими хворими.

Особливістю адміністративної відповідальності, пов'язаною із такою характеристикою спеціального суб'єк-

та, як стан здоров'я, є також закріплена у частині третій ст. 30 КУпАП заборона застосування адміністративного стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортними засобами (з деякими винятками) до осіб, які користуються цими засобами у зв'язку з інвалідністю.

Фізіологічний стан особи використовується як ознака спеціального суб'єкта у випадках притягнення до адміністративної відповідальності осіб, що знаходилися під час вчинення правопорушення у стані сп'яніння (частина третя ст. 127, ст. 130 КУпАП).

Ознакою спеціального суб'єкта адміністративного проступку можуть виступати і його родинні зв'язки з іншими суб'єктами. Так, ст. 184 КУпАП передбачена відповідальність батьків за невиконання ними обов'язків щодо виховання дітей.

В окремих випадках ознакою спеціального суб'єкта виступає обов'язок, покладений на особу, або надане їй суб'єктивне право. Таким може бути, зокрема, обов'язок за вироком або рішенням суду відшкодувати майнову шкоду, заподіяну злочином підприємствам, установам, організаціям або громадянам. За ухилення від виконання такого обов'язку передбачено адміністративну відповідальність.

Щодо суб'єктивного права як ознаки спеціального суб'єкта адміністративного проступку, то частина друга ст. 106.1 КУпАП передбачає відповідальність землекористувачів або землевласників за невжиття ними заходів щодо забезпечення встановленого режиму охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць зберігання і переробки врожаю цих культур, а так само невжиття заходів щодо знищення післяжнивних залишків чи відходів виробництва, що містять наркотичні речовини. В даному випадку ознакою спеціального суб'єкта виступає право землекористування або землеволодіння, надане певній особі.

Крім того, в багатьох випадках законодавством передбачається адміністративна відповідальність осіб, наділених правом управління транспортними засобами (ст. 121–124 КУпАП) або річковими чи маломірними суднами (ст. 116 КУпАП).

Іноді ознакою спеціального суб'єкта може бути попереднє позбавлення суб'єктивного права або його відсутність взагалі. Так, громадяни, у яких органами Національної поліції анульовано дозвіл на зберігання і носіння вогнепальної гладкоствольної мисливської чи холодної зброї, а також пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду і бойових припасів громадянами, можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності за ухилення від реалізації такої зброї згідно із ст. 193 КУпАП. А особи, які не мають права керування транспортними засобами, є суб'єктами адміністративного проступку, відповідальність за вчинення якого передбачена ст. 126 КУпАП.

Окремі особливості адміністративної відповідальності існують для представників певних професій. Так, відповідно до вимог ст. 29 КУпАП такий вид адміністративного стягнення, як конфіскація, якщо вона передбачає вилучення вогнепальної зброї, інших знарядь полювання та бойових припасів, не може бути застосований до людей, для яких полювання є основним джерелом існування. До таких осіб також не може застосовуватись адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права полювання.

У свою чергу, суб'єктами адміністративного проступку, передбаченого ст. 108 КУпАП, який полягає у грубому порушенні правил експлуатації тракторів, комбайнів, інших самохідних сільськогосподарських машин і правил техніки безпеки при їх експлуатації, можуть бути тільки механізатори. Суб'єктами проступку, передбаченого ст. 165.1 КУпАП,

виступають, крім інших суб'єктів, представники такої професії, як адвокати.

Крім професії, як ознака спеціального суб'єкта може використовуватись і рід діяльності, яким займається особа, або навіть сфера діяльності. Так, суб'єктами проступку, який полягає в недотриманні квоти демонстрування національних фільмів при використанні національного екранного часу, є працівники кінематографії і телебачення (ст. 164^8 КУпАП), суб'єктами проступків, передбачених статтями 155, 155^1, 155^2 КУпАП, є працівники торгівлі, громадського харчування і сфери послуг.

Досить велику групу спеціальних суб'єктів адміністративного проступку утворюють суб'єкти, що мають спеціальний правовий статус. До таких можна віднести: військовослужбовців; членів дільничних виборчих комісій (ст. 186^2 КУпАП); громадян – суб'єктів підприємницької діяльності (ст. 133^i, 133^2, 165^i, 166^i, 166^2 КУпАП тощо); суб'єктів цивільного або кримінального процесів – свідків, потерпілих, позивачів, відповідачів, експертів, перекладачів (ст. 185^3, 185^4 КУпАП) тощо.

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

Водночас ці особи за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм, правил полювання, рибальства та охоро-

ни рибних запасів, митних правил, вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, неправомірним використанням державного майна, невжиттям заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, щодо подання органу дізнання, слідчого або протесту, припису чи подання прокурора, ухиленням від виконання законних вимог прокурора, порушенням законодавства про державну таємницю, несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. Але при цьому до зазначених осіб не може бути застосовано такі види адміністративних стягнень, як виправні роботи і адміністративний арешт.

Інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів (або спеціальних положень про дисципліну), у випадках, прямо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах.

При порушенні правил дорожнього руху водіями транспортних засобів Збройних Сил України або інших утворених відповідно до законів України військових формувань, військовослужбовцями строкової служби штраф як адміністративне стягнення до них не застосовується. До зазначених осіб як захід адміністративної відповідальності застосовується попередження.

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

Тема 14. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність в адміністративному праві. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб

Складовою предмета адміністративного права, з-поміж інших, є відносини, що виникають в процесі внутрішньої організаційної діяльності різних органів державної влади, причому не тільки виконавчої. Належна внутрішня організація роботи державних органів є запорукою сумлінного виконання такими органами своїх головних (профільних) завдань, функцій та повноважень.

У внутрішньоорганізаційних відносинах важливе місце належить таким видам юридичної відповідальності, що реалізуються в самих органах держави та їх апараті, як дисциплінарна / матеріальна відповідальність.

Найчастіше дисциплінарна і матеріальна відповідальність розглядаються в межах предмета трудового права, норми якого регулюють внутрішні організаційні відносини всередині підприємства, установ та організацій, що виникають на підставі трудових правовідносин.

Аналіз чинного законодавства України свідчить про наявність також адміністративно-правового регулювання подібних видів юридичної відповідальності щодо осіб, що проходять службу в державних органах (та їх апараті).

Дисциплінарна відповідальність в адміністративному праві

Як вже було відзначено, дисциплінарну відповідальність прийнято визначати як застосування уповноваженим органом або посадовою особою до осіб, що знаходяться в їх безпосередньому організаційному підпорядкуванні та вчинили передбачені законом проступки, певних стягнень особистого або організаційного характеру – дисциплінарних стягнень.

Для встановлення галузевої належності правових норм, що регулюють відносини дисциплінарної відповідальності в державних органах, треба врахувати, що всі особи, які працюють в державних органах (та їх апараті), за характером правового становища поділяються на три категорії:

1) особи, що перебувають на державній службі й мають статус, врегульований Законом України «Про державну службу»;

2) особи, що перебувають на державній службі, але їх статус регламентується спеціальними законами. Особи цих двох категорій вважаються державними службовцями, хоча і мають відмінності в правовому статусі;

3) особи, що працюють в апараті державних органів (а не на державній службі) і не мають статусу державних службовців.

Нормами адміністративного права регламентуються відносини дисциплінарної відповідальності тільки щодо перших двох категорій осіб. В тому числі ці норми містяться в законах України «Про судоустрій та статус суддів», «Про прокуратуру» тощо.

Натомість особи, що працюють в апараті державних органів і не є державними службовцями, підлягають дисциплінарній відповідальності, що регулюється виключно законодавством України про працю.

Відповідно до зазначених вище категорій можна виділити різновиди дисциплінарної відповідальності, які регулюються адміністративним правом.

1. Щодо осіб, які проходять службу в державних органах (та їх апараті) і статус яких врегульовано Законом України «Про державну службу», дисциплінарна відповідальність регламентується цим Законом та низкою підзаконних нормативно-правових актів. У випадках, коли окремими нормативно-правовими актами не врегульовано порядок при-

тягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців зазначеної категорії, використовуються норми законодавства України про працю.

2. Щодо осіб, які проходять службу в державних органах, насамперед органах виконавчої влади (та їх апараті), але статус яких регламентується спеціальними окремими законами, засади та умови їх дисциплінарної відповідальності можуть встановлюватись або цими законами, або особливими нормативно-правовими актами – дисциплінарними статутами (та положеннями про дисципліну).

Згідно із Законом України «Про дипломатичну службу» працівники дипломатичної служби несуть дисциплінарну відповідальність за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, перевищення службових повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з перебуванням на дипломатичній службі, а також за вчинки, що їх ганьблять та дискредитують орган, в якому вони працюють. Крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, до працівників дипломатичної служби можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу, як затримка до одного року присвоєння чергового дипломатичного рангу, рангу державного службовця або у призначенні на вищу посаду та попередження про неповну службову відповідність.

На відміну від дисциплінарної відповідальності менш поширеною у сфері державного управління є так звана матеріальна відповідальність в адміністративному праві.

Матеріальна відповідальність в адміністративному праві

У трудовому праві матеріальна відповідальність розглядається як покладення на працівника обов'язку відшкодувати шкоду, заподіяну ним роботодавцю. Враховуючи компенсаційний характер матеріальної відповідальності, норми,

що регулюють аналогічні за змістом відносини, можна виявити і в адміністративному праві. При цьому матеріальна відповідальність залежно від суб'єкта, на якого покладається обов'язок відшкодувати заподіяну шкоду, поділяється на два різновиди.

Перший різновид матеріальної відповідальності за адміністративним правом передбачено ст. 40 КУпАП. Згідно з цією статтею, якщо в результаті адміністративного правопорушення завдано шкоди громадянину, підприємству, установі чи організації, то адміністративна комісія, виконавчий орган сільської, селищної, міської ради при вирішенні питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди, якщо її сума не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а суддя районного (міського) суду – незалежно від розміру шкоди.

Винятком з цього правила є випадки, коли шкода заподіяна неповнолітнім, що досяг 16 років і має самостійний заробіток, а сума шкоди не перевищує одного неоподатковуваного мінімуму доходів громадян. В такому випадку суддя має право покласти на неповнолітнього обов'язок щодо відшкодування заподіяної шкоди або зобов'язати своєю працею усунути її.

Другим різновидом матеріальної відповідальності в адміністративному праві є випадки, коли особи, що проходять службу в державних органах, відшкодовують матеріальну шкоду, завдану ними цьому органу або в цілому державі.

Прикладом такого нормативно-правового акта, який регламентує порядок і правила притягнення зазначених осіб до матеріальної відповідальності, є закон України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та при-

рівняних до них осіб за шкоду, заподіяну державі». Закон визначає підстави та порядок притягнення до матеріальної відповідальності військовослужбовців і призваних на збори військовозобов'язаних, винних у заподіянні шкоди державі під час виконання ними службових обов'язків, передбачених актами законодавства, військовими статутами, інструкціями та іншими нормативними актами.

Відшкодуванню підлягає пряма дійсна шкода, заподіяна розкраданням, пошкодженням, втратою чи незаконним використанням військового майна, погіршенням або зниженням його цінності, що спричинило додаткові витрати для військових частин, установ, організацій, підприємств та військово-навчальних закладів, для відновлення, придбання майна чи інших матеріальних цінностей або надлишкові виплати. Військовослужбовці й призвані на збори військовозобов'язані несуть матеріальну відповідальність за наявності: заподіяння прямої дійсної шкоди; протиправної їх поведінки; причинного зв'язку між: протиправною поведінкою і настанням шкоди; вини у заподіянні шкоди.

Протиправною визнається така поведінка (дія чи бездіяльність) військовослужбовця або призваного на збори військовозобов'язаного, коли він не виконує або недбало виконує свої службові обов'язки. Військовослужбовець або призваний на збори військовозобов'язаний визнається винним у заподіяній шкоді, якщо протиправне діяння вчинене ним умисно чи з необережності. Залежно від того, навмисно чи з необережності заподіяно шкоду, з урахуванням суспільної небезпеки дії (бездіяльності) винної особи та обставин, за яких заподіяно шкоду, вартості майна військовослужбовці та призвані на збори військовозобов'язані притягуються до обмеженої, повної або підвищеної матеріальної відповідальності.

Притягнення військовослужбовців до обмеженої матеріальної відповідальності здійснюється у випадках

заподіяння ними шкоди внаслідок недбалого виконання ними службових обов'язків, передбачених військовими статутами, інструкціями та іншими нормативними актами. Матеріальна відповідальність в такому випадку полягає у відшкодуванні винною особою в розмірі заподіяної шкоди, але не більше місячного грошового забезпечення. У передбачених законом випадках військовослужбовці несуть матеріальну відповідальність у розмірі заподіяної з їх вини шкоди, але не більше тримісячного грошового забезпечення.

Притягнення до повної матеріальної відповідальності здійснюється у разі:

- умисного знищення, пошкодження, псування, розкрадання, незаконного витрачання військового майна або вчинення інших умисних протиправних дій;
- приписки у нарядах та інших документах фактично невиконаних робіт, фальсифікації звітних даних і обману держави в інших формах;
- заподіяння шкоди особою, яка перебувала у нетверезому стані;
- дій (бездіяльності), що мають ознаки злочину;
- недостачі, а також знищення або псування військового майна, переданого їм під звіт для зберігання, перевезення, використання чи для іншої мети.

У зазначених випадках військовослужбовці й призвані на збори військовозобов'язані несуть матеріальну відповідальність у повному розмірі шкоди, заподіяної з їх вини державі.

Військовослужбовці й призвані на збори військовозобов'язані за шкоду, заподіяну розкраданням, марнотратством або втратою зброї та боєприпасів, оптичних приладів, засобів зв'язку, спеціальної техніки, льотно-технічного, спеціального морського і десантного обмундирування, штурманського

спорядження, спеціального одягу і взуття, інвентарних речей та деяких інших видів військового майна, несуть підвищену матеріальну відповідальність у 2–10-кратному розмірі вартості цього майна. Перелік військового майна, недостача або розкрадання якого відшкодовується винними особами у кратному співвідношенні до його вартості, затверджується Кабінетом Міністрів України.

Командири (начальники) військових частин, винні в незаконному звільненні чи переведенні робітника або службовця на іншу роботу, повністю відшкодовують матеріальну шкоду, заподіяну у зв'язку з оплатою за період вимушеного прогулу чи за період виконання ними нижче оплачуваної роботи. Таку відповідальність зазначені особи несуть також у разі затримання ними виконання ухвали суду або наказу вищого за підлеглістю командира (начальника) про поновлення робітника або службовця на роботі.

Втім далеко не для всіх осіб, що проходять службу в державних органах, відносини матеріальної відповідальності регламентуються настільки ретельно. В окремих випадках регламентація таких відносин полягає тільки у встановленні кола осіб, які будуть притягуватися до матеріальної відповідальності за умов завдання відповідної шкоди.

Що стосується порядку і правил притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності, то, якщо вони не врегульовані спеціальними нормативно-правовими актами, використовуються норми законодавства України про працю.

Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб

Базові положення теорії права, які успадкувала українська юриспруденція, встановлюють, що юридичні особи можуть бути суб'єктами тільки цивільно-правової відповідальності. Протягом десятиліть існувала точка зору, за якою

суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути лише фізичні особи.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення вживається термін «особа», але конкретизації щодо того, які саме особи (фізичні чи юридичні) є суб'єктами адміністративних проступків, КУпАП не дає. Водночас, уважно проаналізувавши норми щодо віку, після досягнення якого настає відповідальність, обставин, які виключають адміністративну відповідальність неосудної особи, мети адміністративного стягнення тощо, можна дійти висновку, що КУпАП встановлює адміністративну відповідальність лише фізичних осіб.

Зміна суспільно-політичної ситуації в Україні після набуття нею незалежності, розвиток підприємництва на основі різних форм власності, перехід до ринкової економіки та інші чинники спричинили прийняття Верховною Радою України, не чекаючи відповідного наукового обґрунтування, ряду законів, якими було фактично встановлено відповідальність юридичних осіб, яка за своєю природою не може вважатися не чим іншим, як адміністративною відповідальністю.

Такі норми містять закони України «Про зайнятість населення», «Про громадські об'єднання», «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», «Про виключну (морську) економічну зону», «Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину», «Про ринок електричної енергії», «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними» та деякі інші.

Досліджуючи приписи наведених вище законів, які встановлюють відповідальність юридичних осіб, можна

дійти висновку, що частина законів включає позначення цієї відповідальності, не передбачаючи розміру штрафних санкцій, порядку провадження в справі тощо.

Наприклад, Закон України «Про громадські об'єднання» визначає, що в разі грубого або систематичного вчинення правопорушень за поданням легалізуючого органу або прокурора на об'єднання громадян може бути накладено штраф у судовому порядку.

Втім переважна більшість законів встановлює відповідальність у повному обсязі, тобто містить норми прямої дії. При цьому порядок провадження в цих справах, оскарження рішень органів, уповноважених накладати стягнення, різний. Законом України «Про виключну (морську) економічну зону України» визначено як норми матеріального права (склади правопорушень, що посягають на охорону суверенних прав України в її виключній (морський) економічній зоні), види стягнень (основним з яких штраф) та їх розміри, так і процесуальні норми (органи, які уповноважені розглядати справи про правопорушення, перелік посадових осіб, яким надано право накладати штраф, порядок виконання і оскарження рішень про притягнення до відповідальності).

Потрібно зазначити, що законодавець, встановлюючи адміністративну відповідальність юридичних осіб, вживає терміни «штраф», «відповідальність у вигляді штрафу». Незважаючи на те, що стосовно юридичних осіб термін «адміністративна відповідальність» безпосередньо не вживається, є підстави стверджувати: у всіх подібних випадках йдеться саме про адміністративну відповідальність. Це твердження ґрунтується на положеннях теорії права про наявність таких основних, загальновизнаних видів юридичної відповідальності, як дисциплінарна, адміністративна, кримінальна та цивільно-правова.

Деякі вчені-правознавці обґрунтовують існування і таких видів відповідальності, як конституційно-правова,

матеріальна, відшкодування моральної шкоди. Накладення на підприємство, установу або організацію штрафу, безперечно, є ретроспективною юридичною відповідальністю, яка полягає в обов'язку юридичної особи-правопорушника зазнати негативних наслідків у вигляді стягнень, які від імені держави накладають посадові особи уповноважених органів. Вивчення місця санкцій щодо підприємств, установ або організацій в системі юридичної відповідальності дає підстави зробити висновок, що застосування уповноваженими органами стягнень у вигляді штрафу – це атрибут адміністративної відповідальності.

Адміністративній відповідальності і юридичних, і фізичних осіб притаманні такі спільні ознаки:

- публічний державно-обов'язковий характер;
- зосередження права накладення стягнень в уповноважених органах виконавчої влади (тобто наявність органів адміністративної юрисдикції);
- особливий порядок притягнення до відповідальності;
- встановлення виключного переліку діянь, за які накладаються стягнення, та відповідальності за них перед законом.

Позицію щодо віднесення до кола суб'єктів адміністративної відповідальності юридичних осіб підтримують як українські, так і російські вчені-правознавці та юристи-практики. Водночас, однією з гострих і нерозв'язаних проблем є визначення суб'єктивної сторони адміністративного проступку, суб'єктом якого виступає підприємство, установа, організація або об'єднання громадян. Загальновизнано, що однією з ознак суб'єктивної сторони правопорушення є вина, тобто психічне ставлення правопорушника до своїх дій та їхніх наслідків, виявлене у формі умислу або необережності. Питання вини юридичної особи як суб'єкта

адміністративної відповідальності сучасною наукою глибоко не досліджено.

Водночас, безперечно, що юридичні особи виступають як суб'єкти цивільно-правової відповідальності. Вчені-цивілісти дотримуються думки, що в зобов'язаннях із заподіяння шкоди вина юридичної особи виявляється у винних діях чи бездіяльності її працівників, вчинених під час виконання ними трудових (службових) обов'язків. У порушеннях обов'язків юридичними особами їх вина виступає як складне соціально-психологічне явище.

Цивільний кодекс України дає таке визначення юридичної особи: це організації, які мають відокремлене майно, можуть від свого імені набувати майнові та особисті права, нести зобов'язання тощо. З теорії управління відомо, що організація є відповідним чином оформленою соціальною системою, яка має свій орган (суб'єкт) управління – адміністрацію. Крім того, до суб'єктів управління слід віднести і збори акціонерів або збори членів даної організації. Адже рішення не завжди приймається керівництвом організації. Часто керівництво виконує рішення зборів – найвищого суб'єкта управління організації.

Тому, визначаючи суб'єктивну сторону адміністративного проступку за участю організації (юридичної особи), слід зважити на той факт, що ця вина не може розглядатися за аналогією з передбаченою в Цивільному кодексі: відповідальність організації за шкоду, заподіяну з вини її працівників, оскільки рішення може прийматися зборами акціонерів, а останні, як відомо, можуть не бути працівниками організації.

Відтак, адміністративну відповідальність юридичної особи не можна розглядати ані як відповідальність посадових осіб, ані як відповідальність колективу організації. Це – нове явище у сфері адміністративно-правового

регулювання, народжене соціально-економічними перетвореннями, і потребує подальшого аналізу.

Отже, встановлення адміністративної відповідальності є одним з ефективних засобів забезпечення дотримання всіма учасниками правовідносин приписів правових норм. З огляду на це практичне значення законодавчого визнання підприємств, установ, організацій або об'єднань громадян суб'єктами адміністративної відповідальності полягає в тому, що у ряді випадків при порушенні порядку і правил, встановлених законодавством, не має можливості встановити відповідальність безпосередньо посадових осіб. Наслідком безкарності правопорушень стає зниження ефективності державного управління у певних сферах, заподіяння шкоди інтересам держави і суспільства.

Поняття вини юридичної особи

Юридичні особи, як і фізичні особи, є повноправними суб'єктами багатьох видів правовідносин, а тому можуть вчиняти різні протиправні діяння. Водночас суттєвою відмінністю цих протиправних діянь є характер суб'єктивної сторони такого виду правопорушень. Ця характеристика правопорушення дістає відображення у понятті «вина», яке характеризує свідоме, психічне ставлення особи до вчиненого нею протиправного діяння та його наслідків.

Але до юридичної особи поняття «вина» в зазначеному розумінні застосовуватися не може, оскільки сама по собі юридична особа як колективний суб'єкт не може володіти власне свідомістю.

Будь-яка юридична особа є правовою формою структурно організованих соціальних утворень – організацій. В рамках юридичної особи кожна людина виконує певні функції, які визначаються її місцем в даній організації. Але деякі фізичні особи, що обіймають керівні посади в організації, наділені правом виступати від імені юридичної

особи, тобто через власну волю формувати волю всієї організації – юридичної особи, робити можливим її участь як самостійного суб'єкта у певних правовідносинах.

Відтак дієздатність юридичної особи зумовлена специфічною дієздатністю окремих фізичних осіб, що входять до її складу. Діяльність саме цих осіб, зумовлена їх посадовими обов'язками, тягне за собою виникнення для юридичної особи суб'єктивних прав і обов'язків. Інакше кажучи, дії фізичних осіб тягнуть за собою виникнення юридичних наслідків не власне для них, а в цілому для юридичної особи, з якою вони знаходяться в певному зв'язку.

Виходячи з цього, для визначення того, чи є дії юридичної особи винними, необхідно визначити, чи є вони наслідком дій або бездіяльності фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи. Протиправні дії юридичної особи можна вважати винними, якщо вони є наслідком дій або бездіяльності фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи. Тобто якщо юридичним фактом, що лежить в основі протиправних дій юридичної особи, є дії фізичних осіб, то дії юридичної особи можна визнати винними. Якщо ж такою основою є події, тобто фактичні обставини, виникнення яких не залежить від волі та свідомості фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи, то такі дії юридичної особи вважати винними не можна.

Але вина – це не винна діяльність, вина – це суб'єктивна категорія, це певне усвідомлення, передбачення, регуляція поведінки. Водночас для характеристики вини юридичної особи не можуть бути використані розроблені для фізичних осіб поняття умислу або необережності. Це потребує оцінки ставлення суб'єкта саме до власних протиправних дій та їх наслідків.

Проте дії юридичної особи завжди зумовлені діями людей, тобто дії юридичної особи є наслідком дій людей, між

ними існує певний зв'язок, і тому визначення вини юридичної особи має враховувати саме зв'язок між діями фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи, і протиправними діями власне юридичної особи. Оскільки ж вина є суб'єктивною категорією, у визначенні вини юридичної особи має бути присутня суб'єктивна оцінка цього зв'язку.

Отже, вина юридичної особи – це психічне (свідоме) ставлення фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи, до зв'язку між їх діями (бездіяльністю) і протиправними діями власне юридичної особи.

Психічне ставлення фізичної особи до зв'язку між її діями і протиправними діями юридичної особи може виявлятися в двох формах:

1) фізична особа усвідомлює, що її дії (бездіяльність) призведуть до вчинення юридичною особою протиправного діяння і вчиняє такі дії (продовжує бездіяльність);

2) фізична особа не усвідомлює, що її дії (бездіяльність) призведуть до вчинення юридичною особою протиправного діяння, хоча повинна усвідомлювати це, і вчиняє такі дії (продовжує бездіяльність).

Розглядаючи зміст протиправних дій юридичних осіб з урахуванням практичної потреби в її оцінці, можна виділити кілька компонентів, визначення яких дає уявлення про цей зміст, а саме:

1) чи вчинена протиправна дія саме цією юридичною особою;

2) чи є протиправна дія юридичної особи наслідком дій фізичних осіб, що входять до її складу;

3) дії якої конкретної особи потягли за собою вчинення протиправного діяння юридичною особою;

4) чи усвідомлювала або чи повинна була усвідомлювати зазначена особа, що її дії потягнуть за собою протиправні дії юридичної особи.

Визначення перших трьох компонентів відображають об'єктивну сторону (аспект) протиправних дій юридичної особи і лише останнього – суб'єктивну. Очевидно, що законодавець при встановленні адміністративної відповідальності юридичних осіб враховує або тільки об'єктивний аспект вини їх протиправних дій, або одночасно і об'єктивний, і суб'єктивний аспекти. Виходячи з наведеного, розуміння винності протиправних дій щодо юридичної особи має бути таким: протиправні дії вважаються вчиненими юридичною особою винною, якщо вони є наслідком дій (бездіяльності) фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи, котрий (наслідок) усвідомлювався або повинен був усвідомлюватися цими фізичними особами.

Особливості підстав адміністративної відповідальності юридичних осіб

Залежно від рівня оцінки вини юридичних осіб та особливостей об'єктивної сторони їх протиправних дій можна виділити декілька різновидів адміністративних проступків (правопорушень) юридичних осіб, які відмінні від традиційних наукових уявлень про підстави адміністративної відповідальності фізичних осіб. Особливості таких підстав щодо юридичних осіб відображено у складі наступних адміністративних проступків.

Об'єктивно винне діяння. Багатьма законами України передбачається адміністративна відповідальність юридичних осіб за діяння, які не можуть не бути наслідком дій або бездіяльності фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи. Наприклад, Законом України «Про виключну (морську) економічну зону України» встановлена відповідальність юридичних осіб за незаконну розвідку чи розробку природних ресурсів виключної (морської) економічної зони України, а так само створення штучних островів, будівництво установок і споруд, встановлення навколо

них зон безпеки без дозволу спеціально уповноваженого органу України; незаконне видобування природних ресурсів у межах виключної (морської) економічної зони України; незаконне ведення у виключній (морській) економічній зоні України морських наукових досліджень тощо. Очевидно, що зазначені діяння не можуть відбуватися поза людською свідомістю і волею. При притягненні до відповідальності за ці правопорушення про наявність вини юридичної особи свідчить вже сам факт вчинення діяння, причому до уваги достатньо взяти лише перший з компонентів об'єктивної сторони протиправних дій. Подальше ж визначення конкретних осіб, чиї дії потягнули за собою протиправні дії юридичної особи, та встановлення характеру їх психічного ставлення до зв'язку між їх діями та протиправними діями юридичної особи недоцільне, оскільки ця інформація вже зайва: вона жодним чином не впливає на розмір стягнення. Це дає змогу зробити висновок, що в подібних випадках існує такий різновид адміністративного правопорушення, як об'єктивно винне діяння.

Як відомо, таким формам реалізації норм права, як виконання (в тому числі додержання) та використання норм права відповідає певна форма протиправної поведінки. Наприклад, для додержання норм права такою поведінкою буде порушення встановленої нормами права заборони, і воно виражатиметься в активних діях суб'єкта.

Усі вищенаведені норми Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» містять заборону здійснення певних дій: незаконної розвідки чи розробки природних ресурсів виключної (морської) економічної зони України, створення штучних островів, будівництва установок і споруд, встановлення навколо них зон безпеки, незаконного видобування природних ресурсів у межах виключної (морської) економічної зони України, незаконного

ведення у виключній (морській) економічній зоні України морських наукових досліджень тощо. При цьому порушення зазначених заборон можуть бути виключно наслідком активних свідомих дій фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи.

Отже, об'єктивно винне діяння як підстава адміністративної відповідальності юридичних осіб має місце, якщо протиправне діяння полягає в активних діях, що порушують встановлені законодавством заборони.

Складне правопорушення

Визначення протиправності дій юридичної особи у повному обсязі (і об'єктивна, і суб'єктивна сторони) відбувається у тих випадках, коли учасниками відносин адміністративної відповідальності виступають одночасно і юридична, і фізична особа, що входить до її складу. Зокрема, це стосується випадків, коли за одне адміністративне правопорушення до адміністративної відповідальності притягуються одночасно / власне юридична особа, і окремо її посадова особа.

Зазначений вид адміністративного правопорушення досить поширений. Ст. 32 Закону України «Про ветеринарну медицину» передбачено десять складів правопорушень підприємств, установ та організацій у галузі ветеринарної медицини і водночас ст. 107 КУпАП передбачена адміністративна відповідальність посадових осіб за порушення правил з карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог. При цьому об'єктивна сторона правопорушень, передбачених згаданим Законом, збігається з об'єктивною стороною правопорушення, передбаченого ст. 107 КУпАП.

Аналогічно збігається об'єктивна сторона правопорушень підприємств, установ та організацій, передбачених ст. 46 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», та об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого ст. 42 КУпАП для

посадових осіб. Така ж ситуація простежується і щодо ст. 17 Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг», і ст. 155-1 КУпАП та у багатьох інших випадках.

Суб'єктами правопорушень, передбачених у зазначених статтях КУпАП, є, як правило, посадові особи підприємств, установ та організацій, а об'єктивна сторона цих протиправних діянь для посадових осіб має дві складові: а) дії окремої посадової особи; б) дії власне юридичної особи. Причому дії юридичної особи є наслідком протиправних дій відповідних посадових осіб. Водночас об'єктивна сторона відповідних правопорушень юридичних осіб, відповідальність за вчинення яких передбачена окремими законами, також складатиметься з тих самих дій, але тільки юридичної особи.

Оскільки діяння, що складають об'єктивну сторону правопорушення посадової особи, не можуть існувати окремо від об'єктивної сторони правопорушення юридичної особи, і навпаки, то такі правопорушення можна розглядати як одне ціле і вважати складним правопорушенням.

Отже, складне правопорушення має місце, коли об'єктивна сторона правопорушення юридичної особи, за яке передбачена адміністративна відповідальність, є необхідною ознакою об'єктивної сторони адміністративного правопорушення його посадової особи, і навпаки. Оскільки об'єктивна сторона адміністративного правопорушення посадової особи включає і власні дії, і їх наслідки у вигляді протиправних дій юридичної особи, а також причинний зв'язок між ними, то при визначенні суб'єктивної сторони цього правопорушення необхідно оцінювати як психічне ставлення посадової особи до власних дій, так і ставлення до їх наслідків – протиправних дій юридичної особи. Відтак одночасно із встановленням вини посадової особи встановлюється і вина юридичної особи.

Правопорушення з виділеним суб'єктом. Досить поширені випадки, коли об'єктивна сторона правопорушення виявляється у протиправних діях юридичної особи, а суб'єктом правопорушення виступає її посадова особа. Як приклад можна навести статтю 170і КУпАП, якою передбачена відповідальність посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, громадян – власників підприємств або уповноважених ними осіб за випуск продукції (товарів), реалізацію (обмін) продукції (в тому числі імпортної) виготовлювачем або продавцем, виконання робіт, надання послуг підприємствам або громадянам – споживачам без сертифіката відповідності, якщо його наявність передбачена діючим законодавством.

Під реалізацією продукції можна розуміти передачу права власності на вироблену продукцію на підставі таких цивільно-правових договорів, як договори купівлі-продажу або поставки. Якщо продукція виробляється підприємством, тобто юридичною особою, то стороною зазначених договорів буде саме підприємство, і тому реалізацію продукції може здійснювати саме підприємство як юридична особа, а не її посадові особи чи громадянин – власник підприємства. Аналогічно випуск продукції (товарів), виконання робіт, надання послуг здійснюватимуться саме юридичною особою.

Об'єктивну сторону адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 170^{і} КУпАП, становитимуть дії суб'єкта юридичної особи, тоді як суб'єктом цього адміністративного правопорушення визнається посадова особа чи громадянин – власник підприємства.

У наведеному прикладі існує певний розрив між суб'єктивною та об'єктивною стороною правопорушення. Згідно із ст. 9 КУпАП адміністративне правопорушення (проступок) – це винна (умисна або необережна) дія чи

бездіяльність. У ст. 10 КУпАП зазначено, що адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, якщо правопорушник усвідомлював протиправний характер своєї дії або бездіяльності, передбачав його шкідливі наслідки і бажав їх або свідомо допускав настання цих наслідків. Уданому випадку посадова особа або громадянин – власник підприємства повинні усвідомлювати протиправний характер саме своїх дій, а не дій юридичної особи.

Для визнання посадової особи суб'єктом наведеного вище правопорушення повинен існувати зв'язок між діями цієї посадової особи і протиправними діями юридичної особи. Єдиним варіантом такого зв'язку може бути лише те, що протиправні дії юридичної особи є наслідком дій її посадової особи. Отже, у ході кваліфікації такого роду правопорушень досліджується об'єктивна сторона протиправних дій юридичних осіб у повному обсязі – по всіх наведених у попередньому параграфі трьох компонентах. А для встановлення суб'єкта цього адміністративного проступку необхідно виділити конкретну посадову особу, чиї дії потягнули за собою вчинення протиправних дій юридичною особою.

Відтак, правопорушення з виділеним суб'єктом має місце, коли необхідною ознакою його об'єктивної сторони є протиправні дії юридичної особи, а суб'єктом виступає посадова особа, що діяла від її імені, або така, чиї дії безпосередньо потягли за собою протиправні дії юридичної особи.

Різноманітність підстав адміністративної відповідальності юридичних осіб значною мірою зумовлена потребами забезпечення ефективності застосування заходів цієї відповідальності. В одних випадках ефективним буде вплив тільки на юридичну особу, в других – і на юридичну особу,

і на фізичних осіб, що входять до її складу (складне правопорушення), а у третіх – тільки на фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи (правопорушення з виділеним суб'єктом). Крім того, з допомогою наведених вище специфічних підстав адміністративної відповідальності досягається належне врахування суб'єктивної сторони правопорушень юридичних осіб.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 12

1. Поняття, види юридичної відповідальності. Спільні риси різних видів юридичної відповідальності.

2. Поняття та відмінні риси адміністративної відповідальності.

3. Що є нормативною підставою адміністративної відповідальності?

4. Що є фактичною підставою адміністративної відповідальності?

5. Що є процесуальною підставою адміністративної відповідальності?

6. Вік, з якого настає адміністративна відповідальність.

7. Поняття звільнення від адміністративної відповідальності, суб'єкти, уповноважені приймати рішення.

8. Викладіть свою думку про закріплення в праві наявних особливостей адміністративної відповідальності спеціальних суб'єктів. Як співвідносяться ці особливості до конституційного принципу рівності громадян перед законом?

9. Чи можливе поєднання адміністративної та дисциплінарної відповідальності? Поясніть прикладами та нормами закону Ваше ставлення до такого стану законодавства.

10. Чинники, що зумовлюють зростаюче значення адміністративної відповідальності в останнє десятиліття і тенденції розвитку інституту адміністративної відповідальності в період розвитку ринкових відносин і формування демократичної правової держави.

Охарактеризуйте дію законодавства про адміністративні правопорушення у просторі та часі.

Завдання 1.

Військовослужбовець сержант Зорян, повертаючись з відпустки, вчинив дрібне хуліганство в поїзді. Начальник

поїзда оштрафував Зоряна, але в зв'язку з тим, що в оштрафованого не було грошей на сплату штрафу, начальник поїзда направив протокол про адміністративне правопорушення командуванню військової частини. Дізнавшись про проступок Зоряна, командир частини наказав стягнути грошовий штраф з грошового утримання.

Чи правомірні дії зазначених посадових осіб? Розкрийте механізм відповідальності Зоряна на основі юридичної кваліфікації дій учасників подій, що відбулися.

Завдання 2.

Капітан поліції Восіпенко і його дружина, відпочиваючи у вихідний день у лісі, порушили правила пожежної безпеки, за що директор лісгоспу оштрафував кожного з них і повідомив про те, що сталося в ГУНП. Начальник ГУНП оголосив Восіпенко догану.

Чи правомірно накладені покарання на Восіпенка і його дружину?

Завдання 3.

17-річний Антонов після закінчення школи вступив до військового училища і 22 липня був зарахований курсантом. Перебуваючи поза розташуванням військового училища, 28 липня він разом з 16-річним Чеховим розпивав спиртні напої в парку, де вони були затримані працівниками поліції. Начальник ВНП, розглядаючи справи про вищевказане правопорушення, наклав на Антонова штраф у розмірі 30 гривень. На доказ Антонова про те, що він як курсант військового училища не може бути оштрафований, начальник ВНП відповів, що Антонов ще не прийняв присягу, тому не є військовослужбовцем і адміністративні покарання накладаються в загальному порядку.

1. Чи законні дії начальника ВНП?

2. Як повинні бути кваліфіковані дії Антонова та Чехова?

Завдання 4.

Громадянка Косова з сином у віці 7 років їхала на дачу. У неї був сезонний проїзний квиток, а придбати квиток на сина вона не встигла, оскільки підійшов приміський поїзд. На шляху прямування безквиткове провезення дитини було виявлене контролером-ревізором Мозаєвим. Вислухавши пояснення громадянки Косової та її вибачення, контролер-ревізор не став піддавати штрафу Косову, а обмежився усним зауваженням.

Чи правомірне рішення посадової особи?

Завдання 5.

Неповнолітній Самохвалов (17 років, учень 11-го класу) у дворі школи № 9 м. Львова стріляв по саморобній мішені з гладкоствольної мисливської рушниці, яку взяв удома, скориставшись відсутністю батьків. Комісія у справах неповнолітніх, розглянувши матеріали справи, піддала неповнолітнього Самохвалова адміністративному штрафу.

Проведіть юридичний аналіз допущеного громадянином Самохваловим правопорушення.

Завдання 6.

20 вересня 2017 року дільничний офіцер поліції Колосов представив начальнику відділу поліції протокол про адміністративне правопорушення, складений 10 липня того ж року. У протоколі було вказано, що громадянин Брюсов 9 липня 2017 року здійснив дрібне хуліганство, що виразилося в порушенні громадського порядку, «спробі організувати бійку». Начальник відділу поліції направив матеріал про правопорушення громадянина Брюсова до суду. Суд кваліфікував дії правопорушника за ст. 173 КУпАП і наклав

адміністративне покарання у вигляді адміністративного арешту строком на 15 діб.

Чи обґрунтовано притягнутий до адміністративної відповідальності Брюсов?

Завдання 7.

Увечері в квартиру Зубова зателефонувала невідома жінка і попросила дозволу сховатися від хуліганів, що переслідували її. Зубов впустив жінку в квартиру. Вона розповіла, що на вулиці троє незнайомих чоловіків стали до неї чіплятися. Громадянин, що проходив повз них, зробив їм зауваження, і хулігани почали його бити. Скориставшись цим, жінка втекла. Хулігани залишили перехожого кинулися її наздоганяти. Вона вбігла в перший-ліпший під'їзд і подзвонила в квартиру Зубова. В цей час в двері квартири почали стукати та вимагати, щоб господар квартири випустив незнайомку. Зубов відкрив двері і сказав трьом невідомим, які перебували в нетверезому стані, що жінка знаходиться у нього в квартирі, але виходити до них не бажає.

У квартирі Зубова не було телефону, і він, відкривши вікно, став просити перехожих викликати працівників поліції. Хулігани почали ламати двері. Зубов зарядив наявну у нього на законних підставах мисливську рушницю, вийшов на сходову клітку і зажадав припинити неподобство. Один з хуліганів крикнув: «Вона у нього не заряджена!» Тоді всі троє почали з погрозами наближатися до Зубова. Він двічі вистрілив вгору. Хулігани зникли. За скаргою сусідів дільничний офіцер поліції Потьомкін склав на Зубова протокол про адміністративне правопорушення за ст. 193 КУпАП.

Начальник відділу поліції, розглянувши матеріали, що надійшли, у справі про притягнення до адміністративної відповідальності Зубова провадження припинив.

Хто правий у цій ситуації? Начальник чи дільничний офіцер поліції?

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 13

1. Охарактеризуйте співвідношення компетенції органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері законодавства про адміністративні правопорушення.

2. Поняття адміністративного правопорушення і його ознаки.

3. Що розуміється під кваліфікацією адміністративного правопорушення?

4. Критерії відмежування адміністративних правопорушень від дисциплінарних проступків і злочинів.

5. Чи володіють адміністративні правопорушення ознакою суспільної небезпеки? Які точки зору є в юридичній літературі з цього питання?

6. Сформулюйте поняття та наведіть приклади одноразового, що триває адміністративного правопорушення.

7. Сформулюйте поняття «склад адміністративного правопорушення». Які ознаки діяння утворюють, і в які групи (елементи) ці ознаки групуються?

8. Охарактеризуйте поняття «об'єкт правопорушення», «загальний об'єкт», «родовий об'єкт», «безпосередній об'єкт». Яке практичне значення мають ці поняття?

9. Що таке матеріальний і формальний склади адміністративного правопорушення?

Завдання 1.

При огляді багажу громадянина Піскунова було виявлено 5 пляшок спирту. Старший зміни капітан поліції Кавецький склав на Піскунова протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 178 КУпАП. Начальник відділу поліції на повітряному транспорті, розглянувши матеріали справи, наклав на Піскунова адміністративний штраф, конфіскувавши 5 пляшок спирту.

1. Чи міститься в діях Піскунова склад правопорушення, передбачений ст. 178 КУпАП?

2. Чи правомірні дії працівників поліції?

3. Дайте юридичну оцінку викладеному в завданні.

Завдання 2.

Громадянин Юдашкін був затриманий на речовому ринку з деталями до автомобіля «Волга», які продавав по великій ціні. Затриманий пояснив, що частину деталей він зняв зі своєї автомашини, яку відновлювати після аварії було недоцільно, а деякі запчастини виніс з автобази, де працює водієм. Встановлено, що з автобази він самовільно виніс запчастини на суму 158 гривень.

1. Яке правопорушення вчинив Юдашкін?

2. Як повинні кваліфікуватися його дії?

3. Дайте юридичну характеристику складу цього правопорушення.

4. У чому відмінності ст. 52 КУпАП та ст. 185 КК України?

Завдання 3.

16 грудня Лисів проходив повз залізничної станції Самбір, де стояла платформа з автомобілями. Побачивши, що охорона відсутня, він вирішив зняти кілька автомобільних фар. Раптово з'явився охоронець. Лисів підійшов до нього, відрекомендувавшись представником станції-одержувача, попросив зняти дві фари з автомобілів для перевірки якості, що і було зроблено охоронцем. Забравши фари, Лисів зник з місця події.

Якою має бути юридична оцінка дій Лисіва?

Завдання 4.

Майстер будівельної дільниці Усов, будучи в гостях, посварився з подругою дружини. Подруга поскаржилася

своєму братові, працівникові поліції, попросила покарати його. Брат зі слів сестри склав протокол про дрібне хуліганство Усова, доклав заяву, пояснення сестри і передав матеріали начальнику відділу поліції для притягнення Усова до адміністративної відповідальності.

1. Дайте юридичну оцінку дій Усова, працівника поліції, подруги дружини Усова, з якою він посварився.

2. Як повинен вчинити начальник відділу поліції, отримавши документи про дрібне хуліганство громадянина Усова?

Завдання 5.

Громадянка М. в поштовій скриньці неодноразово виявляла записки образливого змісту з нецензурними виразами на свою адресу. За її заявою дільничним уповноваженим був встановлений автор цих записок – громадянин С., один із сусідів М. Дільничний офіцер поліції склав протокол про вчинення громадянином С. дрібного хуліганства.

Чи правильно було кваліфіковано дії громадянина С.?

Завдання 6.

Неповнолітні Попов (15 років), Дяків (16 років) і Машин (18 років), перебуваючи на вантажному контейнерному майданчику залізничної станції, пошкодили пломбу на одному з контейнерів. Затримані працівниками поліції, вони були доставлені у відділ поліції.

Які заходи і в якому порядку можуть бути застосовані до зазначених осіб?

Завдання 7.

Працівник театру Громов розклеював рекламні плакати на фасадах будівель, в приміщеннях магазинів і на сходових майданчиках житлових будинків. Він був попереджений, що рекламні плакати необхідно розклеювати тільки у вста-

новлених місцевою адміністрацією місцях, а за порушення цієї вимоги може бути притягнутий до адміністративної відповідальності.

Чи міститься в діях Громова склад адміністративного правопорушення? Якщо так, то до адміністративної відповідальності буде притягнутий Громов чи керівник театру, який дав доручення Громову розклеїти рекламні плакати?

Завдання 8.

Вночі 2 березня 2018 року в Черемхівському районі Закарпатської області екіпаж ПП помітив автомобіль BMW, водій якого, побачивши поліцейських, вирішив з'їхати з проїжджої частини. Коли інспектори почали під'їжджати до іномарки, вона стрімко стала їхати. На патрульній машині інспектори почали переслідування. Незважаючи на неодноразові вимоги про зупинку, водій продовжував рух на високій швидкості, створював аварійні ситуації на дорозі. У результаті погоні водій BMW не впорався з керуванням, автомобіль перекинувся. З'ясувалося, що за кермом знаходився 25-річний житель м. Мукачеве, який керував ТЗ з ознаками алкогольного сп'яніння. Від проходження медичного огляду він відмовився.

1. Яке правопорушення вчинив водій BMW?

2. Визначте всі елементи складу цього правопорушення (об'єкт; об'єктивна сторона; суб'єкт; суб'єктивна сторона).

3. Чи присутні в діях водія обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність?

4. Який суб'єкт (посадова особа; орган; суд) буде притягати до відповідальності за це правопорушення?

Завдання 9.

Проведіть розмежування складів правопорушень, передбачених ст. 173 КУпАП і ст. 296 КК України за ознаками об'єктивної сторони правопорушень.

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

Адміністративні правопорушення, що посягають на права громадян, здоров'я, санітарно-епідеміологічне благополуччя населення і суспільну мораль.

Завдання 1.

Громадянин Гармиш, який працював на гідролізному заводі, просвердлив невелику дірку в трубі і, набравши літрову пляшку спирту, забрав її додому. Витік у трубі був виявлений вранці наступного дня. За цей час витекло близько 500 л спирту.

Дайте юридичну кваліфікацію дій Гармиша (повнолітнього, раніше не судимого).

Завдання 2.

На продовольчому ринку був затриманий безробітний Амелін, який витягнув гаманець з кишені громадянки. У гаманці знаходились гроші в сумі 150 гривень.

Кваліфікуйте дії Амеліна.

Завдання 3.

Постановою від 26 квітня кухар дитячого комбінату № 37 Кочнева притягнута головним державним санітарним лікарем міста до адміністративної відповідальності у вигля-

ді адміністративного штрафу в розмірі 100 гривень за порушення санітарних правил улаштування дитячих дошкільних установ і правил приготування їжі.

Чи законною є ця постанова?

Завдання 4.

За підозрою у вчиненні крадіжки в чергову частину відділу поліції Шевченківського району був доставлений громадянин Зосим. При поміщенні доставленого в кімнату для затриманих помічник чергового сержант Кирилов вилучив у Зосима сигарету з запахом гашишу. Сигарета була відправлена на експертизу, яка підтвердила, що до тютюну підсипали гашиш. Через дві доби затриманий був звільнений з ІТТ.

Чи може Зосим нести адміністративну відповідальність?

Завдання 5.

Майстер підприємства товариства сліпих Єрмолаєв в лютому поточного року був притягнутий до кримінальної відповідальності за те, що допустив до роботи маляра Шапошникова, який в обідню перерву вжив спиртні напої, зірвався з лісів і отримав смертельну травму. Прокурор, не встановивши в діях Єрмолаєва складу злочину, припинив кримінальну справу і виніс постанову про притягнення Єрмолаєва до адміністративної відповідальності, яку направив головному технічному інспектору профспілки працівників місцевої промисловості. Єрмолаєв був оштрафований на 300 гривень.

Чи правомірні рішення зазначених осіб?

Завдання 6.

Аспірантки Усова та Кремнева зазвичай при головному болю брали таблетки з вмістом кодеїну, які їм приносила без

рецепта їх подруга Сінелева, що працює медичною сестрою в міській лікарні.

1. Чи є в діях Усової, Кремневої і Сінелевої склад правопорушення?

2. Дайте юридичну оцінку діям аспіранток і медичної сестри.

Завдання 7.

У підвалі будинку по вул. Масленникова дільничний офіцер поліції затримав аспірантів університету Бродського і Султанову. У Бродського при особистому огляді виявлено 1,5 г висушеної макової соломки. Аспіранти пояснили, що соломка потрібна для проведення хімічних дослідів. Раніше вони до відповідальності не притягувалися, на обліку в наркологічному диспансері не перебувають. У підвалі будинку виявилися тому, що чекали приятеля, який пішов до доцента Бєляєва, який проживає в цьому будинку на 3-му поверсі.

Проаналізуйте ситуацію та дайте юридичну оцінку.

Завдання 8.

Нарядом патрульної служби, які здійснюють патрулювання по вул. Шевченка, були затримані громадяни Куликов і Удодов, які несли довгий згорток у сторону гаражів, розташованих по вул. Добровольського. При затриманні Куликов пояснив, що вони несуть металеві труби в кількості 2 штук у гараж Куликова. Крім того, поліцейські виявили в кишенях Удодова електричні лампочки в кількості 6 штук. У ході подальшого розгляду Удодов пояснив, що працює електриком у ЖКГ, і до нього звернувся слюсар-сантехнік Куликов, який працює там само, з проханням допомогти донести до нього в гараж металеві труби, які перебували на території ЖКГ. Навіщо йому труби і з якою метою він збирався віднести труби в гараж, Удодов не знає. З приводу електролам-

почок він повідомив, що взяв їх у побутовій кімнаті, щоб потім продати мешканцям будинків, що знаходяться на території і обслуговуються ЖКГ.

Водночас громадянин Куликов доповнив, що труби були необхідні для заміни сантехнічного обладнання в квартирі. Про те, що ці труби належать ЖКГ, він знав, але думав, що використовувати їх ніхто не буде.

Керівництвом ЖКГ була надана довідка про завдану шкоду, згідно з якою вартість однієї труби становить 326 гривень, вартість електролампочки – 17 гривень. Загальна вартість шкоди склала 686 гривень. Суддя виніс постанову про призначення покарання у вигляді адміністративного штрафу в розмірі 126 гривень на кожного.

Кваліфікуйте діяння громадян Куликова і Удодова. Визначте правомірність рішення судді.

Завдання 9.

У ході проведення перевірочних заходів на оптовому ринку «Фортуна» в Личаківському районі м. Львова поліцейськими була проведена перевірочна закупівля відеокасет з фільмами зарубіжного виробництва у приватного підприємця Курносова, що займається реалізацією цієї продукції. При візуальному огляді цих відеокасет були виявлені ознаки контрафактності: обкладинка коробки має ознаки виготовлення на копіювальному апараті, відсутні захисні логотипи студії «Nika», авторство якої зазначено на обкладинці, обгорткова плівка має ознаки кустарного виробництва.

Висновок експерта підтвердив підозру про контрафактність цієї продукції.

За цим фактом суддя винесла постанову про призначення покарання у вигляді адміністративного штрафу в розмірі 200 гривень.

Кваліфікуйте дії приватного підприємця. Вирішіть питання про правомірність рішення судді.

Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі дорожнього руху, зв'язку та інформації

Завдання 1.

Громадянин Казахстану Асенбаєв, який здійснює міжнародні автомобільні перевезення продуктів харчування по маршруту Степногірськ (Казахстан) – Ужгород, був зупинений на стаціонарному посту ПП для перевірки документів. При перевірці реєстраційних листків, що відображають режим праці та відпочинку водіїв, з'ясувалося, що Асенбаєв керував транспортним засобом без відпочинку протягом 17 годин (при допустимому керуванні транспортним засобом не більше 4,5 годин без перерви на відпочинок або не більше 9 годин на добу).

Дайте юридичний аналіз ситуації, що склалася. Чи підлягає адміністративній відповідальності за законодавством України громадянин Казахстану?

Завдання 2.

Пасажир Валін, перебуваючи в купе № 7 вагона 9 поїзда Ужгород – Харків, з вікна вагона викинув сміття. Це правопорушення помітила провідник вагона Мухіна. Начальник поїзда Пікас склав відносно громадянина Валіна протокол про адміністративне правопорушення та призначив йому адміністративний штраф. Однак громадянин Валін штраф платити відмовився, посилаючись на те, що в КУпАП відсутня норма, яка передбачає відповідальність за такі дії.

Оцініть цю ситуацію. Чи обґрунтовано діяв начальник поїзда?

Завдання 3.

Громадянин Горлов, поспішаючи потрапити в автомагазин, перебігав вулицю перед транспортом по полотну доро-

ги, хоча в 20 метрах знаходився підземний перехід. Водій вантажного автомобіля Савельєв, щоб уникнути наїзду на Горлова, круто повернув праворуч і наїхав на стовп вуличного освітлення, пошкодивши стовп і автомашину.

Чи підлягають адміністративній відповідальності Горлов і Савельєв? Якщо підлягають, вкажіть норму КУпАП та санкцію.

Завдання 4.

Інспектор ПП склав протокол про адміністративне правопорушення, яке вчинив водій Сокіл, який не мав свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу. Сокіл пояснив, що свідоцтво знаходиться вдома, він готовий представити його. Інспектор вилучив у Сокола водійське посвідчення, відсторонив його від керування транспортним засобом, машину помістив на штрафну стоянку, незважаючи на прохання громадянина Сокола не робити цього і обіцянку представити свідоцтво. Інспектор пояснив, що водійське посвідчення Сокіл зможе отримати після сплати адміністративного штрафу.

Дайте юридичну оцінку діям співробітника ПП.

Завдання 5.

Семенюк виготовив передавальну приставку до радіоприймача «Харків» з метою подарувати товаришеві в день народження, але в ефір не виходив. Про це стало відомо дільничному офіцеру поліції Міхєєву, який оформив матеріали про притягнення Семенюка до адміністративної відповідальності і передав їх начальнику відділу поліції. Начальник направив матеріали для розгляду в суд. Суддя постановою піддав Семенюка адміністративному штрафу в розмірі 700 гривень з конфіскацією приставки і радіоприймача.

Чи є правильними дії працівників поліції та судді?

Завдання 6.

У відділення поліції надійшов телефонний дзвінок. Чоловічий голос повідомив, що в гастрономі Торгового комплексу помічено вибуховий пристрій. Вжитими заходами вдалося встановити номер телефона, з якого подзвонили. Прибулі на автомашині працівники поліції побачили юнака, який поспішно вискочив з телефонної будки. У телефона-автомата виявилася зірваною трубка. Затриманий за підозрою у вчиненні правопорушення виявився 15-річним учнем коледжу Володіним. У його спортивній сумці знаходилася трубка від телефона-автомата. Володін зізнався, що він дзвонив у поліцію з пустощів.

Кваліфікуйте дії Володіна і роз'ясніть правові наслідки.

Завдання 7.

Водій автомашини «Мерседес 300», рухаючись зі значним перевищенням допустимої швидкості, не реагуючи на сигнали світлофора, був зупинений інспектором ПП, який припустив, що водій перебуває в стані алкогольного сп'яніння (запах алкоголю, невпевнені руху). Інспектор відсторонив водія від керування транспортним засобом, вилучив водійське посвідчення, направив машину на спеціальну стоянку, що охороняється. Водій заперечував факт вживання спиртних напоїв і просив інспектора надати йому «трубку тверезості» з метою встановити стан сп'яніння. Інспектор, пославшись на відсутність такого приладу, сказав, що без трубки видно, що Ви п'яні, викликав додатковий наряд поліції, який відправив водія в найближчий медичний витверезник. На наступний день начальник відділу поліції наклав на водія адміністративний штраф.

Дайте характеристику юридичних заходів, застосованих до водія.

Завдання 8.

Співробітником ПП у водія за проїзд на червоний сигнал світлофора і перевищення дозволеної швидкості руху було вилучено водійське посвідчення і запропоновано з'явитися в міський відділ ПП для розгляду справи про адміністративне правопорушення. Правопорушнику було роз'яснено, що водійське посвідчення він зможе отримати після сплати адміністративного штрафу.

Чи законним є вилучення водійського посвідчення? Коли, яким органом і на який строк воно може вилучатися?

Завдання 9.

Дільничний офіцер поліції Кошкін склав протокол про адміністративне правопорушення відносно громадянина Кочемая за розведення багаття під дерев'яним мостом через річку. Протокол разом з поясненням Кошкін передав на розгляд в Управління ДСНС України.

Дайте юридичний аналіз ситуації, що склалася. Чи законні дії Кошкіна?

Завдання 10.

Автомобіль ФОРД (державний реєстраційний знак АА 8761 ТМ) в темний час доби рухався без працюючих світлових приладів. Інспектор ПП сержант поліції Поліщук прийняв рішення про зупинку транспортного засобу. Водій, не дивлячись на законні вимоги співробітника ПП, не зупинився. Після неодноразової вимоги про зупинку автомобіль загальмував, троє чоловіків, які перебувають в ньому, спробували сховатися. Пізніше всі вони були затримані. Ними виявилися водій Дьомін, власник автомобіля Сухов і знайомий Петров. Вони були в стані алкогольного сп'яніння. В ході судового розгляду водій Дьомін пояснив,

що за кермом автомашини не був, а знаходився в автомобілі як пасажир. Керував транспортом власник автомобіля Сухов. Тому він відмовився від проходження медичного огляду.

Суд прийняв за основу свідчення інспектора ПП капітана поліції Поліщука про те, що в момент затримання керував транспортом Дьомін, а пояснення останнього розцінив як прагнення уникнути відповідальності за правопорушення. Постановою суду Дьомін був визнаний винним у вчиненні адміністративного правопорушення, був підданий адміністративному штрафу в розмірі 1500 гривень.

Кваліфікуйте дії водія Дьоміна та власника транспорту Сухова. Чи правомірне рішення суду?

Завдання 11.

До дільничного офіцера поліції Приступи звернулася громадянка Васюк, яка заявила, що близько тижня тому у неї став барахлити телефон, в основному у вечірній час. Коли вона піднімала трубку, там чулася розмова незнайомих людей. Крім того, громадянка Васюк пояснила, що в сусідній квартирі проживає громадянин Іваненко, у якого немає телефону, тому вона підозрює його в тому, що він підключився до телефонної лінії. При перевірці цього факту дільничний офіцер поліції з'ясував, що з квартири громадянина Іваненка виходять дроти, під'єднанні до телефонної коробки. Викликаний Приступою телефонний майстер засвідчив факт підключення до номера громадянки Васюк. Опитаний Іваненко пояснив, що підключився до телефонної лінії, оскільки у нього хвора дитина і виникає необхідність негайного виклику швидкої допомоги.

Кваліфікуйте дії Іваненка.

Завдання 12.

Громадянин С. займався виготовленням моделей катерів. Для здійснення дистанційного керування моделями, він експлуатував апаратуру радіоуправління моделями, технічні характеристики якої відповідали зазначеним у переліку радіоелектронних засобів, для яких не потрібен дозвіл на використання. Дільничний офіцер поліції викликав С. і поцікавився, чи є у нього ліцензія на експлуатацію апаратури радіоуправління.

С. пояснив, що така ліцензія не потрібна, посилаючись на роз'яснення, отримані в службі нагляду у сфері зв'язку. Дільничний офіцер склав протокол про адміністративне правопорушення відносно С. і вилучив комплект апаратури.

Визначте правомірність складання протоколу про адміністративне правопорушення відносно С. Які докази необхідні для притягнення С. до адміністративної відповідальності?

Адміністративні правопорушення у сфері підприємницької діяльності

Завдання 1.

28 грудня 2017 року продавцем фірми «Лазурна» Л. у зв'язку з поломкою касового апарата не були видані чеки кільком покупцям. На підставі поданої скарги у Держспоживслужбу м. Львова керівник виніс припис директору підприємства про усунення допущених порушень порядку реалізації товарів. Однак, оскільки в період передноворічного продажу товарів в магазині було багато покупців, директором було дано вказівку приймати виручку без використання контрольно-касових машин. За допущені порушення Держспоживслужбою були накладені адміністративні штрафи в розмірі 1500 гривень на продавців підприємства

і в сумі 10 000 гривень на фірму «Лазурна», адміністративний штраф з підприємства було стягнуто в безспірному порядку в силу припису про його сплату, пред'явленого в обслуговуючий фірму банк.

1. Дайте оцінку правомірності дій учасників ситуації, що склалася.

2. Чи повинні нести відповідальність в цьому випадку юридична особа або його працівники?

3. Чи можна вважати повторним правопорушенням відмову у видачі чека декільком покупцям одночасно?

Завдання 2.

Працівник поліції, перебуваючи на території Північного вокзалу м. Києва, виявив, що в буфеті вокзалу продається горілка. На питання, чому порушуються правила торгівлі спиртними напоями, буфетниця З. повідомила, що їй, як виняток, дозволено тимчасово продаж спиртних напоїв з метою виконання плану. Однак дозволу на продаж спиртних напоїв не пред'явила, заявивши при цьому, що керівництвом тресту ресторанів дано усний дозвіл. За фактом порушення правил торгівлі був складений протокол. Матеріали справи про правопорушення направлені до адміністративної комісії за місцем вчинення правопорушення. Розглянувши матеріали справи, адміністративна комісія прийшла до висновку про винність буфетниці З. і піддала її адміністративному штрафу.

Чи законною є постанова адміністративної комісії?

Завдання 3.

Громадяни К. і Ш., зареєстровані як фізичні особи-підприємці без утворення юридичної особи, за незастосування в торгових точках контрольно-касових машин при грошових розрахунках з покупцями були притягнуті до адміні-

стративної відповідальності. К. і Ш. звернулися зі скаргою на постанову у справі, мотивувавши тим, що вказане правопорушення було вчинено продавцями, які повинні бути піддані покаранню.

Як повинно бути вирішено справу?

Завдання 4.

Житель села Хомутове Дрогобицького району Іваницький на території Центрального ринку м. Львова з особистої автомашини продавав копчене м'ясо та сало. Документів, які б підтверджували походження та місце придбання товару, сертифіката якості у нього не було.

1. Дайте юридичний аналіз цієї ситуації.

2. Якщо в діях Іваницького є склад адміністративного правопорушення, дайте кваліфікацію.

Завдання 5.

15 жовтня поточного року дільничний офіцер відділу поліції Шевченківського району м. Львова при перевірці магазину «Культтовари», що належить фізичній особі-підприємцю Іванцю, виявив, що продавець Смик не надала покупцеві відомості про наявність ліцензії на реалізацію алкогольної продукції, копія ліцензії в куточку покупця була відсутня.

Кваліфікуйте дії Іванця і Смик.

Завдання 6.

17 жовтня поточного року було встановлено, що на торговій точці № 5 на Галицькому ринку продавець Комлева здійснила обман споживача в формі обважування на суму 50 гривень. При огляді на торговій точці була виявлена нестандартна гиря номіналом 1 кг з фактичною масою 820 грам. Комлева в своєму поясненні пояснила, що обман зробила не навмисно. Покупець пояснила, що гирю, яку

вона використовувала при продажу, отримала від власника торгової точки.

Торгова точка належить фізичній особі-підприємцю Н.

Кваліфікуйте дії продавця і власника.

Завдання 7.

За несплату акцизного збору на тютюнові вироби, що продаються ТЗоВ «Едем», відсутність зовнішніх реквізитів підприємства, відсутність цінників і порушення умов ліцензії, що виразилося в реалізації міцних спиртних напоїв, дільничним офіцером поліції були прийняті пояснення у власника підприємства і продавця. Було складено протокол про адміністративне правопорушення та направлено начальнику відділу поліції, який повернув матеріал, оскільки в протоколі відсутня правильна кваліфікація діяння, пояснення свідків.

Поясніть, які порушення і ким допущені при здійсненні торговельної діяльності? Які органи уповноважені їх розглядати?

Завдання 8.

Співробітники ПП при проведенні перевірки торгового підприємства встановили, що частина товарів (посуд, одяг і ін.) не мають відомостей про виробника. У зв'язку з цим поліцейськими ПП було прийнято рішення про притягнення підприємства до юридичної відповідальності.

Чи правильно кваліфіковано порушення?

Завдання 9.

15 вересня поточного року на площі біля залізничного вокзалу в павільйоні № 6 підприємець Ж. продала алкогольний коктейль з вмістом етилового спирту 20 % неповнолітньому.

Кваліфікуйте дії Ж.

Завдання 10.

За незаконний продаж товарів, вільна реалізація яких заборонена (піротехнічні вироби), поліцейськими був затриманий громадянин Рогів. Як з'ясувалося пізніше, він проходить військову службу за призовом в одній з військових частин і в цей момент знаходиться у відпустці.

Начальник відділу поліції направив справу про адміністративне правопорушення судді Шевченківського району м. Львова, який, розглянувши її у п'ятиденний строк, виніс постанову про накладення адміністративного штрафу в розмірі 100 гривень з конфіскацією предмета адміністративного правопорушення.

Визначте законність прийнятого рішення.

Адміністративні правопорушення в галузі захисту Державного кордону України і забезпечення режиму перебування іноземних громадян або осіб без громадянства на території України

Завдання 1.

Петров, громадянин України, житель прикордонного села Холодне, слідуючи в гості до родичів в селище Лісове Павловської області Молдови, перетнув поза пунктом пропуску Державний кордон України. При перетині кордону у зворотному напрямі був затриманий нарядом з охорони державного кордону.

Проаналізуйте ситуацію, як кваліфікуються правопорушення?

Завдання 2.

Кім, особа без громадянства, слідуючи після перетину Державного кордону України, на автомашині, що належить йому, самовільно звернув з дороги і заїхав в ліс. Старшому

наряду з охорони Державного кордону він пояснив, що зупинився для збору грибів та ягід.

Дайте юридичну оцінку ситуації.

Завдання 3.

Громадянин Молдови І., після перетину в пункті пропуску Державного кордону України, зупинився на нічліг в селі Іванівка, що знаходиться в прикордонній зоні. Дільничний офіцер поліції М., проводячи перевірку паспортного режиму, після перевірки документів І., склав протокол про адміністративне правопорушення.

Дайте юридичну оцінку ситуації.

Завдання 4.

Старший наряду з охорони Державного кордону України лейтенант Петров, слідуючи від пункту пропуску в напрямі Державного кордону, звернув увагу на автомашину ЗІЛ, яка рухалася на великій швидкості в сторону пункту пропуску. На вимоги наряду про зупинку водій автомашини не реагував. Після затримання автомашини на пункті пропуску було встановлено, що водій перебуває в стані алкогольного сп'яніння.

Дайте юридичну оцінку ситуації.

Завдання 5.

Громадянин Китаю Ван, незважаючи на те, що строк його перебування в Україні закінчився, ухилявся від виїзду в КНР. За це порушення суддею Залізничного районного суду м. Львова було винесено рішення про депортацію відповідно до Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Дайте юридичну оцінку ситуації.

Завдання 6.

При перевірці паспортного режиму дільничний офіцер поліції встановив, що в будинку за адресою Дудаєва, 138 в кв. 17 тривалий час проживає без реєстрації Алієв, який приїхав з Азербайджану. Ні Алієв, ні господиня квартири Жукова заходів до реєстрації не робили.

Відносно Алієва суддею Залізничного районного суду м. Львова було винесено постанову про накладення адміністративного штрафу з адміністративним видворенням за межі України. Виконання постанови в частині адміністративного видворення було покладено на прикордонні органи.

Дайте юридичну оцінку ситуації.

Завдання 7.

Громадянин Кореї Цой, перебуваючи у приватних справах у Києві, звернувся до підприємця С. з проханням про працевлаштування. С. прийняв Цоя на роботу водієм.

Дайте юридичну оцінку ситуації.

Завдання 8.

Громадянин України Семенюк прибув з Казахстану в Україну. Після отримання посвідчення про те, що він є вимушеним переселенцем, Семенюк виїхав зі Львова в м. Самбір. Ніяких заходів до зняття з реєстраційного обліку в Управлінні державної міграційної служби м. Львова та постановці на міграційний реєстраційний облік в м. Самбір Семенюк не робив.

Дайте юридичну оцінку ситуації.

Завдання 9.

Громадянин Федоров отримав лист від родича, що проживає в Аргентині. Родич просив направити до нього сезонних робітників для збирання врожаю суниці. Федоров помістив оголошення в газеті «Час». В оголошенні він

гарантував обов'язкове працевлаштування, проїзд до місця роботи і назад.

Дайте юридичну оцінку ситуації.

Завдання 10.

Проводячи огляд автомашини КАМАЗ, що перетинала Державний кордон України, старший наряду лейтенант Мороз виявив у кузові неповнолітнього, який назвався Х. Підліток пояснив, що у нього немає ні грошей, ні документів, а слідує до родичів в Молдову, для чого і проник у кузов автомашини. Водій автомашини за фактом проникнення дитини в кузов керованої ним машини нічого пояснити не міг.

Дайте юридичну оцінку ситуації.

Адміністративні правопорушення, що посягають на інститути державної влади і проти порядку управління

Завдання 1.

Черговим відділу поліції був оформлений матеріал про вчинення водієм таксі П. правопорушення, при таких обставинах. П., перебуваючи на стоянці таксі, відмовився відвезти у віддалений район міста громадянку Н., яка звернулася зі скаргою до працівника поліції. Останній вимагав у водія таксі шляховий лист. Водій відмовився виконати вимогу поліцейського, посилаючись на те, що пред'явить документи лише працівникові ПП. Тоді поліцейський викликав патрульну поліцію і доставив водія до відділу поліції.

Чи є в діях водія таксі склад правопорушення?

Завдання 2.

У квартирі житлово-будівельного кооперативу, яку займає громадянин Ч., протягом місяця проживав без реєстрації його брат, який прибув з іншої місцевості. Про це було

відомо бухгалтеру ЖБК Н., яка мешкає в сусідній квартирі і не поставила вимогу про оформлення реєстрації. За допущення проживання без реєстрації Ч. і Н. були оштрафовані.

Чи правомірне рішення про притягнення їх до адміністративної відповідальності?

Завдання 3.

Теплов звернувся у відділ НП із заявою про заміну паспорта, зіпсованого при таких обставинах. Паспорт, залишений ним на столі, був узятий малолітньою дитиною, яка, граючись, порвала окремі сторінки.

Дільничним уповноваженим поліції був складений протокол про псування паспорта. Дайте юридичний аналіз цієї ситуації.

Завдання 4.

Робітник заводу К., виготовив без дозволу радіопередавач і виходив в ефір під позивним «Маестро». Під час одного з сеансів К. був затриманий працівниками поліції. Однак К. відмовився припинити радіопередачу, намагався перешкоджати вилученню радіоапаратури. Матеріали про адміністративні правопорушення були направлені в судовий орган. Суддя, розглянувши матеріали, піддав К. адміністративному арешту на 15 діб з конфіскацією радіоапаратури, що використовувалась.

1. Чи правомірне рішення судді?

2. Дайте юридичний аналіз складів правопорушень, вчинених К.

Завдання 5.

С. і Б. притягнуто до адміністративної відповідальності за правопорушення, вчинене за таких обставин: С. взяв у Б. в борг 5000 гривень, залишивши в заставу паспорт. Б. при невстановлених обставинах отриманий паспорт втратив.

1. Чи правильно кваліфіковані дії С. і Б.?
2. Дайте кваліфікацію їх дій.

Завдання 6.

Аспірантка технічного університету Л. знімала кімнату в приватному будинку. Протягом року проживала без реєстрації. При перевірці паспортного режиму господиня будинку О. пояснила, що аспірантка не зареєстрована тому, що шукає місце в гуртожитку. У свою чергу, Л. в гуртожитку зареєструвати не можуть, оскільки вона не подала коменданту паспорт, який вона втратила рік тому і боялася про це заявити.

1. Чи є в діях Л. і О. склад правопорушення?
2. Проведіть юридичний аналіз їх дій.

Завдання 7.

Проживаючи в сільській місцевості, Машкін мав земельний наділ 10 соток. Сусід йому сказав, що відповідно до закону кожен сільський двір повинен мати земельний наділ у розмірі 15 соток. Тоді Машкін прирізав до своєї ділянки ще 5 соток орної землі, що прилягає до його наділу і належить сільськогосподарському підприємству. Дільничний офіцер поліції кваліфікував дії Машкіна як самоуправство і склав протокол про порушення.

1. Дайте юридичний аналіз дії Машкіна і дільничного офіцера поліції.
2. Кваліфікуйте їх дії, виходячи зі складу правопорушення.

Завдання 8.

К. після відбуття покарання у виправній установі за тяжкий злочин у жовтні 2016 року повернувся додому. Протягом року неодноразово з'являвся в громадських місцях в нетверезому стані, нецензурно висловлювався, часто за-

тівав сварки з перехожими. Дільничний офіцер поліції оголосив йому попередження, але воно не справило дії. У грудні 2017 року за К. був встановлений адміністративний нагляд строком на 10 місяців. Йому було заборонено йти з дому у приватних справах з 22:00 до 6:00 ранку наступного дня. У березні 2018 інспектор ПП Носков о 23:00 затримав К. за перевищення швидкості під час керування власним автомобілем.

Як має бути вирішено питання про відповідальність К.?

Завдання 9.

Дільничний офіцер поліції Борисюк в кабінеті проводив опитування доставленого громадянина Нестеренка, який був затриманий за те, що штовхав і супроводжував нецензурною лексикою маршрутні таксі, які проїжджали повз пункту зупинки без зупинки.

Нестеренко відмовлявся відповідати на питання Борисюка, внаслідок чого дільничний офіцер поліції не зміг скласти протокол про адміністративне правопорушення, вчинене Нестеренком на вулиці.

Борисюк розцінив відмову Нестеренка відповідати на запитання як перешкоджання виконанню ним службових обов'язків і склав протокол за ст. 185 КУпАП.

Кваліфікуйте діяння, вчинені Нестеренком. Яке рішення повинен прийняти суддя?

Завдання 10.

Громадянин Петренко, який проживає в гуртожитку, переставив регулятор напруги телевізора на 127 В і телевізор згорів. Комендант гуртожитку Медведчук вилучив паспорт у громадянина Петренка, який проживає в цьому гуртожитку, поставивши перед ним умову, що паспорт буде

знаходитись у нього до тих пір, поки Петренко не відшкодує збитки гуртожитку за зіпсований телевізор.

Кваліфікуйте дії учасників інциденту. Визначте правомірність дій коменданта гуртожитку.

Завдання 11.

В районне відділення Державної міграційної служби із заявою про заміну паспорта звернувся громадянин Пронюк. У заяві він пояснив, що його малолітня дочка знайшла паспорт в ящику столу і обмалювала декілька сторінок документа. В результаті цієї обставини паспорт виявився зіпсований.

Як має бути вирішено питання про відповідальність Пронюка?

Завдання 12.

Шістнадцятирічні школярі, бажаючи уникнути відвідування контрольної з алгебри, подзвонили з телефона-автомата в чергову частину відділу поліції і повідомили про замінування школи.

Як має бути вирішено питання про адміністративну відповідальність неповнолітніх?

Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку

Завдання 1.

20 березня було порушено кримінальну справу за фактом вчинення хуліганських дій Я., і 17-річним П. учнем коледжу. При розслідуванні було встановлено, що 8 березня Я. зустрів П. і запропонував йому випити. У кімнаті гуртожитку, де жив П., вони випили дві пляшки вина. Потім вийшли в коридор, лаялися, кричали, а потім зникли в ду-

шовій та заснули. 12 травня кримінальну справу про хуліганство було припинено, а потім направлено судді для притягнення винних до відповідальності. 15 травня суддя за дрібне хуліганство піддав Я. і П. адміністративному арешту на 15 діб. Крім того, окремою ухвалою від 15 травня суддя поставив перед начальником відділу поліції питання про притягнення Я. до адміністративної відповідальності за доведення неповнолітнього до стану сп'яніння.

1. Чи законні дії поліції і суду?

2. Проведіть юридичний аналіз цієї ситуації.

Завдання 2.

Громадянин Тимко, будучи в нетверезому стані, висловлювався нецензурними словами у приміщенні вокзального буфету, а коли його затримали, він, вириваючись, махнув рукою і перекинув тацю з посудом, завдавши збитків на суму 150 гривень.

1. Чи вбачається в діях громадянина Тимка склад правопорушення?

2. Які заходи впливу можуть бути застосовані до громадянина Тимка?

Завдання 3.

Громадянин Зяблик, раніше судимий за хуліганство, в стані алкогольного сп'яніння 10 березня в медичному закладі висловлювався нецензурною лайкою, вимахував складаним ножем, заважав медпрацівникам виконувати службові обов'язки. Через годину Зяблик був затриманий і доставлений до чергової частини відділу поліції. Черговий склав на Зяблика протокол про дрібне хуліганство. Суд наклав на Зяблика адміністративне стягнення у вигляді адміністративного штрафу в розмірі 170 гривень.

1. Дайте кваліфікацію дій Зяблика.

2. Чи правомірні дії працівників поліції?

Завдання 4.

Начальник відділу поліції Шевченківського району м. Львова своєю постановою заарештував на 15 діб громадянина Глуха за нецензурну лайку в громадському місці.

1. Під ознаки якого правопорушення підпадають дії Глуха?

2. Проведіть юридичний аналіз цього правопорушення?

3. Чи правомірні дії начальника відділу поліції?

Завдання 5.

Аспіранти в кімнаті відпочинку гуртожитку дивилися по телевізору хокейний матч. Один з уболівальників «Спартака» аспірант Прокоф'єв, дізнавшись, що «Спартак» став чемпіоном, забіг до себе в кімнату, дістав рушницю, яку купив його батько, перебуваючи в м. Києві проїздом. Потім він вибіг на балкон і в честь перемоги «Спартака» два рази вистрілив у повітря. Повз балкона проходив наряд поліції. Почувши постріли, працівники поліції пішли в кімнату Прокоф'єва і побачили, що він з друзями, продовжуючи радіти успіху «Спартака», розпиває спиртні напої.

Проаналізуйте цю справу.

Завдання 6.

На поліцейську станцію 2 березня о 21 годині було доставлено В. і М., учнів будівельного коледжу, які на дискотеці виражалися нецензурною лайкою, намагалися влаштувати бійку. Дільничний офіцер поліції склав на них протоколи про дрібне хуліганство.

У процесі перевірки з'ясувалося, що в цей день, тобто 2 березня, В. виповнилося 16 років, і він разом з 15-річним М. прийшов на танці. Коли він запросив на танець дівчину, хтось із дорослих хлопців назвав його недолітком і запропонував йти спати. В. і М., висловлюючись нецензурною лайкою, затівали конфлікти, приставали до танцюючих.

1. Чи правомірні дії дільничного офіцера поліції?

2. Дайте юридичну оцінку дій В. і М.

Завдання 7.

Інженер Сайко після роботи в стані алкогольного сп'яніння вирішив подивитися вечірній фільм. В очікуванні сеансу заснув у кріслі фойє кінотеатру. Спроби чергової розбудити Сайка не увінчалися успіхом. Чергова викликала по телефону наряд поліції, який доставив п'яного в медичний витверезник.

1. Чи є в діях Сайка склад правопорушення?

2. Проведіть юридичний аналіз вчиненого правопорушення.

3. Які заходи повинен прийняти наряд поліції і черговий витверезника?

Завдання 8.

15-річний Ч. був затриманий на центральному ринку м. Львова в нетверезому стані нарядом поліції і доставлений до чергової частини відділу поліції Шевченківського району, де пояснив, що повертався з дня народження друга. Там разом з товаришами і батьками друга випили трохи вина.

1. Яке правопорушення вчинив Ч.?

2. Проведіть юридичний аналіз правопорушень, що мають місце в цій фабулі, визначіть міру відповідальності кожного.

Завдання 9.

При перевірці порядку зберігання зброї в стрілецькому тирі було встановлено, що спортивна вогнепальна зброя зберігається в необладнаному, технічно неукріпленому приміщенні, в яке мають доступ особи, які не пов'язані

зі зберіганням. Ключі від приміщення начальником тиру передані тренеру команди, який видає зброю і боєприпаси спортсменам без оформлення відповідних облікових документів.

Працівником поліції, яка проводила перевірку, було складено протокол про вчинене тренером правопорушення.

1. Чи правомірне складання протоколу?

2. Дайте юридичну оцінку цієї ситуації.

Завдання 10.

На начальника навчального центру ГУНП полковника поліції Д. за порушення протипожежних правил в службових приміщеннях навчального центру органами пожежної охорони було накладено штраф у розмірі 170 гривень. Д. добровільно сплатити штраф відмовився.

Дайте юридичну оцінку цієї ситуації.

Завдання 11.

18 травня поточного року в ресторані «Естрада» поліцейськими затриманий швейцар ресторану Разюк, 1980 року народження, з 9-міліметровим газовим револьвером, який він використовував для припинення скандалів відвідувачів ресторану. Револьвер йому видала директор ресторану Мостова.

Мостова пояснила, що револьвер був знайдений офіціантами в залі ресторану в березні цього року, його, ймовірно, залишив хтось із відвідувачів. Вона віддала швейцару для самозахисту та припинення безчинств відвідувачів. Заходів для отримання документів, що дозволяють зберігання, носіння та використання газової зброї, вона не вжила.

Проаналізуйте ситуацію, дайте їй юридичну оцінку. Які документи повинні мати особи, які володіють газовою зброєю?

Завдання 12.

Указом Президента України 21 травня поточного року на території Черкаського району був введений режим надзвичайного стану. 20 червня суддя Панів отримав з районної комендантської дільниці матеріали про порушення Захаровим режиму надзвичайного стану, що виразилося в тому, що він, керуючи автомобілем, не зупинився на вимогу співробітників патрульної поліції. 25 червня Панів, розглянувши справу про адміністративне правопорушення, постановив піддати Захарова адміністративному арешту строком на 5 діб. 26 червня був опублікований Указ Президента України від 24 червня про скасування режиму надзвичайного стану.

Проаналізуйте ситуацію, дайте їй юридичну оцінку.

Завдання 13.

У свого знайомого Вовка 29 вересня поточного року громадянин Кузьма придбав газовий пістолет. 15 жовтня він звернувся до відділу поліції Шевченківського району з метою реєстрації придбаної ним зброї. Інспектор відділу дозвільної системи Носик вилучив у Кузьми зброю, пояснивши, що він не пройшов спеціальну підготовку щодо ознайомлення з правилами користування газовою зброєю, а тому не має права нею користуватися. Що стосується придбаної ним зброї, то вона підлягає передачі у власність держави. За словами Носика, спеціальні засоби самооборони мають право придбавати тільки громадяни, які отримали ліцензію на здійснення приватної детективної або охоронної діяльності.

Проаналізуйте ситуацію, дайте їй юридичну оцінку. Чи засновані на законі твердження інспектора відділу дозвільної системи?

Завдання 14.

Нарядом патрульної служби поліції на бульварі Свободи затримані 15-річний К. і 20-річний Ж., які розпивали пиво. Ж. пояснив, що пиво він купив на прохання К., якому сьогодні виповнилося 16 років. Начальник відділу поліції Шевченківського району м. Львова на підставі ч. 1 ст. 178 КУпАП призначив К. і Ж. адміністративне покарання у вигляді адміністративного штрафу.

Дайте юридичну оцінку ситуації.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 14

1. Які види адміністративних стягнень застосовуються за вчинення адміністративних правопорушень?

2. Чи можна класифікувати встановлені законодавством адміністративні стягнення? Якщо так, то за якими підставами (критеріями)? Які адміністративні покарання можуть виступати як основні, а які як додаткові?

3. Визначте мету адміністративних стягнень.

4. Назвіть юридичні наслідки при призначенні адміністративних стягнень.

5. Які адміністративні стягнення застосовуються виключно в судовому порядку?

6. До яких категорій осіб не застосовується адміністративний арешт?

8. Види адміністративних стягнень, що призначаються: юридичним особам; фізичним особам; неповнолітнім; військовослужбовцям; іноземним громадянам та особам без громадянства.

9. Загальні правила призначення адміністративного стягнення.

10. Поняття і види множинності адміністративних правопорушень. Накладення стягнень при їх вчиненні.

Завдання 1.

Суддя Шевченківського районного суду м. Львова 15 грудня виніс постанову про притягнення громадянина Єфімова до адміністративної відповідальності у вигляді адміністративного арешту на 10 діб.

Згідно з довідкою адміністрації Шевченківського району м. Львова громадянин Єфімов має двох неповнолітніх дітей – Сергія 15 років і Павла 13 років.

Чи правомірно накладено покарання на громадянина Єфімова?

Завдання 2.

Класифікуйте по групах, підгрупах такі заходи впливу: попередження, зауваження, сувора догана, арешт, конфіскація майна, призупинення роботи їдальнею, виправні роботи, переведення на менш оплачувану посаду, звільнення, штраф, адміністративне видворення, пониження в посаді, арешт з утриманням на гауптвахті, знесення самовільно зведених будівель, вилучення речей і документів.

Які з зазначених заходів є адміністративними стягненнями?

Завдання 3.

Апостолов був підданий адміністративному арешту строком на 15 діб за дрібне хуліганство. Вважаючи постанову судді несправедливою, Апостолов звернувся зі скаргою до прокурора, в якій вказав, що суддя не взяв до уваги те, що правопорушення було вчинено в стані сп'яніння. У тверезому стані такого правопорушення він би не зробив.

Чи обґрунтована скарга Апостолова? Дайте юридичний аналіз викладеного в завданні.

Завдання 4.

Інспектор Державної мисливської інспекції Носов затримав капітана поліції Копитова за те, що той, не маючи відповідної ліцензії, полював на кабана. За допущене правопорушення застосував до нього такі заходи: конфіскував мисливську рушницю і наклав штраф у розмірі 1500 гривень.

Чи законні такі стягнення?

Завдання 5.

Начальник лісгоспу притягнув громадянина Семенова до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу за

порушення правил полювання. У вигляді додаткового покарання було конфісковано мисливську рушницю. Семенов звернувся до суду зі скаргою про неправомірну конфіскацію рушниці, оскільки він мисливець-професіонал і рушниця є єдиним джерелом його доходу.

Яке рішення повинен прийняти суд?

Завдання 6.

Громадянин К., зустрівши шкільного друга С., запропонував відзначити цю подію. Вони купили дві пляшки горілки, закуску і, розташувавшись на лавці в парку, розпили вміст. Після чого С. на лавці заснув, а К. залишився вартувати друга.

Вбачається склад адміністративного правопорушення в їхніх діях? Яке покарання зазначені особи понесуть?

Завдання 7.

4 січня 2018 року громадянин Когут керував ТЗ і проїхав на заборонний сигнал світлофора. Інспектор ПП зафіксував це правопорушення і притягнув Когута до адміністративної відповідальності, виписавши постанову.

1. Яке правопорушення вчинив Когут – вказати статтю КУпАП.

2. Визначте всі елементи складу цього правопорушення.

3. Чи може інспектор ПП залучати до адміністративної відповідальності за таке правопорушення або це є правом іншого суб'єкта?

4. Яке стягнення буде визначено в постанові?

5. Вкажіть точні календарні дати, коли потрібно виконати постанову.

6. Чи вплине на вид і розмір стягнення повторність вчинення подібного правопорушення? Якщо так, то як і протягом якого періоду (вказати конкретні дати, якщо 18.01.2018

громадянин Когут виконав визначений у постанові вид стягнення)?

Завдання 8.

13 жовтня 2017 року о 23 годині 30 хвилин між громадянином П. і громадянкою Л. сталася сварка. В ході конфлікту через раніше сформовані неприязні відносини П. схопив руками за шию колишню дружину, чим заподіяв фізичний біль. О 1 годині 15 хвилин 14 жовтня 2017 року при обстеженні громадянки Л. експертом Івашко видимих тілесних ушкоджень не виявлено, короткої втрати працездатності не зафіксовано. В ході розгляду справи громадянин П. провину визнав і у вчиненому розкаявся.

1. Визначте, яке діяння вчинив громадянин П. і склад цього діяння.

2. Чи є в справі обставини, що пом'якшують / обтяжують відповідальність?

3. Який суб'єкт може притягти до відповідальності за таке діяння?

4. Яке стягнення понесе громадянин П.?

5. Чи може громадянка Л. вимагати компенсацію моральної шкоди?

6. Чи може суб'єкт, що притягає до відповідальності за це правопорушення, вирішити спір про відшкодування моральної шкоди?

7. В рамках якого провадження вирішується такий спір?

Завдання 9.

5 квітня 2018 року в під'їзді будинку № 8 по вулиці Краківській м. Львова розгорівся конфлікт між сусідами – громадянкою Л. і громадянином Ч. Відомо, що громадянин Ч. розпивав на сходовій клітці спиртні напої, в зв'язку з чим і отримав зауваження від громадянки Л. На це зауважен-

ня Ч. відповів нецензурною лайкою на адресу Л. Цей факт підтвердили й інші сусіди, які вийшли в під'їзд на шум.

1. Яке діяння вчинив громадянин Ч.?

2. Визначте всі елементи цього діяння.

3. Який суб'єкт може притягти до відповідальності за таке діяння?

4. Яке стягнення буде призначено Ч.?

5. Як в КУпАП визначається вид і розмір стягнення у разі вчинення особою одного діяння, яке містить різні склади правопорушень?

Розділ 6

СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНУ ДІЯЛЬНІСТЬ У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Тема 15. Теоретичні засади адміністративно-процесуального права в умовах розвитку адміністративного процесу та адміністративної процедури

Порушення норм адміністративного права – це є адміністративне правопорушення. Кожне правопорушення як явище реальної дійсності вчиняється конкретною особою, у певному місці та часі, протирічить діючій правовій нормі, характеризується точно визначеними ознаками.

Законодавче визначення поняття адміністративного правопорушення викладено у статті 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

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

Ототожнення понять «адміністративне правопорушення» й «адміністративний проступок» означає і те, що адмі-

ністративна відповідальність може настати за порушення загальнообов'язкових правил, які регулюються нормами різних галузей права, але за умови, що вони тягнуть адміністративні санкції, які містяться в статтях Особливої частини розділу ІІ КУпАП. Зокрема, законодавець встановив відповідальність за те чи інше діяння.

Відтак, якщо за це діяння (правопорушення) не встановлено відповідне покарання, воно не повинно вважатися адміністративним проступком. Необхідною його ознакою є також ступінь небезпеки правопорушення для суспільних відносин. Ця ознака є принциповою, оскільки тільки діяння, що є шкідливими, законодавець закріпив у Особливій частині розділу ІІ КУпАП. Отже, поняття адміністративного проступку має специфічний зміст, що виокремлює його з усієї сукупності адміністративних правопорушень.

Адміністративному правопорушенню властиві такі загально-правові ознаки:

- передусім, це дія чи бездіяльність, тобто – діяння, а не думки, бажання чи інші подібні прояви психічної діяльності людей;
- суспільна шкідливість (цю ознаку дехто ототожнює з антигромадською спрямованістю або суспільною небезпекою);
- протиправність (подібне діяння завжди посягає на загальнообов'язкові правила, встановлені тим чи іншим нормативним актом);
- винуватість (таке діяння, як прояв волі і свідомості особи, повинно бути завжди винним, тобто вчиненим умисно або з необережності);
- адміністративна карність (подібне протиправне, винне діяння буде визнане адміністративним проступком тільки тоді, коли за його вчинення законодавством передбачено адміністративну відповідальність).

Крім цього, адміністративним правопорушенням властива ще ціла низка характерних ознак, які утворюють їх юридичні склади. Варто зауважити, що залежно від юридичних властивостей розрізняють ознаки як такі, що мають юридичне значення, і які такого значення не мають. У свою чергу, юридично значущі ознаки можуть входити до юридичного складу правопорушення (так звані конструктивні ознаки), інші ж з них до такого складу не входять (наприклад обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність тощо).

Діюче адміністративне законодавство України, визначаючи поняття адміністративне правопорушення, розкриває його матеріальний зміст та юридичну природу, соціальну суть і тим самим визначає об'єктивні та суб'єктивні ознаки проступку.

Об'єктивними ознаками адміністративного правопорушення є суспільна небезпека (суспільна шкідливість), протиправність, караність, суб'єктивними – винність, осудність.

Сьогодні з-поміж юристів практично не існує суперечок про природу та матеріальні властивості адміністративного правопорушення, але аспект його суспільної небезпеки і шкідливості є найбільш дискусійним.

Адміністративне правопорушення необхідно вважати суспільно небезпечним діянням, але з меншою мірою небезпеки, ніж злочин.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення прямо не названі ці проступки «суспільно-небезпечними», але включаються такі визначення як «настання шкідливих наслідків», «діяння, що посягає на...», «завдана шкода» тощо. Це дає змогу характеризувати адміністративне правопорушення як суспільно небезпечне.

Шкода є невід'ємною ознакою кожного правопорушення. Характер шкоди можна розрізняти за об'єктом, розміром

та іншими ознаками, але правопорушення завжди несе соціальну шкоду.

Шкода, завдана правопорушенням, знаходить свою оцінку у санкції правової норми. Про високий її ступінь свідчать санкції типу: адміністративний арешт, виправні роботи, позбавлення спеціального права, високі суми штрафів з твердою нижньою межею. Про незначний ступінь завданої правопорушенням шкоди свідчать такі адміністративні стягнення, як попередження, штрафи незначних розмірів.

Проступки, що безпосередньо завдають шкоди, проявляються в реальному, матеріальному підсумку, і їх називають правопорушеннями з матеріальним складом. Такими, наприклад, є пошкодження газопроводів при виконанні робіт (ст. 103.2 КУпАП), самоуправство (ст. 186 КУпАП), знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення населених пунктів (ст. 153 КУпАП) та ін.

Проступки ж, які містять у собі лише небезпеку чи можливість спричинення шкоди і посягають на правову форму, є формальними. Ними є порушення (невиконання) самих по собі загальнообов'язкових правил, що окреслюють певні обов'язки, права. Такими, наприклад, є: порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці (ст. 41 КУпАП), порушення санітарних норм (ст. 42 КУпАП), порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів з безпечного ведення робіт у галузях промисловості (ст. 93 КУпАП) та ін.

Формальні та матеріальні склади можуть об'єднуватись і в одній статті Кодексу про адміністративні правопорушення. Наприклад, ч. 1 ст. 77 КУпАП передбачає відповідальність лише за порушення вимог пожежної безпеки, частина друга цієї ж статті – за знищення або пошкодження лісу внаслідок порушення цих правил або підпалу.

На ступінь суспільної небезпеки правопорушення впливає також характер діяння (повторність, грубе порушення) і відповідно обумовлює посилення адміністративної відповідальності.

Юридичною формою виразу суспільної шкідливості адміністративного проступку є протиправність.

Протиправність – це внутрішня властивість адміністративного проступку. Протиправність є виразником специфічних соціальних зв'язків і означає винне посягання (умисне або необережне) на який-небудь правовий об'єкт. Таким об'єктом є загальнообов'язкове правило, врегульовані або охоронювані ним суспільні відносини, права або свободи громадян.

Ознака протиправності адміністративного правопорушення випливає з факту його заборонності законом, як такого, що спричиняє шкоду, або створює загрозу спричинення такої шкоди.

Протиправність виділяє адміністративне правопорушення, як юридичний факт, з ряду інших, нехай і неправомірних дій (або бездіяльності), на вчинення яких закон не встановив ніяких правових заборон.

Поняття «протиправність» охоплює як поступки шкідливі, тобто такі, що спричиняють шкоду охоронюваним правом відносинам, правам та законним інтересам особи, так і посягання небезпечні, що включають в себе лише небезпеку, можливість, загрозу спричинення шкоди.

Інакше кажучи, протиправність адміністративного правопорушення проявляється в тому, що це діяння (дія або бездіяльність), заборонене адміністративним законодавством, це є недодержання тих чи інших правил поведінки, їх порушення.

Винність як ознака адміністративного правопорушення передбачає наявність у особи відповідного психічного

ставлення до вчиненого діяння. Адміністративне правопорушення є не тільки суспільно-небезпечне, протиправне, а й винне діяння, тобто таке, що становить результат прояву волі і розуму правопорушника.

Людина, вчиняючи той чи інший проступок, усвідомлює його результати, передбачає і враховує його наслідки.

Варто підкреслити, що при вчиненні адміністративного проступку вина може проявлятися й у формі умислу, й у формі необережності (ст. ст. 10, 11 КУпАП).

Діючи умисно, правопорушник усвідомлює протиправний характер свого діяння, передбачає і бажає (прямий умисел) або свідомо допускає (непрямий умисел) настання шкідливих наслідків.

Адміністративне правопорушення може бути вчинене і з необережності. Необережність проявляється у вигляді самовпевненості або недбалості.

Самовпевненість полягає в тому, що особа передбачає настання протиправного, шкідливого наслідку, але легковажно розраховує на його відвернення.

Недбалість полягає в тому, що особа не передбачає можливості настання протиправних наслідків, хоча за таких обставин повинна була і могла їх передбачити.

Отже, наявність вини правопорушника в тій чи іншій формі є важливою і необхідною ознакою адміністративного правопорушення.

Важливою ознакою адміністративного правопорушення є його караність. Конкретне діяння (дія чи бездіяльність) може бути визнане адміністративним правопорушенням тільки в тому випадку, якщо за його вчинення законодавством передбачена адміністративна відповідальність.

Як зазначалося вище, адміністративний проступок характеризується внутрішньою ознакою – протиправністю. Це означає, що певне діяння визначене законодавцем як

заборонене і в законодавчому акті зазначене як адміністративний проступок. Якщо певна особа вчиняє дії, заборонені нормами права, або не діє, як це вимагається правовим актом, має місце протиправне діяння, що тягне за собою застосування адміністративного покарання – стягнення. Йдеться про зовнішню ознаку проступку – караність.

Адміністративне стягнення може бути застосоване лише у зв'язку з діями, вчиненими з умисною або необережною виною. Що ж стосується дій випадкових, то такі, оскільки вони виключають будь-яку вину: умисну чи необережну, взагалі не тягнуть за собою адміністративної відповідальності.

Тільки особиста (персональна) відповідальність за адміністративні правопорушення здатна здійснювати такі функції покарання як осуд, попередження, виправлення, перевиховання особи.

В офіційному визначенні адміністративного проступку зафіксована ще одна ознака «посягання», що свідчить про матеріальний зміст адміністративного проступку. Сам факт посягання передбачає нанесення шкоди суспільним відносинам. Тому, якщо такого посягання на суспільні відносини, які охороняє адміністративне законодавство немає, то відсутнє і адміністративне правопорушення.

Склад адміністративного правопорушення

Вчення про склад правопорушення посідає одне з центральних місць в адміністративно-правовій науці та має велике практичне значення, адже:

по-перше, воно сприяє виявленню найістотніших ознак антигромадських діянь, їх розмежуванню і встановленню справедливих санкцій;

по-друге, допомагає правозастосовним органам правильно кваліфікувати правопорушення та вживати адекватних їм заходів впливу;

по-третє, дає змогу зрозуміти закон, допомагає навчанню юристів і правовому вихованню громадян.

Склад – це опис діяння у законі. Опис ще не вчиненого, а тільки передбачуваного чи можливого діяння. Для такого опису використовуються лише юридично значущі ознаки, які характеризують діяння, як правопорушення. Вони отримали назву конструктивних ознак.

Склад адміністративного правопорушення становить сукупність головних, визначальних ознак, які виділені законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності.

При описі складів досить широко використовуються оцінні ознаки. Зміст таких ознак у нормативному порядку чітко не визначається і питання про їх наявність або відсутність вирішується особою, яка застосував право з урахуванням конкретних обставин.

Тому значну роль у розкритті їхнього змісту відіграють теоретичні дослідження. Це такі ознаки, як «грубе порушення» (статті 85, 108 КУпАП), «істотна шкода» (ст. 186 КУпАП), «аварійна обстановка» (ст. 128.1 КУпАП), «забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання» (ст. 184 КУпАП), «безгосподарне утримання» (ст. 150 КУпАП), «об'єкти, що сприяють масовому скупченню птахів, небезпечних для польотів повітряних суден» (ст. 111 КУпАП), «образливе чіпляння до громадян» (ст. 173 КУпАП), стан, «що ображає людську гідність і громадську мораль» (ст. 178 КУпАП), «злісна непокора» (ст. 185 КУпАП), «злісне ухилення» (статті 185.3, 185.4 КУпАП), «поважні причини» (ст. 210 КУпАП) тощо.

Отже, склад адміністративного правопорушення – це сукупність установлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, які характеризують діяння як адміністративне правопорушення (проступок).

Склад адміністративного правопорушення характеризують чотири елементи:

об'єкт;

об'єктивна сторона;

суб'єкт;

суб'єктивна сторона.

Об'єкт протиправного посягання – це основний елемент складу адміністративного правопорушення. Ним є суспільні відносини, що регулюються нормами права різних галузей і охороняються заходами адміністративної відповідальності.

Об'єктом посягання адміністративного проступку може бути і сама людина як живий організм, особа, її здоров'я, честь і гідність. Як адміністративний проступок розглядається й посягання на власні інтереси та блага винного суб'єкта. Так, незаконна передача заборонених предметів (наркотиків, спиртних напоїв тощо) особам, які утримуються у виправно-трудових установах, ухилення від обстеження та профілактичного лікування осіб, що хворіють на венеричні хвороби, споживання неповнолітніми наркотиків без призначення лікарів тощо є адміністративними проступками.

За ступенем узагальнення відносин, що охороняються адміністративною відповідальністю, виділяють такі види об'єктів складу правопорушення: загальний, родовий і безпосередній.

Загальний об'єкт, яким є суспільні відносини, що: 1) регулюються різними галузями права і 2) охороняються адміністративними санкціями. Такий об'єкт є спільним для усіх видів адміністративних правопорушень.

Стаття 14 Кодексу законів про працю України щодо укладення колективного договору передбачає попереднє обговорення умов договору. Порушення цієї норми тягне

за собою відповідальність за ст. 41-1 КУпАП «Ухилення від участі в переговорах щодо укладення, зміни або доповнення колективного договору, угоди».

Родовий об'єкт характеризує загальні ознаки певної групи правопорушень, що посягають на однорідні суспільні відносини. Адміністративно-правовими засобами охороняються суспільні відносини, які регулюють норми різних галузей права: адміністративного, фінансового, цивільного, трудового, екологічного тощо. Тому родові об'єкти проступків можуть бути, наприклад, у цивільних, трудових та інших правопорушеннях.

Родовий об'єкт, як правило, розкривається в назві окремої глави Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення. Наприклад, охорона праці і здоров'я населення (гл. 5), встановлений порядок управління (гл. 15), громадський порядок і громадська безпека (гл. 14), як критерій класифікації можна використовувати зміст суспільних відносин, що охороняються.

Видовий об'єкт – самостійний складовий різновид родового об'єкта, відокремлена група суспільних відносин, загальних для ряду проступків. Вони виступають відокремленою і досить самостійною частиною родового об'єкта.

Наприклад, якщо взяти такий родовий об'єкт, як власність, то її види – це власність приватна, комунальна та державна.

Видовий об'єкт широко використовується законодавцем, який спеціальними актами встановив адміністративну відповідальність за порушення правил дорожнього руху, військового обліку, прав споживачів тощо.

Безпосередній об'єкт – одне або декілька суспільних відносин, яким спричиняється шкода певним правопорушенням. Наприклад, при перевищенні швидкості – громадська безпека на дорозі тощо.

Безпосередній або конкретний об'єкт пов'язаний з реальним проступком (дрібне хуліганство, браконьєрство тощо).

Безпосередні об'єкти адміністративних правопорушень різноманітні. Це, наприклад, правила і врегульовані ними відносини у сфері забезпечення безпеки руху транспортних засобів; придбання, зберігання та використання зброї, вибухових речовин та інших об'єктів дозвільної системи; обігу валюти тощо.

Для складів деяких адміністративних проступків обов'язковим є предмет посягання.

Предметом адміністративного правопорушення є предмети матеріального світу, з приводу яких виникають суспільні відносини, що охороняються нормами адміністративного права. Предмет може мати суттєве значення для окреслення вчиненого, більш точної кваліфікації проступку. Інколи предмет прямо записується в законі, наприклад, ст. 44 КУпАП – наркотичні засоби, психотропні речовини, ст. 132 КУпАП – транспортні засоби тощо.

Об'єктивна сторона складу правопорушення характеризує це правопорушення як антигромадський акт зовнішньої поведінки порушника норми адміністративного права і проявляється в дії або бездіяльності, її наслідках і причинному зв'язку між вчиненим діянням і протиправним результатом, що настав.

Об'єктивна сторона проступку – це те, в чому проступок проявляється назовні, відповідна поведінка особи, наслідки заподіяної шкоди об'єкту посягання; це відповідний процес дії протягом визначеного часу.

Об'єктивну сторону характеризують такі ознаки:

а) саме протиправне діяння (дія або бездіяльність);

б) шкідливі наслідки проступку;

в) причинний зв'язок між діянням і суспільно шкідливими наслідками.

Протиправне діяння є обов'язковою ознакою об'єктивної сторони, а інші дві ознаки можуть бути необов'язковими (факультативними).

Поряд з ними існують кваліфіковані ознаки об'єктивної сторони адміністративного проступку – місце, спосіб, час, засоби, обставини вчинення проступку.

Центральне значення має така ознака об'єктивної сторони правопорушення як діяння. Воно проявляється у правовій дії чи бездіяльності.

Ознака діяння – це основна ознака об'єктивної сторони, навколо якої групуються інші ознаки.

Проявляються такі діяння в недотриманні або неналежному виконанні правил і норм.

Діяння – це дія або бездіяльність, вольові поступки.

Дія – це активна поведінка особи. Переважна кількість адміністративних проступків вчиняється з допомогою відповідних дій (дрібна крадіжка, дрібне хуліганство тощо).

Бездіяльність – пасивна поведінка особи, невиконання нею відповідних обов'язків, що покладаються на неї відповідними правовими та іншим нормативними актами.

Значна більшість порушень чинного законодавства, що вчиняється шляхом протиправних дій (наприклад дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП), псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КУпАП), решта у формі бездіяльності – коли особа для того, щоб не допустити протиправної поведінки, повинна вчинити позитивні дії, але вона з якихось причин їх не вчиняє. Це, наприклад, неявка на виклик у військовий комісаріат (ст. 211.1 КУпАП). Необхідними умовами бездіяльності є обов'язковість і можливість особи діяти в конкретній обстановці;

Протиправне діяння може характеризуватись як просте та складне.

Просте діяння становить єдину однократну (одноактну) дію чи бездіяльність (наприклад, відправлення без дозволу митного органу транспортного засобу, що перебуває під митним контролем тощо).

Складне протиправне діяння утворює різні склади адміністративних правопорушень, у тому числі:

- тих, що складаються з альтернативних дій (наприклад, ст. 189.1 КУпАП встановлює відповідальність за порушення порядку видобутку, виробництва, використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння). Кожна з альтернативних дій в таких випадках вже сама по собі є достатньою підставою для притягнення до адміністративної відповідальності. Однак особа не скоює нового складу правопорушення, якщо вона послідовно здійснює всі зазначені в диспозиції норми права заборонені дії;
- тривалих правопорушень, тобто таких, які, почавшись з якої-не-будь протиправної дії чи бездіяльності, продовжуються потім безперервно шляхом невиконання (порушення) обов'язків (це, наприклад, порушення порядку виробництва, зберігання, перевезення, торгівлі та використання піротехнічних засобів (ст. 195.6 КУпАП);
- продовжуваних правопорушень, тобто таких, які складаються з декількох тотожних протиправних дій, пов'язаних між собою і спрямованих для досягнення загальної мети, і які в сукупності своїй утворюють єдине правопорушення. Таке правопорушення вчиняється не безперервно, а окремими епізодами, внутрішньо тісно пов'язаними, але відокремленими в часі, які виступають ніби ланками одного ланцюга. Прикладами подібних правопорушень може виступати багаторазовий випуск (направлення) річкового судна в плавання без документів, що посвідчують належність

судна, придатність його до плавання, з неукомплектованим екіпажем, при невідповідності технічного стану судна наявним документам, з порушенням установлених правил завантаження, норм пасажиромісткості, обмежень по району та умовах плавання, а також допуск до керування судном або його механізмами і обладнанням осіб, які не мають відповідного диплома (посвідчення, свідоцтва) (ст. 116.1 КУпАП).

Шкідливі наслідки адміністративного проступку – це ті негативні зміни, які настають, завдаються об'єкту посягання – суспільним відносинам, що охороняються.

Законодавець виділяє дві групи шкідливих наслідків адміністративних проступків: матеріальні й формальні. Тому виділяють проступки з матеріальним складом і проступки з формальним складом.

Адміністративні проступки з матеріальним складом – це такі правопорушення, для об'єктивної сторони яких закон вимагає встановлення не тільки факту діяння, а й шкідливих наслідків (наприклад, дрібне розкрадання, пошкодження телефонів-автоматів, потрава посівів тощо)

Адміністративні правопорушення з формальним складом – це такі правопорушення, для об'єктивної сторони яких закон вимагає встановлення тільки факту власне діяння. Шкідливі наслідки в цих правопорушеннях, хоча й можуть настати, але лежать за межами складу проступку (наприклад, ухилення від огляду на стан сп'яніння, порушення правил тримання собак і котів, порушення правил санітарних, митних, торгівлі, охорони громадського порядку тощо). Варто мати на увазі, що більшість адміністративних проступків – з формальним складом.

У деяких випадках у диспозиціях вказують тільки на шкідливі наслідки («пошкодження», «знищення», «псування» тощо), діяння ж розуміються самі по собі.

Причинний зв'язок між діянням і суспільно шкідливими наслідками, що настали, встановлюється лише в проступках

з матеріальним складом. Причина – це необхідна умова виникнення наслідків, без цієї умови виникнення даного наслідку неможливе. Вона повинна в часі передувати наслідку і – головне – має цей наслідок викликати.

Кваліфікуюче значення інших елементів об'єктивної сторони, наприклад, місце (громадське, невстановлене, заборонене), засоби вчинення правопорушення (транспортні засоби, гральні приладдя) зумовлено безпосередньо у гіпотезах Особливої частини КУпАП. Місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку можуть бути обов'язковими ознаками, якщо їх включено до конкретного складу проступку (наприклад, окремі діяння визнають адміністративними правопорушеннями лише в разі вчинення їх у громадському місці, часто в диспозиціях вказують на спосіб вчинення проступку – грубе, злісне порушення, прихована передача тощо). В інших випадках їх можуть визнавати обставинами, що пом'якшують або обтяжують відповідальність (наприклад, вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин обтяжує адміністративну відповідальність).

На проступки поширюються загальні правила розмежування триваючого і продовжуваного правопорушення.

Триваюче правопорушення – пов'язане з довгостроковим і безперервним невиконанням обов'язків, що передбачені у нормах права (наприклад, проживання без реєстрації, порушення правил військового обліку тощо).

Продовжуване правопорушення – це низка ідентичних проступків, які вчиняються неодноразово, із загальною метою, формою вини, тими ж суб'єктами, засобами дії і в своїй сукупності становлять єдине правопорушення (заняття проституцією, порушення правил адміністративного нагляду, наприклад, дрібна крадіжка).

При кваліфікації матеріальних складів повинен чітко простежуватись причинний зв'язок між протиправним ді-

янням та наявними шкідливими наслідками. В окремих випадках їх розмір слугує критерієм для кваліфікації того чи іншого протиправного діяння або як злочину.

Інколи окремі правові ознаки об'єктивної сторони включаються законодавцем безпосередньо в конструкцію тієї чи іншої правової норми і набувають кваліфікуючого значення.

Це ознаки, які стосуються:

- часу вчинення правопорушення (наприклад, заборонений час (статті 85, 187 КУпАП), час судового засідання (ст. 185.3 КУпАП) тощо);
- місця його вчинення, а саме: а) територій, де діють особливі правила поводження: громадське місце (ст. 173 КУпАП), заборонене місце (ст. 85), невідведене місце (ст. 174 КУпАП), б) споруд: автомобільний шлях (ст. 141 КУпАП), проїзна частина шляху, автомагістраль (ст. 122 КУпАП), залізничні колії (ст. 109 КУпАП), залізничний переїзд (ст. 128.1 КУпАП), порт, пристань, вантажний двір, контейнерний пункт (площадка) (ст. 136 КУпАП), аеродром (ст. 111 КУпАП) тощо; в) установ: військовий комісаріат (ст. 2116 КУпАП), суд (ст. 185.5); г) транспортних засобів: річкові і маломірні судна (ст. 117 КУпАП), трамвай, тролейбус, автобус, маршрутне таксі (ст. 119 КУпАП), повітряне судно (ст. 112 КУпАП), вантажний поїзд, гужовий транспорт, підніжки і дах вагонів (ст. 109 КУпАП), приміський поїзд, поїзди дальнього та місцевого сполучення, метрополітен (ст. 110 КУпАП) тощо);
- способів (наприклад, господарська діяльність без державної реєстрації або без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності тягне за собою адміністративну відповідальність за ст. 164 КУпАП; для демонстрування фільмів або розповсюдження фільмів шляхом продажу чи передачі в прокат фільмокопій без необхідно отримати державне посвідчення на право

розповсюдження і демонстрування фільмів (ст. 164.6 КУпАП); керівництво об'єднанням громадян, яке не легалізувалося (одержало офіційне визнання), у встановленому порядку тягне за собою відповідальність за ст. 186.5 КУпАП; для пуску газу на установки, що використовують газ, необхідно одержати дозвіл органів державного газового нагляду (ст. 101 КУпАП); самовільне проведення гідротехнічних робіт тягне за собою адміністративну відповідальність (ст. 61 КУпАП) тощо). Для характеристики способу вчинення окремих правопорушень законодавець може використовувати такі оцінні поняття, як «злісне» (статті 185, 185.3, 185.4 КУпАП), «грубе» (статті 85, 86, 108 КУпАП), «безгосподарне» (ст. 150 КУпАП) тощо;

- засобів вчинення правопорушення (наприклад, порушення правил користування засобами автомобільного транспорту та електротранспорту – ст. 119 КУпАП); використання засобів зв'язку з метою порушення громадського порядку (ст. 148.3 КУпАП); випуск з ремонту та видача на прокат засобів вимірювальної техніки, що застосовуються у сфері законодавчо регульованої метрології та не відповідають нормативно-правовим актам, що містять вимоги до таких засобів вимірювальної техніки (ст. 171 КУпАП); самовільне використання з корисливою метою електричної, теплової енергії або газу без приладів обліку (ст. 103.1 КУпАП) тощо).

У чинному законодавстві України про адміністративну відповідальність нічого спеціально не вказується щодо замаху на адміністративне правопорушення. На практиці ж до відповідальності за окремі правопорушення винні особи нерідко притягуються уже на стадії замаху (наприклад, при порушенні порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів (ст. 204 КУпАП) тощо.

За доктриною сучасного адміністративного права суб'єктом протиправного діяння, а отже, адміністративної відповідальності, є фізична осудна особа, яка на момент вчинення правопорушення досягла встановленого законом віку (16 років). Відповідно до ст. 20 КУпАП не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час дії чи бездіяльності була в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану.

Згідно з проєктом Кодексу про адміністративні проступки, суб'єктами адміністративного проступку є:

1) фізичні особи – громадяни України;

2) іноземці та особи без громадянства;

3) посадові особи;

4) фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності (суб'єкти господарювання);

5) юридичні особи;

6) громадські об'єднання.

Суб'єкти адміністративної відповідальності – фізичні особи мають певні індивідуальні характеристики, які можна поділити на:

- загальні, тобто властиві всім суб'єктам (вік, осудність);
- спеціальні, що визначають індивідуальну характеристику суб'єкта, особливості його спеціального, фізичного, професійного, службового, статевого статусу, родинні зв'язки, відношення до власності, до військової служби, колишню протиправну поведінку і т.д.

До них належать, наприклад:

- за ознаками трудової та службової діяльності: посадові (службові) особи; капітани кораблів; працівники підприємств торгівлі та громадського харчування; водії; підприємці; військовослужбовці та працівники поліції;

➢ за ознаками протиправної поведінки в минулому: особи, які раніше притягалися до адміністративної відповідальності; перебували під адміністративним наглядом органів Національної поліції; хворі на наркоманію;

➢ за ознакою знаходження на спеціальному обліку у військкоматі: призовник; військовозобов'язаний; резервіст; особа, яка знаходиться на військових зборах.

Ці та інші ознаки на кваліфікацію правопорушення не впливають, але можуть бути обставинами, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, можуть бути підставою для звільнення особи від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд товариського суду чи трудового колективу (ст. 21 КУпАП України).

За спеціальними ознаками суб'єкти адміністративної відповідальності можна поділити на кілька видів:

громадяни України;

іноземці та особи без громадянства;

посадові особи;

народні депутати;

військовослужбовці, працівники органів Національної поліції та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів.

Відповідальність громадян України, іноземців та інших суб'єктів – фізичних осіб може наставати лише з досягненням 16-ти річного віку на момент вчинення правопорушення. Причому у віці від 16 до 18 років особа є неповнолітньою і справи розглядає тільки суд з застосуванням специфічних заходів впливу, передбачених ст. 24.1 КУпАП України. Крім того, особа може притягатись до відповідальності, тільки тоді якщо при вчиненні правопорушення і на час притягнення її до адміністративної відповідальності вона знаходилась у стані осудності, тобто могла усвідомлювати і керувати своїми діями.

До адміністративної відповідальності можуть бути притягнені іноземці, які не мають дипломатичного імунітету. Це – іноземці, які перебувають в Україні за приватними візами, у комерційних справах, співвласники спільних підприємств, студенти, туристи та ін.

Питання про відповідальність іноземців, що мають дипломатичний імунітет, за порушення адміністративного характеру вирішується дипломатичним шляхом.

За окремі проступки іноземці і особи без громадянства не можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності. Це порушення правил користування суспільними фондами, нехтування загальним військовим обов'язком та ін.

Деякі автори виділяють серед громадян велику групу суб'єктів адміністративної відповідальності: так звані працівники – особи, що виконують професійну діяльність або взагалі зайняті в суспільній праці. З-поміж таких – працівники транспорту, торгівлі, сільського господарства, землекористувачі, мисливці, особи, відповідальні за експлуатацію розмножувальної техніки та ін.

Окремо можна виділити осіб, які вступають в адміністративно-правові відносини з органами виконавчої влади щодо реалізації спеціальних прав – водії власного транспорту, власних маломірних суден, громадяни, що мають дозвіл на зберігання вогнепальної зброї та ін.

Можна виділити групу суб'єктів адміністративної відповідальності, якими стають громадяни на підставі родинних зв'язків, життєвих обставин або їхнього фізичного стану. Це батьки або особи, що їх замінюють, громадяни, хворі на венеричні захворювання, пасажири, особи що перетинають державний кордон та ін.

Посадові особи є суб'єктами адміністративно-службових проступків, оскільки службовим обов'язком може бути виконання (дотримання) певних загальнообов'язкових

правил (санітарних, протипожежних), що забезпечується нормами адміністративної відповідальності.

Особи, які виконують службові обов'язки на громадських засадах з наданням їм законом владних повноважень, також можуть бути суб'єктами адміністративно-службових проступків.

Має свої особливості адміністративна відповідальність службовців, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів за вчинення адміністративних проступків. Військовослужбовці, поліцейські Національної поліції, Служби безпеки несуть відповідальність за адміністративні проступки за дисциплінарними статутами. Інші відповідають у дисциплінарному порядку за адміністративні правопорушення, якщо це прямо передбачено у дисциплінарних статутах або положеннях про дисципліну, у решті ж випадків застосовується адміністративна відповідальність на загальних підставах.

Що ж стосується відповідальності військовослужбовців, працівників Національної поліції, то є певні правопорушення, за які вони несуть відповідальність на загальних підставах. Такими правопорушеннями, згідно зі ст. 15 КУпАП України є порушення правил дорожнього руху, правил полювання, рибальства, митних правил, вчинення корупційних діянь, ухилення від виконання законних вимог прокурора та ін. Крім того, до цих осіб не може бути застосовано громадські роботи, виправні роботи та адміністративний арешт.

Суб'єктом адміністративного проступку є і юридична особа. Варто зазначити, що згідно із положеннями КУпАП суб'єктом визнається лише фізична особа, однак з урахуванням реалій часу в окремих нормативно-правових актах визначаються засади адміністративної відповідальності юридичних осіб. У перспективному законодавстві юридична особа визнається самостійним суб'єктом адміністративної

відповідальності, її засади визначаються в окремому структурному підрозділі проєкту КУпАП.

Суб'єктивна сторона адміністративного проступку проявляється у вині – внутрішньому психічному ставленні осудного дієздатного суб'єкта до вчиненого ним правопорушення та його шкідливих наслідків.

Вина створює так званий внутрішній, психологічний чинник проступку, є обов'язковою умовою адміністративної відповідальності; підлягає цій відповідальності особа, що визнана винною. Адміністративна відповідальність без встановлення вини (так зване об'єктивне осудження) не є властивою сучасному адміністративному (і кримінальному) праву.

Встановленням наявності вини ми констатуємо, що проступок – це не тільки фізична дія людини, а й продукт її внутрішнього світу, волі, свідомості.

Форми вини суб'єкта адміністративного проступку

Умисел має місце в правопорушенні тоді, коли особа, що його вчинила, усвідомлювала суспільно небезпечні наслідки дії (щодо злочинів), що ним вчинена, або передбачала її суспільно шкідливі наслідки (щодо адміністративних проступків), бажала або свідомо допускала виникнення цих наслідків.

Теорія адміністративного права, зважаючи на певні відмінності в інтелектуальному та вольовому моменті вини при вчиненні умисних адміністративних проступків, поділяє умисел на прямий та непрямий.

Прямий умисел має місце тоді, коли особа усвідомлює шкідливий для суспільства характер проступку, передбачає наслідки цього діяння і бажає, щоб ці наслідки наступили (наприклад, дрібне розкрадання).

Непрямий умисел виявляється в тому випадку, коли особа усвідомлює шкідливий для суспільства характер свого діяння, передбачає негативні наслідки, але не бажає їх, хоча свідомо припускає їх появу.

Прямий умисел становить єдність інтелектуального та вольового моментів. Із цього випливає, що при прямому умислі мета обов'язково пов'язана з наслідками, що настали, включається до змісту усвідомлення, а отже, наміру і є його характеристикою. Можливі випадки, коли такі наслідки не збігаються з кінцевою метою суб'єкта на проміжному етапі його діяльності або є частиною його загальної мети. Проте такі обставини істотно не впливають на встановлення прямого умислу порушника.

Вольовий момент прямого умислу, що характеризує спрямованість волі суб'єкта проступку, визначається як бажання настання шкідливих наслідків.

Таке формулювання умислу орієнтоване насамперед на проступки з матеріальним складом. Тому бажання там жорстко пов'язане з наслідками, в яких матеріалізується шкода, завдана суспільним відносинам, які були об'єктом проступку.

Переважна частина адміністративних проступків мають формальний склад, і такими діяннями не спричиняється матеріальна шкода. В такому складі предметом бажання є самі дії або бездіяльність. Так, суб'єкт дрібного хуліганства, усвідомлюючи, що його дії порушують громадський порядок та спокій громадян, бажає вчинити саме такі дії. Відтак, при вчиненні проступків з формальним складом предметом бажання є саме вчинення діянь, які характеризуються ознакою суспільної шкідливості.

У складах адміністративних правопорушень, які є формальними не описується така ознака адміністративних проступків, як настання шкідливих наслідків чи заподіяння правопорушником збитку.

Зазначений підхід законодавця у кожному випадку вмотивований однією з трьох обставин:

а) шкідливі наслідки очевидні (незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур та молодняка – ст. 65 КУпАП; знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення населених пунктів – ст. 153 КУпАП);

б) шкідливі наслідки складно визначити (обчислити), і законодавець не вважає за потрібне обтяжувати осіб, які застосовують право установленням ще однієї ознаки складу (марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів – ст. 98 КУпАП);

в) існування шкідливих наслідків конкретного діяння взагалі проблематично, хоч шкода від маси аналогічних правопорушень очевидна (проживання без паспорта громадянина України або без реєстрації місця проживання – ст. 197 КУпАП).

Вищенаведене вимагає мати на увазі таке: у формальних складах обсяг об'єктивної сторони вичерпується переліком ознак діяння й обставин його здійснення. З цього випливає, що і від винного можна вимагати усвідомлення, розуміння лише тих обставин, які названі у складі, але не передбачення шкідливих наслідків і, тим більше, бажання їх настання.

При виконанні формальних складів умисел полягає в усвідомленні протиправності дій і бажанні їх вчинити (у навмисності протиправного поводження).

Лише у деяких статтях КУпАП (41.1, 46.1, 116, 121, 164.3, 198, 211) умисел прямо зазначається як ознака складу проступку. У багатьох же інших статтях умисел як необхідна ознака складу мається на увазі, хоч у тексті цього слова немає.

При вчиненні такого правопорушення, як дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП), питання про форму

вини вирішується шляхом тлумачення цих статей (теорія і практика тлумачить їх однозначно: у названих випадках – вина може бути тільки умисною).

Умисел можна вважати непрямим, якщо суспільно шкідливі наслідки, що настали через діяння особи, не були його метою, а є додатковим його результатом, проти настання якого, однак, правопорушник нічого не має. При непрямому умислі правопорушник не прагне вчинити правопорушення, що посягає на певні суспільні відносини, а переслідує абсолютно інші цілі. Мета правопорушника може бути як правомірною, так і протиправною. Головне, що при її досягненні можливе настання шкідливих наслідків, про що порушник знає. Однак таке усвідомлення не було для нього достатньою причиною (переконливим мотивом), щоб припинити (не вчиняти) проступок.

Зміст непрямого умислу полягає в тому, що особа, яка вчинила адміністративний проступок, усвідомлювала протиправний характер своїх діянь (дії або бездіяльності), передбачала його шкідливі наслідки та свідомо допускала їх настання.

Обидва види умислу, прямий та непрямий, більшою мірою схожі, ніж відмінні. Законодавець також не відрізняє прямий та непрямий умисел. Але, аналізуючи нормативний матеріал та вищенаведені визначення, можна помітити суттєві відмінності інтелектуального та вольового моментів цих форм вини.

Інтелектуальні моменти прямого та непрямого умислу розрізняються не в моменті усвідомлення протиправного характеру діяння. Усвідомлення протиправного характеру дії або бездіяльності при непрямому умислі суттєво не відрізняється від цього елементу суб'єктивної сторони проступку, що був вчинений з прямим умислом. Відмінність полягає саме в неоднаковому характері передбачення

шкідливих наслідків. При прямому умислі воно полягає саме в передбаченні неминучості або в реальній можливості настання таких наслідків. Непрямий умисел характеризується передбаченням лише реальної можливості настання шкідливих наслідків. Непрямий умисел не може мати місця в тих випадках, коли особа передбачала неминучість настання наслідків своїх діянь.

Необережність є нарівні з умислом самостійною формою вини, передбаченою адміністративним законодавством. В адміністративному праві, як і в кримінальному, необережність розглядається як менш небезпечна форма вини порівняно з умислом. Однак не можна недооцінювати шкідливість адміністративних проступків, вчинених через необережність.

Законодавча характеристика вчинення проступку з необережності міститься в ст. 11 КУпАП: необережність – це така форма вини, за якої особа, яка вчинила правопорушення, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити.

Аналізуючи зазначену статтю, можна зробити висновок, що і тут міститься визначення двох різновидів розглядуваної форми вини, які відрізняються за інтелектуальним та вольовим моментом – протиправна легковажність і протиправна необачність.

Протиправна легковажність (самовпевненість) являє собою такий вид необережної вини, за якого особа, яка вчинила проступок, передбачала настання шкідливих наслідків діяння, але легковажно, самовпевнено розраховувала на їх ненастання. Аналіз протиправної самовпевненості дає змогу виділити її інтелектуальний і вольовий моменти.

Інтелектуальний момент протиправної легковажності виявляється в тому, що правопорушник передбачав можливість настання шкідливих наслідків дій або бездіяльності, які являють собою елементи об'єктивної сторони адміністративного проступку.

Вольовий момент цього виду необережної вини знаходить свій вияв у легковажному розрахунку на їх відвернення.

Інакше кажучи, особа усвідомлює суспільну шкідливість можливого результату свого діяння або конкретно, або абстрактно. Водночас у особи існує впевненість, що даний результат не настане. Тобто особа розраховує на настання певних фактів або обставин, які мають запобігти настанню такого результату. Суб'єктивна впевненість особи у можливості запобігти шкідливим наслідкам, що є вирішальним мотивом для вчинення правопорушення, визначає також і вольове ставлення суб'єкта до своїх діянь. Він не бажає, не допускає настання такого результату, а інакше не здійснював би дане діяння. Розрахунок на запобігання суспільно небезпечним наслідкам є головною ознакою, що відрізняє самовпевненість від умислу. В особи є необґрунтована суб'єктивна впевненість у подоланні протиправного результату, що, у свою чергу, свідчить про необґрунтоване або легковажне ставлення даної особи до певних фактів і обставин.

Отже, протиправна самовпевненість – це легковажна рішучість здійснити особисто винне діяння, незважаючи на те, що воно, заздалегідь для винного, загрожує небезпечними для держави або інтересів, що охороняються, наслідками при необґрунтованій обставинами справи надії на запобігання цим наслідкам.

Необґрунтованість припущень винного про ненастання шкідливих наслідків у кожному конкретному випадку встановлюється з допомогою фактичних обставин справи.

Одним із таких «індикаторів» є саме настання таких наслідків. Тобто якщо певний результат настав, то розрахунок на його ненастання був легковажний і необґрунтований.

Такий підхід до визначення обґрунтованості або зваженості розрахунку порушника дає змогу уникнути, по-перше, складності визначення критеріїв для вищезазначених характеристик; по-друге, уникнути в правозастосовній практиці труднощів з визначенням найскладніших психічних процесів як обґрунтованих або зважених. З урахуванням того, що особи, які займаються правозастосовною практикою, не мають достатньої підготовки, а основним принципом провадження у справах про адміністративні правопорушення є оперативність, все вищеназване досить переконливе.

Непрямий умисел, отже, іноді може нагадувати протиправну самовпевненість, і навпаки. Відмінність між ними полягає у ступені антигромадського ставлення до інтересів інших осіб. Той, хто діє з непрямим умислом, наважується на здійснення діяння, заздалегідь усвідомлюючи можливість настання небажаних результатів. Той, хто діє самовпевнено, усвідомлює лише можливість настання небажаних результатів і навіть сподівається на запобігання їм, але його сподівання є легковажним, недостатньо обдуманим і свідчить про його необачність.

Протиправна необачність – це вид необережної вини, за якої особа, що вчинила адміністративне правопорушення, не передбачала настання шкідливих наслідків свого діяння, хоча повинна була та могла їх передбачати. Ця форма вини характеризується не передбаченням можливості настання суспільно шкідливого результату при обов'язковості та можливості такого передбачення.

Суть цієї форми вини полягає в тому, що особа, яка має реальну можливість передбачати шкідливі наслідки своїх діянь, не перетворює можливість запобігти цим наслідкам

на дійсність, не напружує свій інтелектуальний або фізичний потенціал для вчинення вольових дій, які були б спрямовані на таке запобігання.

На відміну від усіх вищезазначених видів вини при вчиненні правопорушення з необачності особа-правопорушник не передбачає і шкідливих наслідків свого діяння. Таке не передбачення наслідків свого діяння свідчить про зневажання особою вимогами законодавства, своїми посадовими або громадськими обов'язками, інтересами суспільства в цілому або окремих його верств тощо.

Характерною рисою такої форми вини є, з одного боку, негативне ставлення правопорушника до суспільно шкідливих наслідків, а з іншого – відсутність у нього передбачення їх настання. У даному випадку не передбачення може стосуватися як настання самих наслідків, так і їх суспільно шкідливого характеру. Однак таке не передбачення не означає, що особа не усвідомлює своїх дій, не розуміє їх змісту. Навпаки, особа має не гіпотетичну, а реальну можливість передбачати навіть результати свого діяння.

Процес передбачування під час вчинення адміністративного проступку через недбалість характеризується двома аспектами. Перший означає обов'язок особи передбачити можливість настання шкідливих наслідків. Другий означає індивідуальну здатність особи в конкретній обстановці, враховуючи свої індивідуальні якості (професійні здібності, життєвий досвід, освіта, стан здоров'я, стан психіки тощо), передбачати можливість настання шкідливих наслідків. Причому критерії для визначення наявності цих двох моментів можуть бути різні. Мірилом належної передбачливості є така передбачливість, котра в таких випадках є необхідною за правилами професії, звичаями, що існують у даному колі осіб тощо. Для особи, що володіє спеціальними знаннями, ця норма буде одна; для особи, що заподі-

яла такі ж самі збитки, але не володіє такими знаннями або такою свідомістю, ця норма буде інша.

Своєрідність протиправної необачності становить саме необхідність кожного разу доводити можливість і обов'язковість передбачення в кожному конкретному випадку вчинення адміністративного проступку.

Мотив як кваліфікуюча ознака проступку в чинному адміністративно-деліктному законодавстві відсутній.

Конструктивною ознакою складу в ряді випадків є і підлягає встановленню мета правопорушення. Кваліфікуюче значення вона має у ст. 103.1 (самовільне використання з корисливою метою електричної, теплової енергії, гарячої чи питної води без приладів обліку, результати вимірювання яких використовуються для здійснення комерційних розрахунків (якщо використання приладів обліку обов'язкове), або внаслідок умисного пошкодження приладів обліку чи у будь-який інший спосіб, а так само інші порушення правил користування електричною, тепловою енергією, гарячою чи питною водою, а також самовільне використання з корисливою метою газу, порушення правил користування газом у побуті, що не завдало значної шкоди).

Ознаки, властиві об'єкту, об'єктивній і суб'єктивній сторонам, суб'єкту адміністративного правопорушення, є основними. Крім них, встановлено додаткові ознаки, які підвищують ступінь суспільної шкідливості основного складу й називаються кваліфікуючими.

До таких обставин належать, наприклад, повторне вчинення однорідного правопорушення, наявність шкідливих наслідків, вчинення правопорушення певним суб'єктом, грубість або систематичність порушення тощо. У нормах Особливої частини розділу II КУпАП склади з кваліфікуючими обставинами сформульовано слідом за основними, причому основні ознаки в них, як правило, не називають,

а дають посилання на відповідну статтю або частину статті, в якій сформульовано основний склад.

Наявність кваліфікуючих ознак підвищує відповідальність за адміністративні правопорушення.

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

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

На відміну від крайньої необхідності, під час необхідної оборони шкоду заподіюють не сторонньому об'єкту, який охороняє закон, а особі яка посягає на нього. При цьому захист має відповідати характеру й суспільній шкідливості посягання. Слід зазначити, що адміністративне правопорушення в стані необхідної оборони може бути вчинене дуже рідко. Закріпленням у законодавстві норми про необхідну оборону, швидше за все, відзначають активну роль громадян у боротьбі з правопорушеннями, зміцненні правопорядку.

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

Тема 16. Провадження у справах про адміністративні правопорушення у контексті рішень Європейського Суду з прав людини

Проаналізувавши деякі походи до визначення правової категорії «юридичний процес» зазначимо, що юридичний процес являє собою динамічну систему, що складається з елементів, що постійно знаходиться в русі і спрямовану на досягнення певного результату. Тобто юридичний процес являє собою динамічне поняття, складну діяльність органів державної влади, за допомогою якої реалізуються їх функції – законодавчі, виконавчі, правоохоронні.

Юридичний процес є частиною правового процесу, однак, на відміну від останнього, являє собою складну, тривалу в часі систему послідовно здійснюваних процесуальних дій, які прямо передбачені нормами процесуального права.

Змістом правового процесу можуть виступати не тільки процесуальні, але й інші дії не процесуального характеру. Результат юридичного процесу завжди відомий і закріплений у нормах процесуального права. Досягнення конкретного значущого результату здійснюється з допомогою процесуально-правових дій, що здійснюються суб'єктами права.

Так, під процесуальною дією необхідно розуміти прямо передбачену нормою процесуального права правомірна дія суб'єкта процесуального права, яке виступає актом реалізації процесуальних прав і одночасно служить юридичним фактом, який становить підставу для виникнення певної процесуальної обов'язки іншого суб'єкта процесуального права.

Головним елементом юридичного процесу є процесуальне провадження, що становить собою комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених процесуальних дій, які

утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин, що обумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах.

Зміст юридичного процесу включає в себе процесуальні правовідносини, процесуальне доказування та процесуальні акти. Важливим елементом процесуального провадження є процесуальне правові відношення. Процесуальні правовідносини виникають з приводу та у зв'язку з матеріальними правовідносинами. З цього випливає, що процесуальні відносини похідні від матеріальних, носять відносно них службовий, підлеглий характер.

Для процесуальних правовідносин властиво різноманіття складу суб'єктів. У літературі виділяють обов'язкові та факультативні суб'єкти. Дії процесуальних суб'єктів служать засобом доказування (свідок, експерт).

До факультативних суб'єктів відносять і осіб, що мають юридичний інтерес у справі (представники обвинувачення і захисту) і покликаних діяти з метою виконання державних і громадських завдань, які покладені на них законом. Виділяють таких суб'єктів процесу: організаторів процесу; суб'єктів, що мають власні інтереси в процесі; осіб, що не мають власних інтересів у процесі і, в той же час, неправомочних приймати процесуальні рішення.

Докази є основою юридичного процесу. Від ефективності доказування, достовірності та повноти встановлених обставин справи залежить обґрунтованість і справедливість прийнятого рішення.

Процесуальне доказування включає такі компоненти: предмет і межі доказування (що саме і в якому обсязі має бути встановлено); суб'єктів і тягар доказування (хто бере участь у доведенні і на кого з них покладається обов'язок довести ті або інші обставини); засоби доказування (звідки і як можуть бути отримані докази).

Юридичному процесу притаманні ознаки стадійності та циклічності. Під стадією процесу розуміють сукупність процесуальних дій або процесуальних відносин, об'єднаних найближчою метою.

У загальній теорії права в процесі застосування права виділяють три основні стадії, які називаються стадіями логічної послідовності: встановлення фактичних обставин справи, тобто вчинення дій, пов'язаних з аналізом фактів, доказами їх повноти і достовірності; вибір і аналіз норми права, що підлягає застосуванню згідно з встановленими по справі фактичними обставинами; рішення юридичної справи по суті, виражене у виданні акту застосування права.

Стадії прийнято поділяти
на обов'язкові і факультативні

Кожна стадія юридичного процесу характеризується особливою безпосередньою метою, яку можна вважати сходинкою у досягненні загальної, головної мети процесуальних дій. Виділення стадій логічного характеру в юридичному процесі засновано головним чином на логічній послідовності здійснення певних операцій при реалізації норм права у формі їх застосування. Таке виділення дозволяє краще простежити діяльність органів держави і посадових осіб по застосуванню права, а також удосконалювати її, підвищувати ефективність.

Юридичний процес та юридична процедура мають подібності, які представлені у вигляді встановленої в правових нормах послідовності зміни фаз розвитку. Між юридичним процесом і правовою процедурою існує низка відмінностей:

- процедура здійснюється і безпосередньо, і опосередковано, процес тільки опосередковано; процедурні норми можуть закріплюватися як на нормативному, так і на індивідуальному рівні; процесуальні норми, навпаки, можуть закріплюватись тільки в централізованому, як правило,

в законодавчому порядку. Більш того, для юридичного процесу характерна більш детальна регламентація послідовності протікання;

- юридичний процес, на відміну від процедури, регламентований імперативними правовими нормами, тоді як процедура визначається найчастіше диспозитивними нормами;
- правова процедура може здійснюватися кожним дієздатним суб'єктом права.

Юридичний процес здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами, які володіють особливим правовим положенням. У деяких випадках юридична процедура може передувати процесу, а в інших юридичний процес та юридична процедура можуть бути підпорядковані юридичній алгоритмом. Однак юридичний процес слід розглядати як найбільш широку категорію по своєму змістовному наповненню та відносити до цілого, а процедуру лише до елементу цілого.

Процес є порядком розгляду справ в суді або адміністративному органі (судочинство, судова справа). З точки зору філософії процес – проходження, просування – закономірна, послідовна зміна явища, його перехід у інше явище.

Процедура (від лат. «забезпечувати просування чого-небудь», встановлений порядок) як загальносоціальне явище складає систему, яка: а) орієнтована на досягнення конкретного соціального результату; б) складається з послідовно змінюють один одного актів поведінки, ступенів діяльності; в) створює модель розвитку, руху якого-небудь явища, що закріплюється на нормативному рівні; г) ієрархічно побудована; д) перебуває в динаміці, розвитку; е) має складний характер.

З точки зору загальної теорії права, процедура складає нормативне правило, втілюється в юридичному регулюван-

ні суспільних відносин, що породжує необхідність у виділенні традиційних процесуальних галузей (цивільно-процесуального, кримінально-процесуального права та ін.).

Поряд зі стадіями, в процесі застосування права як одного з різновидів юридичного процесу, слід розрізняти правозастосовні цикли, кожен з яких безпосередньо спрямований на прийняття різнохарактерних за своїм призначенням правозастосовних актів (рішень, ухвал, постанов).

В цивільному судочинстві закон виділяє п'ять таких циклів: виробництво в суді першої інстанції; провадження в касаційній інстанції; виробництво в суді наглядової інстанції; провадження в суді при перегляді справи за ново виявленими обставинами рішень, ухвал і постанов; виконавче провадження.

Подібне становище має місце і в кримінальному процесі. Зазначені цикли в процесуальному законі регламентовано як процесуальні виробництва, і кожен з них складається із стадій: порушення діяльності по застосуванню права, підготовки і вчинення правозастосовного акту (дії). Виконавче виробництво включає ще одну стадію – оскарження дій судового виконавця. Стадії не просто слідують одна за іншою – в кожній з них за певних умов може бути проведена перевірка правильності діяльності попередньої.

Так, в судовому засіданні обов'язково аналізується законність і обґрунтованість порушення судочинства і проведеного розслідування (дізнання, підготовки справи). При конструюванні поняття стадії юридичного процесу найдоцільніше використовувати такі категорії, як зміст і форма. Необхідно виходити з того, що:

- під змістом стадії юридичного процесу потрібно розуміти не просту сукупність перебувають у статичному положенні елементів, властивостей, зв'язків, тенденцій і протиріч, а динамічний процес, в якому, відповідно до

закону переходу кількісних змін в якісні, всі ці елементи, сторони тощо, знаходяться в постійному зв'язку, взаємодії і взаємопроникненні, русі, в переході один в одного, з одного стану в інший, нарешті, своєрідному прояві своїх якостей, властивостей тощо;

- зміст стадії юридичного процесу відображає «глибинні процеси розвитку, що протікають всередині явищ»;
- зміст стадії юридичного процесу не є щось раз і назавжди дане, він нестійкий, постійно змінюється і доповнюється;
- завжди індивідуально, так як включає в себе і загальне, властиве змісту всіх стадій юридичного процесу, і одиничне, тільки їй властиве зміст;
- має динамічну єдність необхідних компонентів, що відображають не тільки його сутнісні, але й випадкові, факультативні сторони і прояви.

Види юридичних процесів – складні, недостатньо вивчені загально правові явища, які з одного боку єдині за своєю природою, а з іншого, їх можна класифікувати за низкою підстав:

- за галузевою належністю на адміністративні, цивільні;
- за предметним змістом на правотворчі, правозастосовні, юрисдикційні;
- за ознакою суб'єкта владної діяльності виділяються процеси здійснення: а) безпосередній влади народом (шляхом голосування, проведення референдумів); б) представницькою владою (правотворчі, бюджетні та інші процеси);
- за обсягом процесуальної діяльності на спрощені, прискорені; звичайні; особливі (суд присяжних).

Принципово важливим є розподіл юридичних процесів в залежності від органу, який їх здійснює на судові і несудові.

За предметним змістом юридичні процеси поділяються на нормотворчий (правотворчий, законотворчий), право надільні і юрисдикційний.

За ознакою суб'єкта владної діяльності можна виділити процеси: безпосередньої влади народу (за допомогою голосування при виборах Президента, депутатів, проведення референдумів); представницької влади (правотворчі, бюджетні та інші процеси); виконавчої державної влади; судової державною владою; д) муніципальної влади.

За обсягом процесуальної діяльності процеси можна розділити на наступні виробництва: спрощені; звичайні (зокрема, цивільне судочинство); особливі (суд присяжних). Термін «юрисдикція» вживається в юриспруденції двояко. У широкому розумінні це поняття, що описує коло усяких, будь-яких повноважень будь-якого органу (а не тільки суду). В більш вузькому сенсі, він розуміється як термін, що визначає коло повноважень суду чи адміністративного органу по вирішенню якого-небудь правового спору. Зазначимо, що розглянута конструкція юридичного процесу, послідовність розташування окремих його різновидів виправдані самою логікою механізму правового регулювання, у якому як безпосередні генератори юридичного впливу виступають самі різні суб'єкти.

Реальний юридичний вплив припускає налагоджене функціонування правозастосовної і контрольної діяльності, здійснюваної на основі нормативних розпоряджень, що встановлені в результаті правотворчості. З'ясування такої взаємозумовленості важливо для правильного розуміння багатьох процесів у механізмі правового регулювання і, зокрема, для визначення цілеспрямованості наукового пошуку способів зміцнення режиму законності, а також підвищення ефективності права в сучасних умовах.

Правотворчий процес становить організаційно оформлену, встановлену процедурну діяльність компетентних

органів держави з підготовки, обговорення, затвердження та опублікування нормативних актів. Правозастосовний процес становить специфічну діяльність уповноважених органів держави, громадських організацій, посадових осіб з розгляду і вирішення різноманітних індивідуальних справ, що мають юридичне значення. Вона полягає в наділенні одних суб'єктів правовими можливостями, покладанні на інших суб'єктів юридичних обов'язків, вирішенні спорів про право, розгляді справ про правопорушення. Правозастосовний процес складає частину юридичного процесу, вид правової матеріальної процедури з реалізації диспозиції та гіпотези, тобто позитивного (нормального) застосування права.

Правозастосовний процес за своєю юридичною природою може регулюватися тільки адміністративним і конституційним законодавством. У зв'язку з цим необхідно визнати існування, поряд з адміністративно-правозастосовним процесом, процесу конституційно-правозастосовного.

Процесуальний правозастосовний процес можна розділити на два види: юрисдикційний, пов'язаний із застосуванням примусових заходів державними органами і правонадільний, сприяє нормальному функціонуванню державних органів та реалізації прав і обов'язків громадян.

Установчий процес – це специфічна діяльність уповноважених органів держави, посадових осіб і громадських організацій з реалізації норм матеріального права, що встановлюють їхню правомочність з формування, чи ліквідації або перетворення органів держави, посадових осіб і інших керуючих суб'єктів. Така діяльність виражається у здійсненні дій з підготовки умов організації, проведення виборів або призначення керуючих суб'єктів і утвердження відповідних установчих результатів.

Спонукальними обставинами установчого процесу звичайно є відповідні юридичні факти або юридичні стани.

Контрольний процес – це правова форма діяльності органів держави, громадських організацій і посадових осіб, що виражається в здійсненні юридично значимих дій за спостереженням і перевіркою відповідності виконання і дотримання підлеглими суб'єктами нормативно-правових розпоряджень і припиненні правопорушень відповідними організаційно-правовими засобами. Спонукальними обставинами контрольного процесу є потреба у створенні найбільш сприятливих умов для реалізації нормативно-правових розпоряджень у поводженні, діяльності суб'єктів суспільних відносин, забезпеченні ефективності правового регулювання, відновлення стану законності і правопорядку у випадках їхнього порушення.

Варто зазначити, що розглянута конструкція юридичного процесу, послідовність розташування окремих його різновидів виправдані самою логікою механізму правового регулювання, у якому як безпосередні генератори юридичного впливу виступають різні суб'єкти, утворені в результаті установчого процесу.

Реальний юридичний вплив припускає налагоджене функціонування правозастосовної і контрольної діяльності, здійснюваної на основі нормативних розпоряджень, що встановлені в результаті правотворчості. З'ясування такої взаємозумовленості важливо для правильного розуміння багатьох процесів у механізмі правового регулювання і, зокрема, для визначення цілеспрямованості наукового пошуку способів зміцнення режиму законності, а також підвищення ефективності права в сучасних умовах.

При класифікації юридичного процесу адекватним необхідно визнати виділення юрисдикційного і неюрисдикційного процесу. Значущим у зв'язку з використанням таких класифікаційних груп є обговорення терміна «юрисдикція», що лежить в основі поділу. У більшості випад-

ків термін використовується у значенні «судова діяльність з розгляду справ». Однак, при всій «традиційності», видається, що єдності в розумінні значення правового поняття «юрисдикція» досі немає.

Термін «юрисдикція» вживається в юриспруденції двояко. У більш широкому розумінні це поняття, що описує коло будь-яких повноважень будь-якого органу (а не тільки суду). В більш вузькому сенсі, він розуміється і широко застосовується, зокрема в загальнопроцесуальної теорії як термін, що визначає коло повноважень суду чи адміністративного органу з вирішення якого-небудь правового спору.

З іншого боку, наявність юрисдикційного ознаки робить юридичний процес, по-перше, правозастосовним і, по-друге, саме «юрисдикційним» на відміну від позитивного правозастосування, тобто пов'язаним з владними повноваженнями, з можливістю застосування правового примусу взагалі, і не тільки при вирішенні спору.

М. В. Ковалів, визнаючи адміністративно-юрисдикційний процес як самостійний різновид адміністративного процесу, виділяє в ньому, застосовуючи ознаку характеру здійснюваної діяльності, виконавче провадження; провадження за скаргами; адміністративно-процесуальне провадження (застосування примусу, не пов'язане з притягненням до відповідальності); дисциплінарне провадження; провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Для будь-якого виду юридичного процесу характерним є те, що процес це:

- цілеспрямована, динамічна, послідовна діяльність, яка спрямована на досягнення визначених юридичних результатів;
- владна діяльність компетентних органів і посадових осіб;
- діяльність, здійснення якої унормовано процесуальними нормами;

➢ діяльність, яка складається із взаємопов'язаних стадій, що настають одна за одною.

Регулювання юридичного процесу, який охоплює основні сторони процесуальної діяльності державних органів і здійснюється з допомогою процесуальних норм права. Процесуальна форма юридичного процесу є його реальністю, головним надбанням. Вона заснована на системі принципів, поділі процесуальних функцій, встановлено для вчинення процесуальних дій цивільно-правового, кримінального, адміністративного процесів в Україні ґрунтується головним чином на Конституції, процесуальних кодексах. В світлі останніх подій з метою однаковості судової практики простежується тенденція уніфікації цивільного законодавства, яка може бути оцінена як один з кроків до вдосконалення процесуального законодавства.

Правове забезпечення адміністративного процесу

Будь-яка правова діяльність потребує правового регулювання. Адміністративний процес не є винятком і за своїм змістом і наслідками також потребує спеціальному правовому регулюванні. Становлячи цілеспрямовану стадійну динамічну діяльність, регулювання процесу охоплює основні сторони процесуальної діяльності державних органів і здійснюється з допомогою процесуальних норм права. Правове забезпечення адміністративного процесу в Україні ґрунтується переважно на положеннях Конституції України, КУпАП, КАС, законах, підзаконних нормативно-правових актах. У зв'язку з перетвореннями, що відбуваються на сучасному етапі розвитку держави і суспільства, в умовах недавнього проведення судової реформи, в нормативно-правовому регулюванні адміністративного процесу відбулися істотні зміни.

Розглянемо, як відбувається правове регулювання кожної з процесуальних галузей права. Як і для всіх галузей

права, для адміністративного процесуального права верховенство становить Конституція. Конституції закріплює, що правосуддя в Україні здійснюється тільки судом.

Конституції встановлюють основоположні принципи всіх видів виробництв, з-поміж яких: незалежність суддів; незмінюваність суддів; недоторканність суддів; відкритий розгляд справ у всіх судах; змагальність і рівноправність сторін. Після Конституції важливим юридично значущим є закон «Про судоустрій і статус суддів», у якому закріплені норми, що конкретизують конституційні положення, що стосуються організаційних пристроїв суден, їх системи, статусу суддів, порядку їх призначення та основних принципів процесу.

Також велику роль в нормативному регулюванні мають закони про державне мито, про прокуратуру, а також закони, що регулюють різні види матеріальних відносин.

До джерел адміністративного процесуального права належать і міжнародні угоди. Спеціальним нормативно-правовим актом, що регулює адміністративно-процесуальне право, є Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП).

Розділи КУпАП містять адміністративно-процесуальні норми, що регулюють порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення та порядок виконання адміністративних покарань. Далі йдуть нормативні укази Президента України та нормативні акти уряду, нормативні правові акти міністерств, нормативні правові акти місцевих органів державної влади.

Критерієм класифікації може служити форма джерела. Форми джерел: положення; інструкція; правила (Правила надання та отримання телекомунікаційних послуг). Крім всіх перелічених вище актів, на яких ґрунтується кожен з видів процесу варто назвати акти, на яких заснована вну-

трішня діяльність суду (наприклад, Інструкції з діловодства в місцевих і апеляційних України та інших документів).

Продовжуючи розгляд правового забезпечення адміністративного процесу варто зазначити, що учасники процесу (адміністративного, кримінального) вчиняють процесуальні дії у відповідності з вимогами, закріпленими процесуальними нормами, дотримання яких сприяє прийняттю справедливих та ефективних рішень.

Владна державна діяльність стає найбільш досконалою формою – юридичним процесом, коли існує розгорнута регламентація такої діяльності системою процесуальних норм. Процесуальна форма адміністративного процесу є його реальністю, головним надбанням. Вона заснована на системі принципів, поділі процесуальних функцій, встановлена для вчинення процесуальних дій (так, у кримінальному процесі – порядок здійснення виїмки, обшуку, допиту обвинуваченого). Складність і детальність процесуальної форми (наприклад, накладення адміністративного штрафу на юридичну особу) обумовлені специфікою завдань того або іншого процесу, законності і обґрунтованості процесуальних дій і рішень.

Процесуальна форма будь-якого виду процесу включає проходження справи за стадіями, кожна з яких має свою форму судочинства, що відповідає завданню конкретної стадії.

Процесуальна форма є специфічним різновидом правової форми державної діяльності, завдяки якій створюється врегульований, стійкий і правовий порядок провадження у справі. У зв'язку з цим дотримання вимог процесуальних норм і порядку є гарантією винесення законних і справедливих рішень. Підсумовуючи, зазначимо, що регулювання адміністративного процесу, що становить цілеспрямовану стадійну динамічну діяльність, що охоплює

основні сторони процесуальної діяльності державних органів і здійснюється за допомогою процесуальних норм права. Процесуальна форма адміністративного процесу є його реальністю, головним надбанням. Вона заснована на системі принципів, поділі процесуальних функцій, встановлена для вчинення процесуальних дій. Правове забезпечення адміністративного процесу ґрунтується переважно на Конституції України та кодексах. В світлі останніх подій з метою однаковості судової практики простежується тенденція уніфікації адміністративного процесуального законодавства, яка може бути оцінена як один з кроків до вдосконалення процесуального законодавства.

Проблеми реалізації права громадян на отримання кваліфікованої юридичної допомоги в адміністративному процесі

Процесуальна діяльність розвивається послідовно, стадійно, і кожна із стадій має свої особливості. Розрізняють такі стадії:

- порушення справи про адміністративне правопорушення;
- розгляд справи й винесення щодо неї постанови;
- оскарження й опротестування постанови;
- виконання винесеної постанови.

Забезпечення права на отримання кваліфікованої юридичної допомоги в адміністративному процесі зумовлено соціально-правовими потребами.

По-перше, наявністю об'єктивної потреби у належному виконанні функцій державного управління. Різні учасники державно-управлінських відносин володіють неоднаковим обсягом прав і обов'язків, у зв'язку з чим, вимагається надання додаткових гарантій забезпечення конституційних прав і свобод громадян, законних інтересів організацій. У відсутність необхідних юридичних знань у недержавних

(невладних) суб'єктів стає серйозною проблемою забезпечення їх прав і законних інтересів у взаємовідносинах з органами державної влади. Неможливість або обмежена можливість реалізувати свої права цими учасниками адміністративного процесу згодом призводить до перегляду та скасування рішень, прийнятих органами державної влади. Отже, це позначається на законності та обґрунтованості рішень, прийнятих органами державної влади, а також вимагає додаткових фінансових витрат у разі перегляду прийнятих рішень. Все це підриває авторитет виконавчої влади, оскільки громадяни і організації відчувають себе ущемленими в правах в адміністративному провадженні, а скасовані рішення, свідчать про некомпетентність державних органів та їх посадових осіб.

По-друге, варто зазначити, що право на кваліфіковану юридичну допомогу виникає незалежно від будь-яких обставин, якщо виникає обмеження з боку держави конституційних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Здійснення публічного переслідування у рамках кримінального процесу, або провадження в справах про адміністративні правопорушення, або при застосуванні будь-яких заходів державного примусу поза рамками зазначених проваджень, є безумовною підставою для додаткового захисту порівняно з державою більш «слабкої» сторони, якою є громадяни та недержавні організації.

Іншими словами, необхідною умовою справедливого розгляду у будь-якій справі, що виникає з публічно-правових відносин, є надання сторонам реальної можливості довести до державного органу, який вирішує справу, свою позицію щодо всіх аспектів справи, оскільки лише при цій умові досягається об'єктивність розгляду справи та прийняття рішення. Отже, наявність в особи права на кваліфіковану юридичну допомогу гарантує та забезпечує

сторонам можливість довести до відома державного органу свою позицію щодо всіх аспектів справи.

По-третє, варто говорити про безпосереднє і опосередковане закріплення права на кваліфіковану юридичну допомогу в адміністративному процесі. При значній різноманітності адміністративних проваджень, не у всіх з них є норми, що закріплюють право на одержання кваліфікованої юридичної допомоги. У зв'язку з цим, можна виділити 2 групи адміністративних проваджень: 1) прямо передбачають право на отримання кваліфікованої юридичної допомоги; 2) опосередковано передбачають можливість отримання кваліфікованої юридичної допомоги, в тому числі при прямій дії норм Конституції.

По-четверте, з огляду на необхідність розвитку та вдосконалення адміністративно-процесуального законодавства України, в тому числі і шляхом його кодифікації, важливе значення має нормативне закріплення прав і законних інтересів усіх учасників адміністративного процесу. При цьому конституційне право на отримання кваліфікованої юридичної допомоги займає центральне місце серед прав, наданих особам, що не мають владних повноважень.

По-п'яте, кваліфікована юридична допомога в адміністративному процесі є додатковою гарантією забезпечення законності і правопорядку, підвищення правової свідомості та правової культури.

Доцільно виокремити основні форми кваліфікованої юридичної допомоги в адміністративному процесі.

По-перше, залежно від характеру надання кваліфікованої юридичної допомоги варто виділити: юридичну допомогу, що надається в усній формі; юридичну допомогу, що надається в письмовій формі; представництво інтересів у різних державних органах та судових інстанціях.

По-друге, за способом фінансування надання кваліфікованої юридичної допомоги можна виділити: надан-

ня безкоштовної юридичної допомоги, фінансування якої здійснюється за рахунок державного бюджету або відповідного місцевого бюджету; юридична допомога, надання якої відбувається за рахунок коштів довірителя (клієнта) за укладеною угодою про надання юридичної допомоги; юридична допомога, що надається безкоштовно адвокатом у зв'язку з відмовою від гонорару за власним рішенням (наприклад, надання юридичної допомоги з гуманістичних міркувань, надання юридичної допомоги родичам, знайомим, друзям тощо).

По-третє, щодо порядку оформлення надання кваліфікованої юридичної допомоги можна виділити: юридична допомога, надання якої відбувається на підставі укладеної угоди про надання юридичної допомоги; юридична допомога, надання якої відбувається на підставі інших документів або правил, передбачених чинним законодавством України.

При цьому кожна форма кваліфікованої юридичної допомоги може реалізуватися в різних видах її надання, які закріплені в діючому законодавстві, зокрема, види юридичної допомоги зафіксовані в законі України «Про безоплатну правову допомогу».

Особливо необхідно зосередити увагу на наданні кваліфікованої юридичної допомоги в адміністративному процесі.

Законодавством визначено вимоги, яким повинен відповідати суб'єкт, що надає кваліфіковану юридичну допомогу. Такі вимоги дають змогу сформувати систему суб'єктів, що надають кваліфіковану юридичну допомогу та провести їх класифікацію за різними критеріями.

Доцільно сформулювати основні положення, що характеризують порядок надання кваліфікованої юридичної допомоги у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, проводиться порівняльно-правовий

аналіз забезпечення права на одержання кваліфікованої юридичної допомоги, коли бере участь адвокат (професійний захисник або представник) і інша особа, якій надається право здійснювати захист або представляти інтереси потерпілого у провадженні в справах про адміністративні правопорушення.

Складність квазісудової системи розгляду справ про адміністративні правопорушення (адміністративної юрисдикції) полягає, насамперед, у тому, що вимоги громадян про справедливість і гуманізм, пов'язані з правозастосуванням у сфері відповідальності за адміністративні делікти, адресуються широкому колу суб'єктів, серед яких практично немає колегіальних органів за типом адміністративних комісій радянського періоду.

Нині кількість органів виконавчої влади, їх посадових осіб та інших осіб, уповноважених у рамках адміністративної юрисдикції розглядати справи про адміністративні правопорушення і призначати стягнення, досить велика. Адміністративна реформа їх число не скоротила, хоча це могло бути її очікуваним результатом. Адміністративна юрисдикція повинна поступово звужувати сферу своєї дії, замінюючись судовою юрисдикцією. Недосконалість такої системи переконливо аргументовано на прикладах розгляду справ про правопорушення у сферах залізничного транспорту та військового обліку.

Проблема довільного правонаділення, виходячи з норм КУпАП, чітко проявляється при реалізації адміністративно-процесуальної діяльності органів виконавчої влади. Є обґрунтованою пропозицію про надання таких прав тільки тим суб'єктам (посадовим особам), до чиєї компетенції відноситься наглядова діяльність. А складання протоколів про адміністративні правопорушення уповноваженими на те особами (за умови системного обмеження кола цих

осіб нормами КУпАП) прирівнюється до відсутності події адміністративного правопорушення або обставини, що виключає провадження в справі про адміністративне правопорушення.

Не витримують критику новели КУпАП, що стосуються спрощеної процедури притягнення до адміністративної відповідальності за порушення Правил дорожнього руху осіб у разі фіксації цього факту технічними засобами. Зокрема, неприпустимо ігнорування одного з найважливіших правових принципів, згідно з яким особа, яка притягається до юридичної відповідальності за публічний делікт, не зобов'язана доводити свою невинність. Запропоновані процесуальні правила породжують об'єктивне втручання у провадження у справах про адміністративні правопорушення у цій сфері.

Є необхідність детальної регламентації інституту адміністративного розслідування, тобто порядку акумуляції фактичних матеріалів, що підтверджують вину фізичної, юридичної або посадової особи у вчиненні адміністративного правопорушення.

Адміністративний процес – це методи вирішення конфліктів, а адміністративні процедури – способи (форми) реалізації державною адміністрацією і адміністрацією органів місцевого самоврядування своїх публічних функцій, а також їх взаємодія і між собою, і між структурними елементами систем. При цьому основна мета процедурних норм – забезпечення рівних умов для суб'єктів, що претендують на доступ до соціального блага або отримання можливості реалізації цього соціального блага в своїх інтересах, а також загальна формалізація діяльності органів державної влади у певній сфері регулювання, що дозволяє, з одного боку, правильно визначити сферу цієї діяльності і, з іншого боку, виключити перевищення компетенції (можливості впливу) певного органу на інших суб'єктів.

З нашої точки зору, встановлена в КУпАП формальна рівність між адвокатом і іншою особою, що бере участь як захисник або представник у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, є істотним протиріччям норми, яка встановлює цілі захисту та представництва надання юридичної допомоги учасником адміністративного провадження.

Виходячи з цього, здобувачем пропонується змінити положення КУпАП, і чітко розмежувати участь адвоката та інших осіб у провадженні у справі про адміністративне правопорушення. Наприклад, встановити, що захисником у суді може бути тільки адвокат, якщо адміністративне стягнення може бути призначене у вигляді адміністративного арешту, адміністративного видворення за межі України іноземного громадянина або особи без громадянства або обов'язкових робіт.

При розгляді інших справ про адміністративні правопорушення державними органами або посадовими особами поряд з адвокатом або замість нього може бути допущено поряд з ним і інша особа. Це дозволить уніфікувати практику розгляду кримінальних та адміністративних справ, більш чітко і ефективно реалізовувати право на захист особами, що переслідуються державою.

Доцільно визначити загальні передумови для надання права на отримання кваліфікованої юридичної допомоги у рамках адміністративного провадження щодо оскарження незаконних дій і рішень органів державної влади та їх посадових осіб, а також щодо оскарження прийнятих ними нормативних правових актів:

По-перше, це велика кількість адміністративних справ, предметом яких стає розгляд скарг на дії і рішення органів виконавчої влади та їх посадових осіб, що впливає на рівень недовіри до представників влади і державних органів з боку громадянського суспільства.

По-друге, наростаючий правовий нігілізм, який пов'язаний з тим, що громадяни вважають неможливим досягти правди в судових інстанціях. Розхожа фраза: «рука руку миє» відображає апатію громадян до захисту в різних інстанціях своїх порушених прав, свобод і законних інтересів. Безперспективність оскарження дій і рішень органів державної влади підштовхує громадян до корупційних дій, замість дій, у встановленому законом порядку.

По-третє, надання громадянам права на кваліфіковану юридичну допомогу запобігає порушення конституційних прав і свобод, так як посадові особи державного органу усвідомлюють, що їх дії будуть піддані професійному юридичному аналізу, що неминуче спричинить їх оскарження, скасування, визнання незаконними. У цьому випадку, вони можуть бути притягнені до різних видів юридичної відповідальності.

У науковій літературі, на нашу думку, недостатньо розглядаються проблеми надання кваліфікованої юридичної допомоги при оскарженні дій (бездіяльності) та рішень органів виконавчої влади і їх посадових осіб в адміністративному позасудовому) порядку. Звертає на себе увагу той факт, що норми закону не містять положень чи навіть посилань на можливість отримання в таких випадках кваліфікованої юридичної допомоги. Однак, необхідність її отримання (надання) обумовлюється тим, що часто громадянин, звертаючись до державного органу або посадовій особі, тим більше зі скаргою, є більш «слабкою», незахищеною стороною, інтереси якої можуть часто бути порушені, в силу того, що службовці державних органів, мають штат кваліфікованих фахівців, що володіють необхідними юридичними знаннями та досвідом професійної юридичної діяльності.

Щодо сказаного, доцільно доповнити чинне законодавство України про порядок розгляду звернень (скарг),

положеннями про надання права на кваліфіковану юридичну допомогу.

З нашої точки зору, необхідно внести в законодавство відносно положення щодо оскарження до суду дій і рішень, які порушують права і свободи громадян додаткову статтю право на кваліфіковану юридичну допомогу, згідно з якою громадянин вправі звернутися за кваліфікованою юридичною допомогою на будь-якій стадії оскарження дій та рішень державного органу, органу місцевого самоврядування, установи, підприємства чи об'єднання, громадського об'єднання, посадової особи, державного службовця.

Велике значення має кваліфікована юридична допомога в рамках провадження з оскарження нормативних правових актів.

По-перше, оспорювання нормативних правових актів у судовому порядку є однією з найскладніших форм юридичної діяльності. Добитися захисту своїх прав набагато складніше у провадженні про оскарження нормативного правового акту, ніж при оскарженні дій та рішень органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Це пов'язано з тим, що нормативний правовий акт, на відміну від індивідуального (ненормативного) правового акта, що зачіпає інтереси численних осіб, за його ухвалення відповідає держава в цілому. Тому протидія з боку держави може бути найбільш серйозною і важкою. Природно, вкрай складно визнати недійсним, домогтися скасування нормативного правового акта, якщо громадянин не володіє відповідними юридичними знаннями. Для цього необхідно, йому надавати кваліфіковану юридичну допомогу.

По-друге, надання кваліфікованої юридичної допомоги у справах про оскарження нормативних правових актів не передбачено чинним законодавством. Так, відповідно до закону України «Про безоплатну правову допомогу» перед-

бачено лише можливість надання безкоштовної юридичної допомоги при оскарженні в позасудовому порядку актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб.

Разом з тим, надання кваліфікованої юридичної допомоги адвокатами за такою категорією справ не заборонено законом (закон України «Про адвокатуру»). Однак відсутність належного регулювання надання кваліфікованої юридичної допомоги у подібних справах фактично не дає змоги її отримання малозабезпеченими громадянами.

На наш погляд, у закон України «Про безоплатну правову допомогу» мають бути внесені зміни, згідно з якими кваліфікована юридична допомога може надаватися при складанні заяв про оскарження нормативних правових актів органів виконавчої влади та їх посадових осіб, а також при представництві інтересів громадян в судах загальної юрисдикції.

По-третє, враховуючи наші пропозиції про надання безкоштовної юридичної допомоги в адміністративному провадженні, в Цивільно-процесуальний кодекс і Господарський процесуальний кодекс повинні бути внесені зміни щодо порядку надання кваліфікованої юридичної допомоги в таких категоріях справ. Повинні бути закріплені положення про обов'язкове представництво інтересів громадян адвокатами або співробітниками державних юридичних бюро, які не можуть самостійно представляти свої інтереси в суді в силу відсутності необхідних юридичних знань.

Отже, на підставі дослідження нормативно-правових актів і правозастосовної практики, що склалася при здійсненні адміністративних проваджень, зроблені важливі висновки про необхідність нормативно-правового закріплення положень щодо кваліфікованої допомоги.

Виходячи з найбільш поширеної концепції адміністративного процесу, згідно з якою його структуру складають

різні адміністративні провадження, питання про надання кваліфікованої юридичної допомоги має вирішуватися саме в рамках цих адміністративних проваджень. Відповідно існує необхідність якнайшвидшого набрання чинності Закону України «Про адміністративну процедуру», в якому має бути закріплено загальні положення про надання кваліфікованої юридичної допомоги в рамках різних адміністративних проваджень. Адже, через відсутність нормативно-правового регулювання порядку здійснення адміністративних проваджень та адміністративних процедур, виникає багато проблемних, невирішених питань.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 15

1. Дайте визначення адміністративного процесу.

2. Охарактеризуйте відмінні риси адміністративного процесу, правотворчого процесу, адміністративно-юрисдикційного процесу, адміністративно-процедурного процесу.

3. Поняття адміністративного провадження, його місце в адміністративному процесі.

4. Вкажіть види адміністративних проваджень.

5. Дайте поняття підвідомчості справ про адміністративні правопорушення. Вкажіть види підвідомчості.

6. Визначте компетенцію органів судової влади з розгляду справ про адміністративні правопорушення.

7. Подібність і відмінності прав і обов'язків зацікавлених учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення.

8. Докази у справі про адміністративне правопорушення. Види доказів. Що підлягає з'ясуванню і що може бути доказами у справі про адміністративне правопорушення?

9. Охарактеризуйте встановлені КУпАП і КАС України способи отримання і закріплення доказів.

10. Оцінка доказів. Чи має якийсь із доказів заздалегідь встановлену силу?

11. Судді, органи і посадові особи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення.

12. Порядок утворення колегіальних органів.

13. Роль і значення учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення як суб'єктів адміністративного процесу.

14. Класифікація учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення.

15. Процесуальні права та обов'язки учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Завдання 1.

До комісії у справах неповнолітніх і захисту їхніх прав Залізничного району м. Львова 10 вересня надійшли матеріали про притягнення до адміністративної відповідальності Антонова. З'ясувавши, що Антонов знаходиться в Києві у відрядженні, секретар комісії направила матеріали в м. Чоп в аналогічну комісію за місцем проживання правопорушника. Повернувшись 26 грудня з відрядження, Антонов дізнався, що з його заробітної плати за постановою комісії у справах неповнолітніх зроблено відрахування.

Яка підвідомчість вирішення цієї справи?

Завдання 2.

При розгляді в суді справи за ст. 173 КУпАП відносно громадян Пєтухова і Козина, суддя заявив, що розгляд справи відкладається, тому що в суд не з'явилися громадянин Пєтухов і свідок у справі Потапов. Однак, громадянин Козин заявив клопотання про розгляд справи стосовно нього зараз, оскільки він повинен відбути у відрядження. Після цього суддя вирішив розглянути справу стосовно обох про притягнення до відповідальності.

Чи правильне рішення прийняв суддя?

Чи має право суддя розглядати справи про порушення за ст. 173 КУпАП?

Завдання 3.

23 червня 2017 року громадянин Казанцев на дворовому майданчику в присутності дітей, які там гралися, розпивав з дружиною спиртні напої. Громадянин Капустін, який проживає у цьому будинку, зробив громадянину Казанцеву зауваження. Натомість, громадянин Казанцев, вважаючи себе ображеним, нецензурно вилаяв громадянина Капустіна.

30 червня в адміністративну комісію надійшла заява громадянина Капустіна та інших мешканців будинку, в якій зазначалося, що громадянин Казанцев систематично випиває у дворі будинку, містилося прохання прийняти до громадянина Казанцева заходи впливу. На підставі заяви адміністративна комісія 18 липня винесла постанову про накладення на громадянина Казанцева адміністративного штрафу в розмірі 170 гривень.

1. Чи правомірно розглянуто цю справу адміністративною комісією?

2. Які процесуальні порушення допущені в цій справі?

Завдання 4.

Громадянин Б. 21 грудня 2017 року з 19.00 до 00.00 годин у своїй квартирі слухав магнітофон на підвищеній гучності, чим турбував сусідів по будинку і порушував їхній спокій. Сусіди звернулися до дільничного офіцера з проханням захистити їх від шуму і притягти Б. до відповідальності.

Дільничний склав протокол про дії Б. і передав його начальнику органу поліції 18 квітня 2018 року. Начальник відділу поліції, засумнівавшись в об'єктивності характеристики Б. з боку мешканців, зажадав від директора заводу, де працював Б., службову характеристику, а на розгляд справи запросив представників заводу і трьох зацікавлених сусідів Б.

26 липня начальник відділу поліції виніс постанову про накладення на Б. адміністративного штрафу.

1. Які процесуальні порушення допущені в цій справі?

2. Чи має право начальник відділу поліції вимагати від організацій різного роду довідки та викликати на свої засідання свідків, незважаючи на те, що в матеріалах справи є свідчення, зібрані дільничним уповноваженим поліції?

Завдання 5.

При перевірці податковою службою ПАТ «Меркурій» було встановлено, що юридичною особою в лютому 2018 року було укладено угоду з фірмою «Шанс» на поставку торгового обладнання. В рахунок часткової оплати угоди ПАТ «Меркурій» надало фірмі «Шанс» алкогольну продукцію. Податкова інспекція побачила в цьому порушення закону.

Які заходи, ким і до кого можуть бути застосовані в цьому випадку?

Завдання 6.

Працівники поліції затримали Гудиму в стані сп'яніння і доставили у відділ поліції. Вислухавши їхній рапорт, черговий відділу поліції почав складати протокол про правопорушення за ст. 178 КУпАП. На вимогу чергового Гудима пред'явив паспорт і сказав, що погано знає мову, не може зрозуміти, за що його затримали, і просить викликати його друга Надика, до якого він приїхав в гості і який добре знає обидві мови. Черговий записав до протоколу дані паспорта, зробив позначку про відмову в дачі показань і підписати протокол, а також попросив двох працівників поліції засвідчити цей факт.

1. Дайте повний юридичний аналіз цієї ситуації.

2. Який порядок призначення перекладача у справі про адміністративне правопорушення?

Завдання 7.

Охарактеризуйте роль прокурора як учасника провадження у справах про адміністративні правопорушення. Викладіть компетенцію прокурора щодо порушення справ про адміністративні правопорушення. Дайте відповідь на питання:

- чи може прокурор складати протокол про адміністративне правопорушення або він порушує провадження іншим способом?
- чи містяться в законодавстві правопорушення, справи про які має право порушувати тільки прокурор?

Завдання 8.

Хто з учасників у справі про адміністративне правопорушення повинен бути попереджений про відповідальність за завідомо неправдиві показання, висновки, відповіді? Яка відповідальність встановлена за це? Хто має право порушувати провадження у справах про подібні правопорушення? Хто уповноважений їх розглядати?

Завдання 9.

Інспектором патрульної служби НП з метою перевірки документів було зупинено автомобіль під керуванням громадянина Петренка. При перевірці документів та огляді автомашини інспектор ПП виявив у салоні автомашини порожні пивні пляшки. Інспектор прийняв рішення про необхідність медичного огляду громадянина Петренка на стан алкогольного сп'яніння. Громадянин Петренко відмовився від огляду, сказавши, що він пройде його тільки в присутності свого адвоката. Інспектор склав на громадянина Петренка протокол про порушення, вилучив посвідчення водія та зняв з автомашини реєстраційні знаки.

Дайте кваліфікацію діяння, вчиненого громадянином Петренком, і юридичну оцінку ситуації.

Чи правильно застосовані процесуальні норми співробітником ПП? Аргументуйте відповідь.

Завдання 10.

Лісничий двічі зробив попередження громадянину П., який розпалював вогнище в лісі без дотримання необхідних

вимог протипожежної безпеки. В умовах вітряної погоди вогонь перенісся на найближче дерево, і воно загорілося.

Лісничий привіз інспектора ДСНС, який наклав на громадянина П. адміністративне стягнення у вигляді адміністративного штрафу.

Дайте оцінку діям лісничого та інспектора ДСНС.

Завдання 11.

Доставлений у чергову частину відділу поліції за вчинення дрібного хуліганства громадянин Л. відмовився давати пояснення за фактом правопорушення і повідомляти відомості про себе. При цьому громадянин Л. послався на конституційне право користуватися адвокатом і попросив поліцейських надати йому адвоката.

1. Як повинен вчинити черговий відділу поліції?

2. Поясніть порядок допуску захисника до участі в провадженні у справі про адміністративне правопорушення.

Завдання 12.

У відношенні ПАТ «Ладога» було порушено справу про адміністративне правопорушення. В рамках проведення процедури притягнення до адміністративної відповідальності ПАТ «Ладога» в результаті злиття приєдналося до ПАТ «Лісбуд». На цій підставі справу відносно ПАТ «Ладога» було припинено і порушено відносно ПАТ «Лісбуд». Захисник ПАТ «Лісбуд» оскаржив до суду факт порушення справи про адміністративне правопорушення.

Яке рішення повинен винести суд?

Завдання 13.

Громадянин Крисюченко не впорався з керуванням власним автомобілем і з'їхав в кювет. При цьому він сильно вдарився головою і втратив свідомість. Свідками події були

декілька рибалок. Вони витягли машину з кювету, і один з них, що знаходився у стані середнього ступеню сп'яніння, громадянин Усаченко, взявся доставити Крисюченка на його машині в лікарню.

При в'їзді в місто Усаченко був затриманий поліцейськими. Командир підрозділу патрульної служби, незважаючи на пояснення Усаченка, наклав на нього адміністративний штраф за керування транспортним засобом без відповідного права і в стані сп'яніння.

Чи правомірним є таке рішення?

Завдання 14.

Громадянин Поповчук здійснив дрібне розкрадання державного майна, за що суддя призначив йому адміністративне покарання у вигляді адміністративного штрафу. Справа була розглянута у відсутності Поповчука, оскільки він на виклик за повісткою не з'явився.

Дайте юридичний аналіз ситуації.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 16

1. Якими нормативними актами регулюється провадження у справах про адміністративні правопорушення?

2. Вкажіть завдання провадження у справах про адміністративні правопорушення.

3. Поняття і система принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення.

4. Назвіть обставини, що виключають провадження у справах про адміністративні правопорушення.

5. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення.

6. Перерахуйте стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення. Яка з них є факультативною?

7. Перерахуйте підстави для порушення справи про адміністративне правопорушення. З якого моменту справа вважається порушеною?

8. Що таке протокол про адміністративне правопорушення? Яке його призначення? Хто має право складати протокол про адміністративне правопорушення?

9. Вкажіть строки складання протоколу про адміністративне правопорушення.

10. Який порядок призначення адміністративного покарання без складання протоколу?

11. Який порядок проведення адміністративного розслідування?

12. Вкажіть строки направлення протоколу про адміністративне правопорушення для розгляду справи.

13. Чи може бути справа припинена до її передачі на розгляд?

14. Перерахуйте основні етапи розгляду справи про адміністративне правопорушення.

15. Вкажіть питання, що підлягають з'ясуванню при підготовці справи про адміністративне правопорушення до розгляду.

16. Що таке самовідвід, відвід судді, члена колегіального органу, посадової особи?

17. Місце та час розгляду справи про адміністративне правопорушення.

18. Який порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення?

19. Чи можливий заочний (без участі особи, яка притягається до відповідальності) розгляд справи про адміністративне правопорушення. У яких випадках це неможливо?

20. Що таке протокол про розгляд справи про адміністративне правопорушення?

21. Вкажіть види постанов і ухвал у справі про адміністративне правопорушення.

22. Який порядок винесення подання про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення?

23. Який порядок подачі скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення?

24. Види рішень за скаргою (протестом).

25. Який порядок оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, що набрала законної сили (або, яка ще не набрала законної сили)?

26. Порядок набрання постанови у справі про адміністративне правопорушення законної сили. Порядок звернення її до виконання.

27. Строки виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

Завдання 1.

Придумайте на основі складів, зазначених в КУпАП, справу про адміністративне правопорушення. Складіть схему, в якій повинні бути відображені:

- учасники провадження (як можна більше видів);
- правовий статус учасників у Вашій справі;
- стадії і строки провадження з детальним описом;
- можливість застосування будь-якої із заходів забезпечення провадження;
- можливість оскарження дій і рішень;
- наслідки скасування рішення у справі про адміністративне правопорушення.

Завдання 2.

Громадянин Зуйко 10 липня 2016 року постановою суду був позбавлений права керування транспортним засобом строком на один рік.

Посвідчення водія органом ПП у громадянина Зуйка було вилучено 11 липня 2016 року. 11 липня 2017 року громадянин Зуйко звернувся до органу ПП із заявою про видачу йому вилученого посвідчення водія. Інспектор ПП роз'яснив громадянину Зуйку, що для підтвердження навичок практичної їзди після тривалої перерви йому необхідно скласти відповідний іспит.

Оцініть ситуацію. Роз'ясніть порядок і строки обчислення позбавлення спеціального права. Коли громадянин Зуйко може отримати водійське посвідчення і чи необхідне для цього складання іспиту?

Завдання 3.

Неповнолітній К. вчинив адміністративне правопорушення. До моменту розгляду справи комісією у справах неповнолітніх і захисту їхніх прав він досяг повноліття.

Чи може комісія застосувати заходи впливу, передбачені законодавством про захист прав неповнолітніх, або зобов'язана повернути матеріал до відділу поліції для прийняття заходів відповідальності, передбачених для повнолітніх громадян? Чи є відмінності в КК і КУпАП у правовому регулюванні подібних ситуацій?

Завдання 4.

КУпАП встановлено, що вилучені речі, які швидко псуються, в порядку, встановленому Кабінет Міністрів України, здаються у відповідні організації для реалізації, а при неможливості реалізації знищуються.

Як співвідноситься положення постанови Кабінету Міністрів України і положення КУпАП про конфіскацію знаряддя вчинення або предмета адміністративного правопорушення? Чи поширюється дія КУпАП, яка встановлює випадки, коли вилучення знаряддя вчинення або предмета адміністративного правопорушення не є конфіскацією, на речі, що швидко псуються?

Завдання 5.

На громадянина Г. 20 серпня 2017 року було накладено адміністративний штраф за порушення правил перереєстрації мисливської рушниці в зв'язку зі зміною місця проживання. При повторній перевірці дотримання правил реєстрації зброї поліцейськими підрозділу дозвільної системи 2 грудня 2017 року з'ясувалося, що громадянин Г. адміністративний штраф не сплатив і не звернувся до відповідного підрозділу із заявою про перереєстрацію зброї.

Чи може він бути повторно притягнутий до адміністративної відповідальності і чому?

Завдання 6.

Громадянин Сорокін, покараний за дрібне хуліганство адміністративним арештом на 10 діб, попросив суддю, який розглядав справу, відпустити його на похорони брата, який загинув в автокатастрофі.

Як повинен діяти суддя?

Завдання 7.

15-річний Г. разом з 18-річним другом К. випили пляшку горілки і стали безцільно блукати вулицями. К. захмелів, і Г. довелося його підтримувати, щоб він не впав. Обох доставили у відділ поліції, де вони були піддані адміністративному затриманню.

На наступний ранок в поліцію запросили батьків Г. Начальник поліції наклав адміністративний штраф на Г. і К. Батьки Г. відмовилися платити штраф, мотивуючи це тим, що таке з їхнім сином сталося вперше і, хоча він і випив, але своєю поведінкою не ображав людську гідність і громадську мораль.

1. Чи законні дії начальника поліції?

2. Чи правомірні пояснення батьків Г.?

3. Як стягується адміністративний штраф, якщо його не платять у добровільному порядку?

Завдання 8.

Громадянин Аксьонов, керуючи особистою машиною, на підвищеній швидкості проїхав по калюжі і оббризкав пішоходів, що стояли на трамвайній зупинці.

Розглядаючи цю справу, інспектор ПП наклав на громадянина Аксьонова адміністративний штраф за перевищення швидкості. Крім того, він побачив у діях порушника ознаки дрібного хуліганства, а тому склав протокол і відправив його

до суду. Суддя погодився з думкою інспектора ПП і піддав Аксьонова адміністративному арешту на 10 діб.

Перебуваючи під арештом і вважаючи себе покараним несправедливо, Аксьонов відмовився виходити на роботу, заявивши, що хворий.

Тоді начальник спеціального приймальника для адміністративних заарештованих, знаючи, що за дрібне хуліганство може бути призначений арешт до 15 діб, продовжив строк арешту Аксьонова ще на 5 діб.

Чи правомірні дії всіх посадових осіб?

Завдання 9.

Громадянин Ляпко в магазині «Коробейники» після закриття його на обідню перерву, просив продати йому пляшку «Шампанського». Продавець Шепель і касир Лозова йому в цьому відмовили і попросили покинути магазин. Тоді громадянин Ляпко відповів нецензурною лайкою в їх адресу.

1. Визначте склад правопорушення і дайте його кваліфікацію.

2. Вирішіть питання про порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення.

3. Зберіть докази і складіть необхідні процесуальні документи.

Завдання 10.

Дільничний офіцер поліції лейтенант поліції Буланюк при обході з громадськими помічниками адміністративного дільниці, побачив під грибком на дитячому майданчику двох невідомих чоловіків, які розпивають пляшку горілки. На вимогу дільничного припинити розпивання спиртних напоїв у громадському місці невідомі не реагували і, допивши горілку, намагалися піти, але були затримані. Документів, що засвідчують особу, при собі не мали.

Довідка. Один із затриманих назвав себе Сидоровим Миколою Олексійовичем 1980 року народження, проживає по вулиці Залізничній, буд. 14, кв. 60, працює в гастрономі № 1 вантажником; другий – Тарабко Федір Іванович, 1982 року народження, непрацюючий, проживає по вул. Б. Хмельницького, буд. 9, кв. 4.

1. Дайте аналіз складу адміністративного правопорушення.

2. Складіть документи про порушення справи про адміністративне правопорушення.

3. Розгляньте справу і прийміть рішення у ній.

Завдання 11.

Постановою начальника відділу ПП громадянин Кислів був притягнутий до адміністративної відповідальності за керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння. Стягненням йому було визначено адміністративний штраф і позбавлення права керування транспортним засобом на строк 6 місяців.

Громадянин Кислів звернувся зі скаргою на постанову до суду, вказавши, що вважає рішення незаконним, оскільки під час складання протоколу він був тверезий, що було зафіксовано спеціальним технічним засобом індикації стану сп'яніння, наявним в інспектора Васильєва. Але, інспектор Васильєв, вбачаючи в зовнішніх ознаках і поведінці громадянина Кисліва неадекватність, зажадав від нього проходження медичного огляду, від якого громадянин Кислів відмовився. Крім того, громадянин Кислів вказав, що є інвалідом III групи і транспортний засіб для нього є єдино можливим засобом пересування.

1. Дайте детальний юридичний аналіз ситуації: які матеріальні і процесуальні порушення допущені?

2. Чи обов'язково виконання вимоги про медичний огляд при відсутності симптомів алкогольного сп'яніння?

3. Чи можна інваліда, керуючого ТЗ у зв'язку з інвалідністю, позбавити спеціального права на керування транспортним засобом? Свою відповідь аргументуйте посиланнями на КУпАП.

4. Чи потрібно проходити медичний огляд на наявність медичних протипоказань до керування транспортним засобом після закінчення строку позбавлення спеціального права?

Завдання 12.

4 січня 2018 року громадянин Королюк керував ТЗ і проїхав на заборонний сигнал світлофора.

Інспектор ПП зафіксував це правопорушення і притягнув громадянина Королюка до адміністративної відповідальності, виписавши постанову з адміністративним стягненням у вигляді адміністративного штрафу.

1. Визначте дату винесення постанови і дату набрання постановою законної сили.

2. Протягом якого строку можна оскаржити постанову? Які існують базові правила обчислення строків для оскарження?

3. Протягом якого періоду (вказати конкретні дати) Королюк повинен буде сплатити адміністративний штраф?

4. Чи має право Королюк сплатити адміністративний штраф у розмірі половини суми? Якщо так, то в який період (вказати дати).

5. В яких випадках інспектор має право без складання протоколу відразу скласти постанову?

Завдання 13.

18 січня 2018 року в одній з груп соціальної мережі учасник опублікував запис з відеореєстратора, на якому автомобіліст порушує ПДР – їде проти руху. На кадрах

видно, як водій Toyota Land Cruiser 200 (державний номер АР 7771 АА), об'їжджаючи зустрічний транспорт, виїжджає на тротуар.

1. Чи можна на підставі цього запису притягнути водія ТЗ до адміністративної відповідальності?

2. Що буде доказом у цій справі? Який суб'єкт має право за таке правопорушення притягнути до відповідальності? Які процесуальні документи і ким будуть складені?

3. У чому полягає оцінка доказів у справі? Хто повинен її здійснювати?

4. В яких випадках можливо притягнути до відповідальності власника ТЗ без встановлення його провини?

Завдання 14.

У зв'язку зі злісною непокорою вимозі співробітника поліції для встановлення особи правопорушника і складання протоколу про адміністративне правопорушення громадянин Михайлов 20 липня 2017 року 19 годин 15 хвилин був доставлений у відділення поліції і поміщений до кімнати для затриманих в адміністративному порядку. Черговим відділення був складений протокол про адміністративне затримання громадянина Михайлова, датований 21 липня 2017 року. При запровадженні в кімнату для затриманих правопорушник був підданий особистому огляду і огляду речей. О 1 годині 15 хвилин 21 липня 2017 року у зв'язку зі встановленням його особи і оформленням протоколу про правопорушення він був звільнений.

1. Чи вбачаєте Ви в діях поліцейських будь-які порушення адміністративно-процесуального законодавства?

2. Які заходи забезпечення провадження застосовувалися у цьому випадку? Які процесуальні документи в зв'язку з цим необхідно оформити?

3. З якого моменту в справі може брати участь захисник?

Розділ 7

ЗАКОННІСТЬ І ДИСЦИПЛІНА В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Тема 17. Законність у діяльності органів публічної влади

Законність – фундаментальна юридична категорія, яка є критерієм правового життя суспільства і громадян. Це комплексне політико-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави.

Поняття законності найчастіше визначається як неухильне виконання законів і прийнятих у відповідності з ними інших правових актів державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами і організаціями.

Закони при цьому мають відповідати об'єктивним суспільним закономірностям, вимогам забезпечення прав і свобод людини і громадянина, ґрунтуватися на загальновизнаних цінностях демократичної, соціальної, правової держави. В юридичній літературі законність розглядається у різних аспектах.

Як принцип державно-правового життя законність є основою діяльності держави, усіх її гілок влади. Вимога

дотримання і виконання законів та інших правових актів стосується всіх суб'єктів права. Відповідно до частини другої ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Права і свободи людини та їх гарантії згідно з Конституцією України визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Отже, законність має забезпечувати реалізацію та охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, рівність усіх перед законом. Водночас принцип законності означає, що органи законодавчої, виконавчої, судової влади та органи місцевого самоврядування мають діяти лише в порядку і в межах компетенції, визначеної Конституцією України, законами, іншими нормативно-правовими актами.

Законність як принцип здійснення публічною адміністрацією владних повноважень означає:

- вимогу законодавчого закріплення компетенції владних структур;
- ухвалення рішень у межах компетенції та на підставі закону;
- дотримання у діяльності суб'єктів владних повноважень конституційних прав і свобод людини.

З огляду на це правомірність діяльності органів виконавчої влади є «стрижнем режиму законності в державі». Особливого значення режим законності набуває в період політичної, соціально-економічної перебудови суспільства, коли необхідна висока організованість діяльності органів виконавчої влади, дисциплінованість посадових осіб.

Законність як принцип поведінки фізичних осіб у сфері права:

➢ реальна можливість здійснення суб'єктом права наданих йому прав за умови неухильного виконання покладених на нього обов'язків;

➢ конституційне закріплення правового статусу особи;

➢ можливість звернутися за судовим захистом власних прав та наявність ефективних засобів юридичної відповідальності.

Законність як принцип побудови системи нормативних актів:

➢ ієрархічність цієї системи;

➢ відповідність законів і підзаконних актів конституції держави.

Законність як режим соціально-політичного життя:

➢ вимога точного і неухильного виконання законів та заснованих на них підзаконних актів усіма суб'єктами права, що визначає реальність писаного права та ступінь його втілення.

Отже, законність – це правовий режим у державі, за якого діяльність суб'єктів публічної адміністрації, юридичних і фізичних осіб здійснюється відповідно до вимог закону.

Цьому сприяють:

➢ наявність розгалуженої системи законодавства, яке відображає волю та інтереси переважної більшості населення, спрямоване на забезпечення прав людини і передбачає як однаковість нормативно-правового регулювання на всій території країни, так і однакове застосування правових норм до всіх суб'єктів права;

➢ високий рівень правової культури населення, тобто повага до права суб'єктів правовідносин та їхня згода діяти у визначених ним межах, зіставляти власні вчинки з вимогами норм законодавства, наявність державних гарантій, за допомогою яких у суспільстві впроваджується, а в разі порушення – відновлюється законність.

Важливе значення для визначення змісту законності мають її принципи, тобто вихідні засади:

- верховенства права;
- верховенства закону;
- рівності всіх суб'єктів перед законом;
- стабільності правопорядку;
- нормативної обґрунтованості правових рішень;
- охорони прав громадянина;
- єдності розуміння і застосування права;
- нагляду, контролю за виконанням закону та невідворотності відповідальності;
- єдності;
- реальності і доцільності законності.

Дотримання законності гарантується передбаченою законодавством системою спеціальних засобів, тобто гарантій – обумовлених чинним законодавством і розвитком суспільного життя факторів, що забезпечують дотримання законності. Гарантії законності – це обумовлені закономірностями суспільного розвитку умови, засоби, фактори, що забезпечують дотримання законності.

Виділяють загальні й спеціальні гарантії законності.

До загальних гарантій належать об'єктивні умови суспільного розвитку, в яких здійснюється правове регулювання. Серед них, як правило, виділяють:

- політичні умови – розвиток демократії, гласність, поділ влади, свобода інформації;
- економічні умови – рівень розвитку ринкових відносин, виробництва, гарантованість економічної свободи, добробут населення тощо;
- ідеологічні умови – рівень розвитку правосвідомості, заснованої на визнанні пріоритету прав і свобод людини, правової культури громадян, і насамперед державних службовців.

До спеціальних гарантій належать:

- стан законодавства, його стабільність і відповідність розвитку відносин у суспільстві, рівень юридичної техніки;
- рівень діяльності з попередження і припинення правопорушень, у тому числі заходів юридичної відповідальності;
- доступність і якість правосуддя;
- ефективність контролю за реалізацією правових актів.

За статусом розрізняють гарантії:

- превентивні (запобігають порушенню закону);
- охоронні (є засобами примусового характеру);
- каральні (реальне застосування до правопорушників передбачених нормою закону мір покарання).

Систему засобів забезпечення законності утворюють такі основні групи:

1) різні види контрольної діяльності у сфері державного управління з боку державних органів, органів місцевого самоврядування і громадських організацій;

2) різні способи реагування державних органів, насамперед органів виконавчої влади, на звернення громадян (пропозиції, заяви і скарги) з метою правової охорони і захисту їхніх прав і свобод;

3) здійснення спеціалізованого судового захисту порушених прав і свобод громадян у порядку адміністративного судочинства;

4) нарешті, притягнення до різних видів юридичної відповідальності посадових осіб державних органів за протиправні дії у сфері державного управління, а також, у необхідних випадках, застосування заходів адміністративної відповідальності до громадян, які своїми протиправними діями порушують встановлений порядок управління.

Поряд із законністю ще одним фактором керованості суспільними процесами та основою правопорядку в суспільстві є дисципліна. Дисципліна у державному управлінні передбачає певні вимоги до поведінки суб'єктів, які включають дотримання різних видів соціальних норм, у тому числі правових і моральних

Дисципліна – точне, своєчасне і неухильне додержання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки у державному і суспільному житті. Розрізняється державна, фінансова, трудова, військова та інші види дисципліни. Встановлюється законами і підзаконними актами, статутами, положеннями та правилами внутрішнього розпорядку, нормами моралі й суспільного співжиття.

Для сфери державного управління основне значення має службова дисципліна в державних органах, передусім органах державного управління. Нині відносини відповідальності державних службовців регулюються Кодексом законів про працю України (далі – КЗпП) та Законом України «Про державну службу», деякими іншими законодавчими та підзаконними актами. Враховуючи це, актуальними є проблеми уніфікації визначень таких ключових понять інституту дисциплінарної відповідальності, як поняття службової дисципліни та дисциплінарної відповідальності державного службовця, дисциплінарного проступку, провадження у справах про дисциплінарні проступки, які сформульовані в різних підзаконних актах.

Правовий інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців є складовою галузі адміністративного права.

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

Необхідно зазначити, що дисципліна, на відміну від законності, більш наближена до людини. Остання може не знати чинного законодавства, не володіти інформацією щодо того, як норми права регулюють ті чи інші суспільні відносини, водночас про дисципліну людина знає.

Для дисципліни є характерними такі основні риси:

- наявність певної системи норм, правил поведінки людей;
- вказана система сформована набагато раніше, ніж система законодавства;
- існування певних різновидів дисципліни залежно від варіантів людських колективів;
- нерідко норми дисципліни не закріплені в чинному законодавстві.

Говорячи про проблеми законності та дисципліни у сфері публічного адміністрування треба вказати, що вони мають як спільні риси, що їх об'єднують, так і деякі відмінності.

Спільними рисами законності та дисципліни є:

- загальна мета;
- законність не повинна суперечити правилам дисципліни і, навпаки, правила поведінки не повинні виходити за межі правового поля;
- законність забезпечується дотриманням дисципліни;
- законність є одним із способів захисту дисципліни (оскільки основні вимоги дисципліни містяться у правових нормах);
- єдині способи забезпечення (контроль, нагляд, звернення громадян).

Що стосується відмінностей, то основні з них такі:

- дисципліна забезпечується за рахунок дотримання не тільки правових, а й моральних та інших норм;
- законність є формально визначеною, тоді як дисципліна нерідко проявляється у суб'єктивних уявленнях

тих чи інших людей (груп людей) про те, якою вона повинна бути;

- публічна адміністрація має змогу впливати на стан законності (прийняття нових нормативно-правових актів, протидія правопорушенням тощо), тоді як на дисципліну вона впливає меншою мірою;
- якщо законність тісно пов'язана з державою, то дисципліна – значною мірою з громадянським суспільством;
- розрізняють спеціальні види дисципліни (військова, трудова, службова тощо), тоді як поняття законності досить однорідне.

Дотримання законності і дисципліни в публічному адмініструванні забезпечується за рахунок дієвості правового механізму, що складається з організаційно-структурних формувань та організаційно-правових методів.

Під організаційно-структурними формуваннями варто розуміти систему суб'єктів владних повноважень, які здійснюють їх на підставі законодавства або делегованих повноважень, а також інших фізичних та юридичних осіб, які наділені правами та обов'язками щодо підтримання режиму законності.

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

Такі організаційно-правові методи в теорії правової науки прийнято називати способами забезпечення законності, серед яких вирізняють:

- контроль;
- звернення громадян.

Контроль – це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єк-

та контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручатися в оперативно-господарську діяльність для усунення виявлених недоліків з можливістю притягнення порушників до відповідальності.

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

У науковій літературі останнім часом серед чинників, які впливають на забезпечення законності й дисципліни, вирізняють моніторинг і аудит. Їх необхідно сприймати як допоміжні категорії в системі публічного адміністрування.

Застосування моніторингу пов'язується з відстеженням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, аналізом впливу на суспільні відносини прийнятих управлінських рішень, правових актів. При цьому перевагу мають такі «безконтактні» способи перевірок, як спостереження та аналіз, за допомоги яких суб'єкт робить власні висновки, оцінки і прогнози стану чи динаміки розвитку». Аудит же являє собою перевірку фінансово-господарської діяльності підприємств, установ та організацій.

Контроль та його види

Процес побудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави, головним завданням якої є утвердження і забезпечення прав та свобод людини, безпосередньо пов'язаний із необхідністю вдосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин, що потребує від

держави застосування спеціальних заходів для підтримання нормального життя людей та функціонування державних інститутів. І тут важлива роль відводиться контрольно-наглядовій діяльності державних і громадських органів. Функціонування сучасного суспільства неможливо уявити без державного управління, ефективність якого забезпечується різноманітними заходами, серед яких важливе місце займають контрольно-наглядові.

Управлінська діяльність є загальною функцією для всіх гілок влади і, відповідно, контрольно-наглядова діяльність, виступаючи частиною управлінської діяльності, також є для них загальною.

Контрольно-наглядову діяльність можна характеризувати або з управлінської, або з юридичної точок зору. У першому випадку йдеться про функцію управління, стадію управлінського циклу, реалізацію принципу зворотного зв'язку в управлінні. У другому – про засіб забезпечення законності в реалізації виконавчої влади.

Відомо, що контроль є однією з найважливіших функцій держави. Його зміст полягає у спостереженні за законністю і доцільністю діяльності, наданні їй оцінки з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних та інших позицій. Але в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, підприємств, організацій, їх захисту від надмірної державної опіки контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються правовими актами, які дають їм можливість здійснювати тільки нагляд.

В адміністративному праві України контроль розглядається в широкому розумінні як один із способів забезпечення законності дисципліни в публічному адмініструванні, а саме як процес спостереження за дотриманням нормативно-правових актів різними суб'єктами адміністративного права.

Необхідно вказати, що у більшості зарубіжних країн контролюється передусім діяльність самих суб'єктів владних повноважень. Адже у зв'язку з широким колом останніх, якими наділені органи публічної адміністрації, якраз і зростають можливості для зловживання цими повноваженнями. Значний інтерес до контролю викликаний тим, що останнім часом на всіх рівнях державної влади спостерігаються зниження виконавської дисципліни, нехтування вимогами законодавства і навіть прямі порушення закону.

Мета контрою полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. З допомогою контролю, який у науці управління називають «зворотним зв'язком», суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи таку інформацію, можна оперативно втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки.

Контролю, як і будь-якому іншому виду діяльності, притаманні свої принципи. До них належать:

1) універсальність (це означає, що контроль має охоплювати всі ділянки державного, господарського та соціально-культурного будівництва);

2) систематичність (проводиться неодноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно);

3) безсторонність (досягається шляхом покладення завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах);

4) реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів);

5) дієвість, оперативність, результативність (припускають швидке проведення контрольних дій контролюючим органом у разі одержання повідомлень про порушення, запобігання правопорушенням і причинам, що їм сприяли, своєчасне вжиття заходів щодо їх усунення, притягнення винних до відповідальності);

6) гласність (дає змогу, а у деяких випадках і стає обов'язком доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю).

Існують різноманітні класифікації видів контролю за різними критеріями, проте ми зупинимось лише на основних.

Залежно від характеру організаційних зв'язків контролюючого та підконтрольного суб'єктів виділяють:

1) внутрішній контроль;

2) зовнішній контроль.

Внутрішній контроль здійснюється в межах організаційної підпорядкованості суб'єктів, які здійснюють контроль, та суб'єктів, чия діяльність перевіряється. Внутрішній контроль здійснюється самими органами публічної адміністрації і відіграє важливу роль у зміцненні законності виконавської дисципліни, підвищенні рівня організованості і порядку в сфері публічного управління.

Основними об'єктами такого контролю слід вважати діяльність щодо забезпечення:

1) реалізації прав і свобод громадян;

2) надання управлінських послуг органами виконавчої влади, їх посадовими особами;

3) відповідності фактичної діяльності органів публічної адміністрації нормативно визначеному обсягу їх повноважень;

4) дотримання в діяльності згаданих органів вимог норм чинного законодавства.

При зовнішньому контролі така підпорядкованість суб'єктів відсутня. Здійснення зовнішнього контролю забезпечується за допомогою таких видів контролю з боку публічної адміністрації, як парламентський контроль; президентський контроль (хоча цей вид контролю може бути і зовнішнім, і внутрішнім: наприклад у випадку президентської республіки); судовий контроль та контроль з боку громадськості.

Залежно від місця суб'єкта (який здійснює контроль) у системі органів публічної адміністрації виділяють контроль:

1) законодавчої влади (парламентський контроль);

2) Президента України та його апарату (президентський контроль);

3) Кабінету Міністрів України (урядовий контроль);

4) центральних органів виконавчої влади;

5) місцевих органів виконавчої влади;

6) органів судової влади;

7) органів місцевого самоврядування;

8) громадськості (громадський контроль);

Залежно від належності суб'єкта до державних або громадських структур виділяють: державний контроль та громадський контроль.

Державний контроль – це одна з функцій державного управління, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єкта контролю та здійснюється відповідними державними органами (посадовими особами).

Залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль, виділяють:

1) попередній контроль, що має на меті не допустити прийняття незаконних рішень органами публічної адміністрації;

2) поточний (оперативний) контроль – спрямований на перевірку виконання суб'єктами владних повноважень,

поставлених перед ними завдань і виконання ними своїх функцій;

3) наступний контроль – стосується перевірки вже прийнятих рішень органів публічної адміністрації.

Залежно від призначення контролю виділяють:

1) загальний, що охоплює всі сторони діяльності контрольованого суб'єкта;

2) цільовий контроль окремого напряму роботи.

Більш детально розглянемо види контролю відповідно до класифікації за місцем суб'єкта в системі органів публічної адміністрації.

Парламентський контроль

Особливе місце серед видів зовнішнього контролю посідає контроль з боку органу законодавчої влади – парламентський контроль, що здійснюється Верховною Радою України. Аналіз діяльності парламентів різних країн (не є виключенням і Україна) дозволяє виділити такі форми контролю:

а) регулярні обговорення в парламенті звітів уряду про його діяльність за певний період (ст. 85 Конституції України);

б) постановка питання про довіру уряду, яка після відповідного голосування як наслідок може мати його відставку (ст. 87 Конституції України);

в) інтерпеляція – сформульована депутатом або групою депутатів і подана в письмовій формі вимога до окремого міністра чи глави уряду з приводу конкретних дій або питань загальної політики (ст. 86 Конституції України);

г) діяльність омбудсмена (ст. 101 Конституції України визначає, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Вер-

ховної Ради України з прав людини, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України (Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776//97-ВР «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»), чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України).

Метою контролю, що його здійснює Уповноважений, є:

1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина;

3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;

4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність до Конституції України, міжнародних стандартів у цій галузі;

5) поліпшення і подальший розвиток міжнародної співпраці в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;

6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;

7) сприяння правовій інформованої населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Серед проблем, які мають місце в діяльності та організаційно-правовому статусі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, необхідно зазначити такі:

➢ акти реагування Уповноваженого не мають юридично-владного характеру. Тобто для зміни ситуації, де порушуються права, свободи та законні інтереси людей, Уповноважений повинен інформувати про виявлені порушення парламент, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади» громадськість через засоби масової інформації;

- відсутність права законодавчої ініціативи;
- відсутність повноважень стосовно забезпечення прав військовослужбовців та деяких інших категорій громадян;
- створення та діяльність постійних комісій (комітетів) парламенту та тимчасових слідчих комісій (ст. 89 Конституції України).

Регламент Верховної Ради України визначає, що Верховна Рада може створювати, коли визнає за необхідне, тимчасові контрольні, ревізійні, слідчі комісії з будь-якого питання своєї компетенції. Завдання і коло повноважень таких комісій визначаються Верховною Радою при їх створенні. Повноваження тимчасової контрольної, ревізійної чи слідчої комісії Верховної Ради припиняються автоматично з прийняттям Верховною Радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень Верховної Ради, яка створила цю комісію. Верховна Рада України у межах своїх повноважень створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Контрольна функція комітетів Верховної ради України полягає в:

1) аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їхніх посадових осіб із питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготуванні й поданні відповідних висновків і рекомендацій на розгляд Верховної Ради України;

2) контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом;

3) організації та підготуванні за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань;

4) взаємодії з Рахунковою палатою;

5) взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини;

6) направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їхнім посадовим особам тощо (Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР «Про комітети Верховної Ради України»);

д) створення та діяльність інших спеціальних контролюючих органів, здебільшого у фінансовій сфері контролю (рахункових палат; спеціальних фінансових ревізорів тощо). Стаття 98 Конституції України визначає, що Рахункова палата здійснює від імені Верховної Ради України контроль за використанням коштів Державного бюджету України. До видів та методів контрольної діяльності рахункової палати належать: перевірка, ревізія, аналіз, експертиза та обслідування. Основними завданнями Рахункової палати є:

- організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, зокрема коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;
- здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності й доцільності видатків державних коштів, валютних і кредитно-фінансових ресурсів;
- контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- контроль за законністю і своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних

фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках (Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII «Про Рахункову палату»).

Президентський контроль

Необхідно зазначити, що норми Конституції України не містять прямої вказівки щодо здійснення Президентом України контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Однак статус Президента України як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, прав і свобод людини і громадянина, гарантує йому такі права.

Контрольні повноваження Президента України стосуються як формування організаційних засад органів публічного адміністрування, так і змісту їх функціонування, і здійснюються або ж безпосередньо главою держави, або структурами Адміністрації Президента України. Відповідно до даного положення виділяють прямий і непрямий президентський контроль.

Прямий президентський контроль застосовується виходячи з повноважень глави держави, що містяться у ст. 106 Конституції України. Йдеться про те, що Президент України має значні кадрові та установчі повноваження у сфері виконавчої влади.

Непрямий президентський контроль зводиться до використання повноважень відповідних структур Адміністрації Президента України – допоміжного органу щодо забезпечення здійснення Президентом України його повноважень. Адміністрація не є органом державної влади, оскільки не має власних владних повноважень; це – адміністративний апарат Президента, який вступає у правовідносини з іншими органами тільки за дорученням глави держави.

Основними завданнями Адміністрації є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності глави держави.

Контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України передбачає постійний моніторинг, отримання від виконавців відповідної інформації, аналіз цієї інформації та результатів моніторингу, інформування Президента України, глави Адміністрації Президента України про хід реалізації акта чи доручення.

Контроль з боку органів виконавчої влади

Є різновидом внутрішнього адміністративного контролю, що здійснюється самими органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Таким чином, внутрішній адміністративний контроль істотно відрізняється від зовнішнього, що проводиться незалежними від адміністрації структурами, і відповідно до цього має свої недоліки та переваги.

До недоліків внутрішнього контролю можна віднести його «відомчість», тобто діяльність, що здійснюється в межах однієї системи адміністративних органів не завжди може бути об'єктивною. А серед переваг такого виду контролю варто відзначити:

- професіоналізм;
- більшу оперативність;
- ширший обсяг контролю.

Крім того, внутрішній адміністративний контроль можна поділити на два основні види:

- контроль, що здійснюється з ініціативи органів публічної адміністрації (відомчий та надвідомчий контроль);
- контроль, що здійснюється з ініціативи приватних осіб (контроль, що здійснюється внаслідок адміністративного оскарження).

Провідне місце в системі внутрішнього адміністративного контролю посідає урядовий контроль – контроль з боку Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює

виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України.

Аналіз ст. 116 Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» свідчить про те, що Кабінет Міністрів України реалізує свої контрольні повноваження в процесі:

1) реалізації програм економічного, соціального, культурного розвитку України в цілому та окремих її регіонах;

2) вжиття необхідних заходів щодо забезпечення безпеки й обороноздатності України;

3) проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

5) розробляє проєкт Закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

6) забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України і митної справи;

7) керівництва роботою центральних та інших органів виконавчої влади тощо.

Механізм здійснення контролю за організацією роботи з виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, завдань, визначених законами України,

постановами Верховної Ради України, актами та дорученнями Президента України і Кабінету Міністрів України визначається постановою Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2010 р. «Про затвердження Порядку проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади».

Метою перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади Кабінетом Міністрів України є забезпечення високої ефективності та дотримання строків виконання завдань, визначених актами законодавства та дорученнями, а також надання необхідної допомоги керівникам органів виконавчої влади і підготовки рекомендацій для поліпшення стану виконавської дисципліни. Така перевірка проводиться спеціально створеною робочою групою або комісією, за дорученнями Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України відповідно до їх повноважень у строк не більше 10 робочих днів (у передбачених законодавством випадках термін може бути подовжений, але не більше ніж на 10 днів). За результатами перевірки орган виконавчої влади, в якому вона проводилась, протягом місяця після її закінчення інформує Кабінет Міністрів України про проведену роботу з усунення виявлених недоліків та вжиті заходи для притягнення до відповідальності працівників, винних у допущених порушеннях.

Говорячи про наступний рівень органів виконавчої влади – центральний, необхідно зазначити, що це – найбільш поширений варіант здійснення контролю у сфері публічного адміністрування. На відміну від урядового контролю, що має загальний інформаційно-аналітичний характер, контроль з боку центральних органів виконавчої влади відіграє

важливу роль у зміцненні законності та службової дисципліни. Закон «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України, систему яких складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади.

Міністерство в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видають накази, організовують і контролюють їх виконання. Наприклад, Міністерство охорони здоров'я України, відповідно до Положення про нього, здійснює контроль за виконанням державних програм розвитку охорони здоров'я, зокрема профілактики захворювань, надання медичної допомоги, розвитку медичної та мікробіологічної промисловості.

Інші центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як державні служби, агентства, інспекції, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

1) надання адміністративних послуг;

2) здійснення державного нагляду (контролю);

3) управління об'єктами державної власності;

4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;

5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Контроль, який здійснюється місцевими органами виконавчої влади – місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої

влади, хоча має і значно менший обсяг, але є найбільш наближеним до контрольованих об'єктів. Зазначені суб'єкти здійснюють різноманітні контрольні повноваження у сфері публічного адміністрування на відповідних територіях.

Це стосується контролю за:

1) збереженням і раціональним використанням державного майна;

2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;

3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;

4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;

5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;

6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією та захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;

7) додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів;

8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;

9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту;

10) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;

11) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію.

Судовий контроль як спосіб забезпечення законності в публічному адмініструванні посідає чільне місце серед способів забезпечення ефективного функціонування органів публічної адміністрації. Цей різновид державного контролю реалізується через діяльність судів. Треба усвідомлювати, що судова влада займається не лише судочинством. Значною мірою система судів України виконує контрольні функції у сфері публічного адміністрування. Це досягається за рахунок:

1) діяльності Конституційного Суду України у вирішенні справ і наданні висновків у справах щодо:

- конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;
- додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених Конституцією України;
- офіційного тлумачення Конституції та законів України;

2) діяльності судів загальної юрисдикції у процесі розгляду кримінальних і цивільних справ:

- установлення відповідності закону дій органів публічного адміністрування;

➢ порушення питання щодо усунення недоліків у роботі органів виконавчої влади, які спряли вчиненню правопорушення;

➢ визнання правових актів публічного адміністрування незаконними тощо;

3) діяльності господарських судів із:

➢ перевірки відповідності актів і дій органів виконавчої влади (посадових осіб) вимогам чинного законодавства;

➢ направлення окремих ухвал керівникам органів виконавчої влади та посадовим особам про вжиття необхідних заходів, які впливають на вчинення правопорушень тощо;

4) діяльності адміністративних судів із вирішення справ щодо: спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

➢ спорів із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

➢ спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

➢ спорів, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання не чинними адміністративних договорів;

➢ спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

➢ спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму (Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV).

Контроль з боку органів місцевого самоврядування

Важлива роль у здійсненні контролю в публічному адмініструванні належить сільським, селищним, міським

радам, які є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах за допомогою своїх виконавчих органів функції і повноваження місцевого самоврядування. Всебічні контрольні повноваження зазначених органів обумовлені широким колом делегованих їм державою повноважень і питань, вирішення яких покладено на останніх.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи:

- ведуть статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території;
- здійснюють контроль за виконанням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях, незалежно від форм власності, за використанням прибутків підприємств і організацій відповідних територіальних громад; контролюють організацію і діяльність підприємств транспорту, зв'язку, побуту;
- забезпечують належне медичне обслуговування та організацію освітньої роботи, додержання природоохоронного законодавства; відають іншими питаннями громадського та соціально-культурного будівництва.

Ради мають виключну компетенцію на встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, на прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність. Ради можуть створювати тимчасові контрольні комісії з різних питань.

Контрольні повноваження органів місцевого самоврядування реалізуються ними під час:

- внесення подання до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують вимоги та рішення рад, їх виконавчих органів;
- звернення до суду про визнання незаконними актів підприємств, установ і організацій, які обмежують права територіальної громади;
- розгляду справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання.

Крім того, місцеві державні адміністрації підзвітні відповідним районним і обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів. Вони також підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих адміністраціям відповідними радами, а також у виконанні рішень з цих питань.

Громадський контроль – це різновид контролю, за якого останній здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами.

Однією із ключових ознак демократичної країни є ступінь контролю громадянського суспільства за державою. Це – нормальна світова практика розвинених країн, коли громадянське суспільство має реальні важелі впливу на прийняття державних управлінських рішень та контроль за діяльністю органів публічної адміністрації. Головною особливістю громадського контролю є те, що останній не наділений можливістю застосування засобів примусового характеру. Однак даний вид контролю може істотно впливати на діяльність суб'єктів владних повноважень, у результаті чого останні змушені підвищувати ефективність своєї діяльності.

Однією з форм, завдяки якій громадськість може контролювати публічну адміністрацію, є гарантований законодавством доступ до публічної інформації. Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до

публічної інформації в Україні визначаються Законом України від 13 січня 2011 р. «Про доступ до публічної інформації». Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону, публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Оприлюдненню підлягає така інформація:

1) про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);

2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо-організаційних), прийняті розпорядником, проєкти рішень, що підлягають обговоренню, інформація про нормативно-правові засади діяльності;

3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;

4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;

5) про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;

6) про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;

7) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;

8) про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме про:

- їхнє місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти;
- прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом;
- розклад роботи та графік прийому громадян;
- вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад;
- перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення;
- перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, оперативно-розшукової або контррозвідувальної діяльності;
- порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності;
- систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень.

Зазначена інформація підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації. Проєкти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування,

розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніш як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. Невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим.

Згідно зі ст. 17 Закону забезпечення доступу до публічної інформації здійснюється за рахунок контролю з боку Верховної Ради України; депутатів місцевих рад, громадських організацій, громадських рад, громадян особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо. Відповідно до постанови Кабінету міністрів України від 5 листопада 2008 р. «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади (далі – громадська експертиза) є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Окремо доцільно зупинитися на такому виді контролю, як контроль з боку засобів масової інформації (далі – ЗМІ). Невипадково останніх називають «четвертою владою». Це пов'язано з тим впливом, який вони можуть реалізовувати щодо суспільства та окремих громадян, У переважній більшості саме недержавні ЗМІ здатні виступати як інструмент контролю за владою. Фактично ЗМІ виконують роль передавача інформації каналами «держава – суспільство» та навпаки. У першому випадку це досягається через публіка-

цію нормативно-правових актів, інтерв'ю з чиновниками, у другому – оприлюдненням результатів соціологічних опитувань, публікації листів громадян із приводу діяльності органів виконавчої влади тощо.

Опосередковано ЗМІ діють у спосіб ініціювання (в разі оприлюднення інформації про порушення законодавства з боку посадових осіб) відповідних дій з боку інших державних органів.

Відповідно до вимог чинного законодавства журналіст має певні права, які свідчать про його право здійснювати контроль у сфері публічного адміністрування. Йдеться про право:

1) на вільне одержання, використання, поширення (публікацію) та зберігання відкритої за режимом доступу інформації;

2) відвідувати державні органи влади, органи місцевого і регіонального самоврядування, а також підприємства, установи і організації та бути прийнятим їх посадовими особами;

3) на вільний доступ до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів; обмеження цього доступу зумовлюються лише специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються чинним законодавством України;

4) з пред'явленням редакційного посвідчення чи іншого документа, що засвідчує його належність до друкованого засобу масової інформації, перебувати в районі стихійного лиха, катастроф, у місцях аварій, масових безпорядків, на мітингах і демонстраціях, на територіях, де оголошено надзвичайний стан;

5) поширювати підготовлені повідомлення і матеріали за власним підписом, під умовним ім'ям (псевдонімом) чи без підпису (анонімно).

Звернення громадян

Як підсумковий спосіб забезпечення законності й дисципліни у публічному адмініструванні розглядається звернення громадян. Віднесення цього способу до таких, за допомогою яких можливо впливати на стан законності та дисципліни у державі, є вкрай важливим. Річ у тім, що звернення громадян повинні сприйматись як:

а) засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку органів виконавчої влади;

б) можливість реального впливу на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб;

в) можливість отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів;

г) показник становлення громадянського суспільства.

Стаття 40 Конституції України свідчить, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР «Про звернення громадян» дає визначення, згідно з яким під зверненнями громадян варто 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 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 їхніх 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 їхньої 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.

До рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, у сфері публічного адміністрування належать такі, внаслідок яких:

- порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);
- створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;
- незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Вимоги до звернень

1. Адресуються органам та організаціям, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.

2. Необхідність зазначення прізвища, імені, по батькові, місця проживання громадянина, викладення суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги.

3. Усне звернення викладається громадянином і записується посадовою особою на особистому прийнятті,

а письмове – надсилається поштою чи передається громадянином до відповідного органу, установи особисто або через уповноважену ним особу.

Недотримання зазначених вимог дозволяє суб'єктам владних повноважень не розглядати такі звернення. Крім того, відповідно до ст. 8 Закону України «Про звернення громадян» також не підлягають розгляду:

- повторні звернення одним і тим самим органом від одного і того самого громадянина з одного і того самого питання, якщо перше вирішено по суті;
- скарга на рішення, що оскаржували, якщо вона подана до органу або посадовій особі вищого рівня по закінченню річного терміну з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням;
- звернення осіб, визнаних судом недієздатними.

Важливий чинник, на який необхідно звернути увагу – це строки розгляду звернень. Згідно з вимогами чинного законодавства, звернення розглядаються і вирішуються у строк не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний строк вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний строк для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. Загальний строк вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати 45 днів.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» виділяє ще один вид звернення – запит на інформацію.

Відповідно до ст. 19 Закону, запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публіч-

ну інформацію, що знаходиться у його володінні. Окрім того, особа може звернутися із відповідним запитом за інформацією незалежно від того, стосується ця інформація її особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Як й інші види звернень громадян, запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним; подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою).

Запит на інформацію подається в довільній формі і має містити:

1) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є;

2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;

3) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

Законом чітко регламентовано, що відповідь на запит на інформацію має бути надана не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. А якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, то строк розгляду запиту може бути подовжений до 20 робочих днів з обов'язковим повідомленням запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

У задоволенні запиту на інформацію суб'єктом владних повноважень може бути відмовлено або ж відстрочено в його задоволенні. Відмовити особі у наданні інформації можна у разі, якщо:

- розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;
- інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до ч. 2 ст. 6 цього Закону;
- особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені законодавством фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком або не дотримано вимог до запиту на інформацію.

Відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені цим Законом строки у разі настання обставин непереборної сили.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 17

1. Охарактеризуйте поняття «законність» і «дисципліна», їх співвідношення.

2. Способи забезпечення законності у виконавчій діяльності.

3. Контроль Президента України, Офісу Президента України за законністю в державному управлінні та місцевому самоврядуванні.

4. Контрольні повноваження виконавчих органів загальної компетенції за законністю виконавчої діяльності.

5. Відомчий контроль за законністю, його правове регулювання та форми реалізації.

6. Поняття і зміст адміністративного нагляду. Які органи його здійснюють?

7. Значення та форми судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Форми реагування суду на порушення законності.

8. Поняття «конституційна юстиція» або «контроль Конституційного суду України» і його зміст.

9. Чи мають право судові органи суб'єктів України визнавати незаконними нормативно-правові акти або їх окремі частини, прийняті органами виконавчої влади?

10. Чи здійснюють господарські суди контроль у сфері державного управління та місцевого самоврядування?

11. Чи здійснюють контроль за функціонуванням виконавчої влади судді?

12. Проведіть співвідношення понять «нагляд прокуратури» і «адміністративний нагляд».

13. Форми реагування прокурора на порушення законності. Порядок їх розгляду в органах виконавчої влади.

14. Як відбувається оскарження незаконних дій органів виконавчої влади (посадових осіб) в адміністративному порядку?

15. Який порядок подачі скарги до судових органів?
16. Строки подачі та розгляду пропозицій громадян.

Завдання 1.

При перевірці паспортного режиму було встановлено, що громадянка З. з метою виправлення року народження піддала свій паспорт дії хімічних речовин (кислоти), в результаті чого паспорт став непридатним.

Працівниками ДМС на дії громадянки З. був складений протокол. Начальником ДМС Личаківського району м. Львова вона була 1 квітня піддана адміністративному штрафу. 3 травня громадянка З. написала скаргу начальнику ДМС міста Чоп, вказавши, що з 2 квітня по 1 травня вона перебувала на лікуванні в лікарні з виробничою травмою і тому пропустила строк оскарження постанови. Крім того, в скарзі йшлося про те, що паспорт приведено нею в непридатність не навмисно, а необережно – в результаті випадкового перекидання пляшки з ацетоном.

Керівництво управління внутрішніх справ залишило постанову без зміни, а скаргу без задоволення. Громадянка З. звернулася зі скаргою до суду, який скасував прийняте рішення з припиненням справи про адміністративне правопорушення.

1. Які наслідки скасування постанови начальника підрозділу з питань міграції ДМС України?

2. Проведіть юридичний аналіз ситуації, викладеної в завданні.

3. Чи правомірні дії начальника ДМС та судді?

Завдання 2.

Подружжя Максимові, літні люди, з допомогою сусідів Олексюка та Фігель перевозили в міському транспорті холодильник. Під час висадки з тролейбуса і вивантаження

холодильника вони створили перешкоду пасажирам, чим викликали їх обурення. Патрульною групою, що перебувала поблизу вони були доставлені у відділ поліції для складання протоколу. Подружжя Максимові назвали працівникам поліції свої установчі дані, місце проживання. Будинок, де проживають Максимові, знаходився недалеко від зупинки, але працівники поліції, відмовившись піднятися в квартиру і упевнитися в достовірності їх показів, на автомашині доставили Максимових до чергової частини разом з холодильником. На них було складено протокол про адміністративне затримання. Подружжя Максимові були звільнені через три години.

Максимові оскаржили дії працівників поліції районному прокурору, який вніс протест на дії патрульних поліцейських і чергового відділу поліції.

1. Дайте юридичний аналіз ситуації, викладеної в завданні.

2. Як, в які строки, в якому порядку повинен реагувати на протест прокурора начальник відділу поліції?

3. Складіть проєкт протесту прокурора та відповіді на нього начальника відділу поліції.

Завдання 3.

У військову прокуратуру гарнізону надійшла скарга військовослужбовця К., в якій він повідомив, що командир військової частини позбавив його і товариша по службі С. за самовільний виїзд на полювання права полювання на два роки, при цьому зажадав здати мисливські рушниці на склад озброєння частини.

Всі їхні прохання і звернення зі скаргами до вищого командування залишилися без уваги.

При перевірці скарги К. всі викладені ним факти підтвердилися. Що повинен зробити військовий прокурор за

скаргою К.? Обґрунтуйте відповідь, посилаючись на норми чинного законодавства у цій сфері.

Завдання 4.

Наказом генерального директора ПАТ «Хіммаш» було встановлено, що скарги, які не потребують проведення перевірки, повинні розглядатися і вирішуватися в строк не більше 7–10 днів, а ті, за якими необхідно проводити перевірку – в 30-денний строк.

Чи правомірний наказ генерального директора?

Завдання 5.

Районний прокурор опротестував наказ керівника департаменту органу місцевого самоврядування. Цей протест був відхилений, і, на думку прокурора, необґрунтовано.

Які заходи в цьому випадку можуть бути зроблені прокурором?

Завдання 6.

Громадянин Щ. направив до Конституційного Суду скаргу на рішення прокуратури, вважаючи, що вона порушила його права як громадянина, потерпілого від злочину, в зв'язку з припиненням кримінальної справи за фактом загибелі його доньки. У скарзі громадянин Щ. наполягав на визнанні дій працівників прокуратури незаконними і відновлення попереднього слідства у справі. Конституційний Суд у розгляді справи відмовив.

Чи законна відмова Конституційного Суду у розгляді скарги громадянина Щ.?

Завдання 7.

Жителі буд. 23 по вулиці Квітковій неодноразово висловлювали невдоволення незадовільним санітарним станом території, прилеглої до будинку.

Куди і в якому порядку мешканці будинку можуть звернутися?

Завдання 8.

Громадянин С., який знаходиться під адміністративним наглядом (раніше вчинив особливо тяжкий злочин), був помічений дільничним уповноваженим поліції в компанії раніше судимих громадян К. і А.

На наступний день громадянин С. був викликаний у ВНП, де від нього зажадали пояснення про обставини зустрічі з раніше судимими К. і А. і про зміст їх розмови. Натомість, піднаглядний дати пояснення відмовився, мотивуючи це тим, що в законі про адміністративний нагляд такий обов'язок не вказаний, а всі інші встановлені обмеження він дотримується.

Чи можна вважати таке пояснення громадянина С. засноване на законі? Як повинні діяти поліцейські?

Завдання 9.

Голова обласної державної адміністрації видав розпорядження про зміну порядку оподаткування юридичних осіб на території суб'єкта. У відповідь на це керівники всіх юридичних осіб звернулися до обласного суду зі скаргою на незаконність розпорядження голови обласної адміністрації. Однак, в обласному суді прийняти скаргу до розгляду відмовилися, мотивуючи відмову тим, що Кодексом адміністративного судочинства це право надано лише фізичним особам. Тоді колективна скарга була направлена до Конституційного Суду, який також не прийняв її, з огляду на те, що акт, який оспорюють, не носить нормативного характеру.

Чи правомірна відмова в розгляді скарги керівників юридичних осіб?

Поясніть порядок та інстанції оскарження неправомірних дій посадових осіб (представників влади).

Розділ 8

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРАХ І ГАЛУЗЯХ

Тема 18. Публічне управління у сфері економіки в умовах інноваційного розвитку та інтеграції в Європейський економічний простір

Сьогодні розвиток економічної сфери є одним з основних пріоритетів для будь-якої держави. Високорозвинена ринкова економіка – це оптимальне поєднання засад, притаманних товарному виробництву, та цілеспрямованої політики державного регулювання економічних процесів. Державне управління економікою доповнює ринковий механізм, що в сукупності становить єдину систему макроекономічного управління. Формування Україною власної економічної політики пов'язується з визначенням головних її напрямів на основі принципів демократії, свободи підприємництва й відкритості для інтеграції у світове економічне співтовариство.

Ефективна національна економіка є гарантією незалежності держави. Теоретичний аналіз проблеми. Економіка – це система взаємопов'язаних галузей та комплексів народного господарства, що містить ланки взаємозв'язані і взаємозалежні ланки, по-перше, суспільного виробництва,

по-друге, розподілу і, по-третє, обміну виробленого продукту в масштабах усієї держави, з метою задоволення потреб суспільства. Найбільшими складовими економічної системи України є: промисловість; енергетичний комплекс; агропромисловий комплекс; будівельний комплекс; транспорт і дорожнє господарство; зв'язок; торговельний комплекс; житлове господарство; побутове обслуговування населення; сфера використання й охорони природних ресурсів.

Стан економіки, рівень її розвитку, ефективність безпосередньо залежать від спроможності державної влади управляти виробництвом і обігом виробленої продукції. У публічному регулюванні економічних процесів задіяні майже всі представники публічної адміністрації, на що вказує назва глави 2 Господарського кодексу України «Основні напрями та форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання»

Основною метою державного регулювання економіки є виконання завдань, що впливають на організацію ринку, ринково-конкурентних відносин, досягнення економічних, соціальних та фіскальних цілей, спрямованих на підтримку і забезпечення ринкового порядку в державі, корегування розподілу ресурсів з метою впливу на господарюючу структуру і структуру національного продукту.

Сутність державного регулювання економіки комплексно розкривають його основні функції, які є, з одного боку, логічним продовженням функцій держави, їх конкретизацією, а з іншого – зумовлені неспроможністю ринкового механізму саморегулювання та монополістичної планомірності забезпечити стабільний розвиток економічної системи.

До таких функцій належать:

1) управління розвитком усіх підсистем цілісної економічної системи в процесі їх діалектичної взаємодії (за винятком провідної ланки господарського механізму –

державного регулювання економіки). Ця функція здійснюється завдяки впровадженню і вдосконаленню всіх форм економічної політики та форм і методів державного регулювання економіки;

2) забезпечення планомірного розвитку економічної системи передусім на основі використання законів планомірного розвитку, одержавлення сучасної економіки у розвинених країнах. Ця функція може бути реалізована запровадженням довготривалих планів економічного розвитку у формі директивного планування державного сектору економіки, прогнозування та програмування економіки, використання важелів анти циклічного регулювання економіки, здійснення структурної політики тощо;

3) забезпечення цілісного еколого-економічного відтворення національної економічної системи через послаблення і поступове подолання економічної кризи, використання різноманітних правових, економічних та адміністративних важелів щодо охорони довкілля;

4) забезпечення відносно рівномірного розвитку регіонів країни внаслідок мобілізації і оптимального використання наявних у регіонах матеріальних, трудових, фінансових та інших видів ресурсів здійсненням раціональної економічної політики;

5) перерозподіл національного доходу з метою справедливого розподілу доходів між найбагатшими і найбіднішими верствами населення та їх соціального захисту. Функція реалізується шляхом проведення збалансованої соціальної політики;

6) подолання найбільших проявів монополізму та монополістичних тенденцій в економіці через проведення антимонопольної, в тому числі антитрестівської політики;

7) створення єдиної нормативної бази для здійснення різних форм економічної політики, передусім фінансово-кредитної, податкової, амортизаційної та ін.

Ефективне функціонування економіки неможливе без розумної економічної політики, без реалізації публічною адміністрацією своїх регулятивних, правозастосовних та правоохоронних функцій у народному господарстві. Державна економічна політика – це закріплені у відповідних економіко-правових документах (прогнозах, програмах, законодавчих актах) цілі і завдання, що ставить держава, забезпечуючи комплексне вирішення подвійного завдання: поєднання в економічному житті ринкових засад господарювання і соціальної спрямованості економіки. При цьому держава застосовує економічну стратегію та економічну тактику. У ст. 10 Господарського кодексу (ГК) України закріплено основні напрями економічної політики держави; структурно-галузева, інвестиційна, амортизаційна політика, політика інституційних перетворень, цінова, антимонопольно-конкурентна, бюджетна, податкова, грошово-кредитна, валютна і зовнішньоекономічна.

Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері економіки здійснюється за кількома основними напрямами:

1) забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку економіки: стимулювання розвитку окремих галузей і виробництв, сфер економічного розвитку; залучення іноземних інвестицій; ціноутворення тощо;

2) впорядкування відносин власності шляхом визначення тих сфер економіки, які можуть скластися щодо об'єктів недержавної власності та механізму їх набуття – наприклад, шляхом приватизації, а також антимонопольного регулювання (створення конкурентного середовища) та чітке закріплення статусу суб'єктів державної власності;

3) адміністративно-правове регулювання зовнішньоекономічних відносин. До видів зовнішньоекономічної діяльності, які здійснюють в Україні суб'єкти цієї діяльності, належать: експорт та імпорт товарів, капіталів та

робочої сили; надання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України послуг іноземним суб'єктам господарської діяльності; наукова, науково-технічна, науково-виробнича, виробнича, навчальна та інша кооперація з іноземними суб'єктами господарської діяльності тощо;

4) адміністративно-правові засоби державного впливу у сфері економіки: реєстрація, ліцензування, патентування, квотування, сертифікація, надання дозволів, реалізація адміністративно-юрисдикційних прав тощо. Проте ступінь її втручання в економічні процеси напряму залежить від характеру та моделі економічної організації суспільства.

Статтею 7 Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» визначені такі основні засади в економічній сфері:

- забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, досягнення високих темпів її зростання, забезпечення макроекономічної стабільності та низького рівня інфляції;
- розвиток внутрішнього ринку, підвищення ефективності його функціонування та вдосконалення механізмів державного регулювання, забезпечення збалансованості попиту та пропозиції на окремих ринках;
- проведення стабільної, раціональної та справедливої податкової політики, яка передбачає зниження податкового навантаження на економіку з розширенням бази оподаткування;
- проведення прозорої та виваженої бюджетної політики як дієвого інструменту соціально-економічного розвитку, захисту вразливих верств населення та інвестування в реальний сектор економіки для підтримки національного товаровиробника і збереження робочих місць;
- проведення ефективної політики управління державним боргом;

- підвищення результативності державних видатків, реалізація прозорої політики закупівель за державні кошти, яка гарантуватиме раціональне використання ресурсів;
- забезпечення економічної збалансованості розвитку регіонів, узгодженості напрямів їх розвитку із загальнонаціональними потребами;
- створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, спрощення умов започаткування бізнесу та виходу з нього, зменшення втручання держави в економічну діяльність суб'єктів господарювання, спрощення системи отримання дозволів, зниження тиску на бізнес з боку контролюючих органів;
- перехід на європейську модель ринкового нагляду, якості та безпеки продукції;
- впровадження європейських підходів у сфері делегування функцій держави суб'єктам господарювання;
- розвиток конкуренції як основного чинника підвищення ефективності економіки, забезпечення дієвого регулювання діяльності природних монополій, недопущення проявів монополізму на державному та регіональному рівнях;
- запровадження економічних стимулів для заохочення модернізації національного виробництва, спрямування інвестицій у новітні технології, формування національної інноваційної інфраструктури та державних програм промислової модернізації.

Основними формами реалізації державою економічної політики є довгострокова (стратегічна) і поточна (тактична) економічна політика, спрямована на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення загалом.

Мета такої політики досягається за допомогою:

а) економічної стратегії. Це обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу

і спрямований на вирішення великомасштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту. Економічна стратегія включає визначення пріоритетних цілей народного господарства, засобів та способів їх реалізації, виходячи зі змісту об'єктивних процесів і тенденцій, що мають місце в національному та світовому господарстві, та враховуючи законні інтереси суб'єктів господарювання;

б) економічної тактики – сукупності найближчих цілей, завдань, засобів і способів їх досягнення для реалізації стратегічного курсу економічної політики в конкретних умовах, що складаються в поточному періоді розвитку народного господарства.

Здійснення державою економічної стратегії і тактики у сфері господарювання спрямовуються на створення економічних, організаційних та правових умов, за яких суб'єкти господарювання враховують у своїй діяльності показники прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку. Так, лише законами визначаються принципи державного прогнозування і розробки програм економічного та соціального розвитку України, система прогнозних і програмних документів, вимоги до їх змісту, а також загальний порядок розробки, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку, повноваження та відповідальність публічної адміністрації в цих питаннях.

Основними формами державного планування господарської діяльності є Державна програма економічного та соціального розвитку України, Державний бюджет України, а також інші державні програми з питань економічного і соціального розвитку, порядок розроблення, завдання та реа-

лізація яких визначаються законом про державні програми. Активну участь у розробленні та реалізації програм економічного розвитку беруть також органи влади Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно, які відповідно до статей 116, 138 та 143 Конституції України створюють і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та планують економічний та соціальний розвиток цих територій.

Основними напрямами економічної політики, що визначаються державою, є:

1) структурно-галузева політика, спрямована на здійснення державою прогресивних змін у структурі народного господарства, удосконалення міжгалузевих та внутрішньогалузевих пропорцій, стимулювання розвитку галузей, які визначають науково-технічний прогрес, забезпечують конкурентоспроможність вітчизняної продукції та зростання рівня життя населення. Складовими цієї політики є промислова, аграрна, будівельна та інші сфери економічної політики, щодо яких держава здійснює відносно самостійний комплекс заходів стимулюючого впливу;

2) інвестиційна політика, спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва, переважно у галузях, розвиток яких визначено як пріоритети структурно-галузевої політики, а також забезпечення ефективного і відповідального використання цих коштів та здійснення контролю за ним;

3) амортизаційна політика, спрямована на створення суб'єктам господарювання найбільш сприятливих та рівноцінних умов забезпечення процесу простого відтворення основних виробничих і невиробничих фондів переважно на якісно новій техніко-технологічній основі;

4) політика інституційних перетворень, спрямована на формування раціональної багатоукладної економічної системи шляхом трансформування відносин власності, роздержавлення економіки, приватизації та націоналізації виробничих фондів, забезпечення на власній основі розвитку різних форм власності і господарювання, еквівалентності відносин обміну між суб'єктами господарювання, державну підтримку і захист усіх форм ефективного господарювання та ліквідацію будь-яких протизаконних економічних структур;

5) цінова політика, спрямована на регулювання державою відносин обміну між суб'єктами ринку з метою забезпечення еквівалентності в процесі реалізації національного продукту, дотримання необхідної паритетності цін між галузями та видами господарської діяльності, а також забезпечення стабільності оптових та роздрібних цін;

6) антимонопольно-конкурентна політика, спрямована на створення оптимального конкурентного середовища діяльності суб'єктів господарювання, забезпечення їх взаємодії на умовах недопущення проявів дискримінації одних суб'єктів іншими, насамперед у сфері монопольного ціноутворення та за рахунок зниження якості продукції, послуг, сприяння зростанню ефективної соціально орієнтованої економіки;

7) бюджетна політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у народне господарство, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та гарантування соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу;

8) податкова політика, спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на

суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів;

9) грошово-кредитна політика, спрямована на забезпечення народного господарства економічно необхідним обсягом грошової маси, досягнення ефективного готівкового обігу, залучення коштів суб'єктів господарювання та населення до банківської системи, стимулювання використання кредитних ресурсів на потреби функціонування і розвитку економіки;

10) валютна політика, спрямована на встановлення і підтримання паритетного курсу національної валюти щодо іноземних валют, стимулювання зростання державних валютних резервів та їх ефективне використання;

11) зовнішньоекономічна політика, спрямована на регулювання державою відносин суб'єктів господарювання з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника.

Повноваження публічної адміністрації в сфері публічного адміністрування економіки ґрунтуються на конституційних основах правового господарського порядку в Україні, якими є: право кожного громадянина користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону; забезпечення державою захисту прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальної спрямованості економіки, недопущення використання власності на шкоду людині і суспільству; право кожного володіти, користуватися та розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; визнання усіх суб'єктів права власності рівними перед законом, непорушності права приватної власності, недопущення протиправного позбавлення власності; економічна багатоманітність, забезпечення державою екологічної безпеки та

підтримання екологічної рівноваги на території України; забезпечення державою належних, безпечних і здорових умов праці, захист прав споживачів; взаємовигідне співробітництво з іншими країнами; визнання і дія в Україні принципу верховенства права.

Верховна Рада України здійснює регулятивний вплив на економіку України за рахунок того, що до її повноважень належать:

- прийняття законів у сфері економіки;
- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, частиною яких є економічна політика держави;
- затвердження загальнодержавних програм економічного розвитку, охорони довкілля;
- розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;
- призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати, Голови Національного банку України та половини складу Ради Національного банку України;
- надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України;
- затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення пра-

вових засад вилучення об'єктів права приватної власності та ін. Президент України відповідно до покладених на нього обов'язків має такі повноваження в сфері економіки:

- звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- призначає половину складу Ради Національного банку України; призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України;
- утворює, реорганізовує та ліквідовує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що діють в сфері економіки, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідно до ст. 116 Конституції забезпечує державний суверенітет та економічну самостійність України, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової (фіскальної) політики, рівні умови розвитку всіх форм власності, організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України тощо.

До основних завдань Кабінету Міністрів України у сфері економіки належать:

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

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

3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, зокрема амортизаційної, податкової,

структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

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

Реалізації урядом України повноважень у економічній сфері сприяють різноманітні програми. Відповідно до статті 3 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» Кабінет Міністрів України затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2027 року. Згідно з цією постановою політика регіонального розвитку в Україні на сучасному етапі ґрунтуватиметься на принципі програмування.

Політика регіонального розвитку здійснюється на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на адміністративно-територіальному рівні. Цей принцип також передбачає щорічне планування необхідних витрат державного бюджету, що сприяє забезпеченню прозорості, стабільності та синхронізації в політиці розвитку регіонів.

Конкурентоспроможність регіонів підвищуватиметься за такими основними напрямами, як розвиток виробничої та соціальної інфраструктури загальнодержавного і міжнародного значення. Державна підтримка розбудови та модернізації виробничої та соціальної інфраструктури в межах реалізації політики регіонального розвитку спрямовуватиметься на розвиток транспортно-дорожнього комплексу на довгострокову перспективу на снові комплексного розв'язання проблеми збалансованого розвитку залізничного, авіаційного, автомобільного, морського та річкового тран-

спорту і дорожнього господарства, міських транспортних систем та мультимодального транспорту як основного елементу розвитку внутрішнього потенціалу держави і регіонів та підвищення рівня мобільності населення.

Підтримка, яка надаватиметься в межах проведення політики регіонального розвитку держави для розвитку транспортної інфраструктури, здійснюватиметься завдяки виконанню програм розвитку національної транспортної системи та реалізації проєктів розбудови міжнародних транспортних коридорів. Для реалізації окремих пріоритетних напрямів Стратегії розроблятимуться та виконуватимуться державні цільові програми розвитку окремих регіонів, які мають перетворитися на дієвий інструмент державної регіональної політики завдяки їх спрямуванню не на загальну підтримку конкретних регіонів, а на цільове розв'язання системних проблем.

У плані заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2019 році у сфері економічного розвитку зазначено: п. 36. Вдосконалення законодавства, що регулює економічну діяльність на тимчасово окупованій території. п. 37. Дерегуляція та розвиток підприємництва. Скорочення кількості органів державного нагляду (контролю). Дерегуляція та зменшення кількості точок дотику бізнесу та держави (Програма). Забезпечення протягом одного року заміни існуючої системи регулювання підприємницької діяльності на європейську.

Впровадження регуляторної моделі, що передбачає кількість та функції контролюючих органів відповідно до стандартів ЄС та Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншого. Завершення зменшення кількості контролюючих

органів з 56 до 28, функцій – з 1032 до 680 (перше півріччя 2018 року), приведення кількості контролюючих органів та їх функцій у повну відповідність з європейськими стандартами. Скорочення кількості регуляторних та контролюючих органів шляхом їх злиття або ліквідації, забезпечення усунення дублювання функцій між органами державного нагляду (контролю) або делегування окремих функцій держави. п. 38. Реформування захисту економічної конкуренції. Розроблення та сприяння прийняттю у новій редакції Закону України «Про захист економічної конкуренції».

Забезпечення прозорості у діяльності органів Антимонопольного комітету. п. 70. Програма електронного урядування. Забезпечити надання послуг для громадян та бізнесу в електронному вигляді. Запровадження електронного урядування (Програма). Розроблення та затвердження державної концепції електронного урядування України.

Відповідно до інформації щодо реалізації Міністерством економічного розвитку і торгівлі України Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року плану заходів з їх виконання, досягнуто під час проведення реформ:

- запроваджено нові підходи до призначення керівників підприємств державного сектору економіки;
- затверджено перелік об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави;
- затверджено Методичні рекомендації щодо забезпечення прозорості діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки;
- ліквідовано монопольне положення ДП «Укрекоресурси»;

➢ затверджено Порядок складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки;

➢ затверджено базовий норматив відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів за результатами фінансово-господарської діяльності у 2020 році господарських товариств, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави;

➢ затверджено переліки об'єктів державної власності, що планується приватизувати в 2020 році;

➢ забезпечено умови для проведення якісного і незалежного аудиту найбільших держкомпаній.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України є спеціально уповноваженим органом у сфері державних закупівель, метрології, з питань державно-приватного партнерства, оборонного замовлення. Мінекономрозвитку є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує:

➢ формування та реалізацію державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову політику, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері технічного регулювання, оцінки відповідності та стандартизації, управління об'єктами державної власності, розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства, державних закупівель, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;

➢ формування та реалізацію державної політики у сфері державної статистики, захисту прав споживачів, державного матеріального резерву, експортного контролю, інтелектуальної власності, інвестиційної діяльності і управління національними проєктами, державної політики з контролю за цінами;

➢ формування державної політики у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, державної регуляторної політики та державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Мінекономрозвитку у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

Основними завданнями Мінекономрозвитку є:

1) забезпечення формування та реалізація:

➢ державної політики економічного і соціального розвитку;

➢ державної цінової політики;

➢ державної промислової політики;

➢ державної політики у сфері розвитку підприємництва;

➢ державної політики у сфері технічного регулювання (стандартизації, метрології, сертифікації, оцінки (підтвердження) відповідності, акредитації органів з оцінки відповідності, управління якістю);

➢ державної політики у сфері державних закупівель;

➢ державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;

➢ державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами держави;

➢ державної політики у сфері державно-приватного партнерства;

➢ державної політики у сфері державного ринкового нагляду; – державної політики у сфері торгівлі та побутових послуг;

➢ державної політики з питань економічного і соціального співробітництва України з ЄС;

➢ єдиної зовнішньоекономічної політики, політики інтеграції національної економіки у світову економіку, співробітництва із СОТ;

➢ державної політики у сфері співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями та з питань залучення міжнародної технічної допомоги; – державної політики у сфері надання адміністративних послуг;

2) забезпечення формування та реалізації державної політики:

➢ у сфері захисту прав споживачів; у сфері державної статистики на засадах професійної незалежності та самостійності органів державної статистики в частині розроблення і затвердження нормативно-правових актів у галузі статистики;

➢ у сфері державного експортного контролю;

➢ у сфері інвестиційної діяльності та управління національними проєктами (стратегічно важливими проектами, що забезпечують технологічне оновлення та розвиток базових галузей реального сектору національної економіки);

➢ у сфері державного матеріального резерву;

➢ у сфері інтелектуальної власності;

➢ з контролю за цінами;

3) забезпечення формування:

➢ державної регуляторної політики, державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності;

➢ державної політики у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива.

Відповідно до покладених на Мінекономрозвитку України завдань воно:

1) аналізує стан та тенденції економічного та соціального розвитку України, секторів та галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць, розробляє пропозиції щодо пріоритетних напрямів розвитку та реформування економіки, ураховуючи принципи сталого розвитку, здійснює державне прогнозування економічного і соціального розвитку України та підготовку відповідних планів і програм, складає прогнозні зведені національні рахунки для економіки загалом, зокрема таблиці витрати-випуск (міжгалузеві баланси), координує роботу органів виконавчої влади із зазначених питань, розробляє структуру прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку, методичні рекомендації щодо їх підготовки, відповідає за впровадження сучасних методологічних підходів до прогнозування та розроблення планів і програм економічного і соціального розвитку;

2) формує державну інвестиційну політику, розробляє пропозиції щодо обсягів державних капітальних вкладень для врахування їх під час розроблення проєкту Державного бюджету України на відповідний рік, здійснює контроль за ефективним використанням державних капітальних вкладень;

3) визначає пріоритети розвитку промисловості, готує пропозиції щодо вдосконалення механізму державного регулювання функціонування промислового сектору економіки;

4) розробляє пропозиції щодо формування та реалізації державної цінової політики;

5) формує та реалізовує державну політику у сфері державних закупівель, зокрема розробляє та затверджує відповідні нормативно-правові акти;

6) забезпечує формування державної політики щодо створення, розміщення, зберігання, поповнення та використання запасів державного матеріального резерву і здійснює контроль за її реалізацією;

7) забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері управління державним сектором економіки;

8) аналізує стан розвитку підприємництва, здійснює заходи щодо реалізації державної політики у сфері підтримки та розвитку малого і середнього підприємництва, готує та подає в установленому порядку Кабінету Міністрів України пропозиції щодо її вдосконалення;

9) здійснює аналіз проєктів регуляторних актів, що подаються для погодження, розглядає відповідні аналізи регуляторного впливу та приймає рішення про погодження таких проєктів або про відмову в їх погодженні;

10) забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері технічного регулювання (стандартизації, метрології, сертифікації, оцінки (підтвердження) відповідності, акредитації органів з оцінки відповідності, управління якістю);

11) забезпечує формування державної політики у сфері державного ринкового нагляду та здійснює контроль за її реалізацією;

12) розробляє в установленому порядку пропозиції щодо гармонізації нормативно-правових актів та нормативних документів з міжнародними, зокрема європейськими, правилами і стандартами, які визначають вимоги до торговельної діяльності та діяльності у сфері побутових послуг;

13) забезпечує і координує в межах своїх повноважень виконання українською стороною зобов'язань за міжнародними договорами України з ЄС, бере участь у переговорах, спрямованих на розвиток договірних відносин з ЄС;

14) проводить постійний моніторинг розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, аналізує ефективність експорту та імпорту товарів (робіт, послуг), розробляє і забезпечує здійснення заходів щодо розвитку та вдосконалення структури експорту та імпорту товарів (робіт, послуг), розробляє рекомендації для відповідних галузей економіки з урахуванням кон'юнктурних змін на світовому ринку та ін.

Очолює міністерство міністр, який за посадою є одночасно Першим віце-прем'єр-міністром України. Через Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економічного розвитку і торгівлі України спрямовується та координується діяльність таких центральних органів виконавчої влади:

1. Державна служба експортного контролю України, основними завданнями якої є: – реалізація державної політики у галузі державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення, подвійного використання та інших товарів, що не внесені до списків товарів, що підлягають державному експортному контролю та щодо яких відповідно до законодавства можуть бути застосовані процедури державного експортного контролю (далі – товари), а також внесення пропозицій щодо її формування; – захист національних інтересів та зміцнення міжнародного авторитету України під час здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів шляхом забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України, пов'язаних із нерозповсюдженням зброї масового знищення, засобів її доставки та обмеженням передач звичайних видів озброєння для недопущен-

ня їх застосування у терористичних та інших протиправних цілях; – сприяння розвитку міжнародного співробітництва та взаємодії з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями з питань нерозповсюдження та експортного контролю;

2. Державна служба статистики України, основними завданнями якої є реалізація державної політики у сфері статистики та внесення пропозицій щодо її формування.

3. Служба відповідно до покладених на неї завдань:

- розробляє за участю державних органів та інших заінтересованих юридичних осіб і подає Першому віце-прем'єр-міністру України – Міністру економічного розвитку і торгівлі України проєкти довгострокових програм розвитку державної статистики та щорічних планів державних статистичних спостережень;
- реалізовує довгострокові програми розвитку державної статистики та щорічних планів державних статистичних спостережень і подає звіти про їх виконання Першому віце-прем'єр міністру України – Міністру економічного розвитку і торгівлі України;
- здійснює формування інформаційної бази для прогнозування та аналізу тенденцій і закономірностей соціально-економічного розвитку, складає національні рахунки;
- забезпечує відповідність статистичної інформації критеріям якості, готує звіти для користувачів щодо якості статистичних даних тощо;

4. Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, основними завданнями якого є:

- реалізація державної політики у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива;
- здійснення державного контролю у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів;

➢ забезпечення збільшення частки відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива в енергетичному балансі України;

5. Державне агентство резерву України, яке забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного матеріального резерву та внесення пропозицій щодо її формування. Для цього Держрезерв України: здійснює управління державним резервом;

➢ здійснює методологічне, інформаційно-аналітичне, науково-методичне забезпечення роботи з формування, розміщення, зберігання, використання, поповнення та освіження (поновлення) запасів державного матеріального резерву;

➢ організовує наукові дослідження з питань довготривалого зберігання матеріальних цінностей державного резерву; – організовує планування та організацію мобілізаційної підготовки єдиної системи державного резерву України, забезпечення переведення її з мирного на воєнний стан і сталого функціонування в особливий період;

Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, основними завданнями якої є реалізація державної політики у сферах:

➢ державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері;

➢ державного ринкового нагляду;

➢ державного нагляду за додержанням технічних регламентів, стандартів, норм і правил;

➢ внесення на розгляд Першого віце-прем'єр-міністра України;

➢ Міністра економічного розвитку і торгівлі України пропозицій щодо формування державної політики у сферах діяльності Держспоживінспекції України. Крім того, що мі-

ністр Мінекономрозвитку України спрямовує і координує діяльність цих центральних органів виконавчої влади, він:

- формує державну політику у відповідних сферах та контролює її реалізацію центральними органами виконавчої влади України;
- погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені центральними органами виконавчої влади проєкти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;
- визначає пріоритетні напрями роботи центральних органів виконавчої влади та шляхи виконання покладених на них завдань, затверджує плани їх роботи;
- приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів;
- порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині;
- заслуховує звіти про виконання покладених на центральні органи виконавчої влади завдань та планів їх роботи;
- видає обов'язкові до виконання центральними органами виконавчої влади накази і доручення з питань спрямування та координації їх діяльності;
- доручає керівникам центральних органів виконавчої влади скасувати акти їх територіальних органів повністю чи в окремих частинах, а в разі відмови – скасовує акти територіальних органів центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремих частинах;
- визначає стратегічні напрями роботи Мінекономрозвитку України та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи Мінекономрозвитку України, звіти про їх виконання; організовує та контролює виконання Конституції та законів України, актів

і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України в апараті Мінекономрозвитку України;

- подає на розгляд Кабінету Міністрів України проєкти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, розробником яких є Мінекономрозвитку України та центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;
- представляє в установленому порядку проєкти законів України, розробником яких є Мінекономрозвитку України та центральні органи виконавчої влади, доповідає з інших питань, що належать до компетенції Мінекономрозвитку України, під час їх розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради України;
- веде переговори і підписує міжнародні договори України в межах наданих йому повноважень;
- представляє Мінекономрозвитку України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами;
- здійснює інші повноваження, визначені законами України та пов'язані з виконанням покладених на нього Президентом України завдань. Окрему ланку суб'єктів публічного адміністрування в сфері економіки утворюють такі центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, як: Антимонопольний комітет, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель.

Правовий статус цього суб'єкта публічної адміністрації визначено Законом України «Про антимонопольний комітет» від 26 листопада 1993 р. № 3659-XII.

Основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині:

- здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах

рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

- контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; сприяння розвитку добросовісної конкуренції; методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції;
- здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель. У сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України має такі повноваження:
- розглядати заяви і справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та проводити розслідування за цими заявами і справами;
- приймати передбачені законодавством про захист економічної конкуренції розпорядження та рішення за заявами і справами, перевіряти та переглядати рішення у справах, надавати висновки щодо кваліфікації дій відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції;
- розглядати справи про адміністративні правопорушення, приймати постанови та перевіряти їх законність та обґрунтованість;
- перевіряти суб'єкти господарювання, об'єднання, органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю щодо дотримання ними вимог законодавства про захист економічної конкуренції та під час проведення розслідувань за заявами і справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції;

➢ при розгляді заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проведенні перевірки та в інших передбачених законом випадках вимагати від суб'єктів господарювання, об'єднань, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, їх посадових осіб і працівників, інших фізичних та юридичних осіб інформацію, в тому числі з обмеженим доступом;

➢ у випадках та порядку, передбачених законом, проводити огляд службових приміщень та транспортних засобів суб'єктів господарювання юридичних осіб, вилучати або накладати арешт на предмети, документи чи інші носії інформації, які можуть бути доказами або джерелом доказів у справі незалежно від їх місцезнаходження;

➢ залучати працівників органів внутрішніх справ, митних та інших правоохоронних органів для забезпечення проведення розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зокрема в разі проведення розслідування;

➢ вносити до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування обов'язкові для розгляду подання щодо анулювання ліцензій, припинення, операцій, пов'язаних із зовнішньоекономічною діяльністю суб'єктів господарювання, у разі порушення ними законодавства про захист економічної конкуренції;

➢ надавати обов'язкові для розгляду рекомендації органам влади, органам місцевого самоврядування, органам адміністративно-господарського управління та контролю, суб'єктам господарювання, об'єднанням щодо припинення дій або бездіяльності, які містять ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції, та усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють;

➢ звертатися до суду з позовами, заявами і скаргами у зв'язку із застосуванням законодавства про захист економічної конкуренції, а також із запитами щодо надання інформації про судові справи, що розглядаються цими судами відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції. У сфері здійснення контролю за узгодженими діями, концентрацією Антимонопольний комітет України має такі повноваження:

➢ розглядати заяви і справи про надання дозволу, надання висновків, попередніх висновків стосовно узгоджених дій, концентрації, проводити дослідження за цими заявами і справами;

➢ приймати передбачені законодавством про захист економічної конкуренції розпорядження та рішення за заявами і справами про надання дозволу на узгоджені дії, концентрацію, надавати висновки, попередні висновки стосовно узгоджених дій, концентрації, висновки щодо кваліфікації дій відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції;

➢ переглядати, перевіряти рішення, прийняті органами Антимонопольного комітету України в межах компетенції;

➢ дозволяти або забороняти узгоджені дії, концентрацію; при розгляді заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проведенні перевірки та в інших передбачених законом випадках вимагати від суб'єктів господарювання, об'єднань, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, їх посадових осіб і працівників, інших фізичних та юридичних осіб інформацію, в тому числі з обмеженим доступом.

У сфері формування та реалізації конкурентної політики, сприяння розвитку конкуренції, нормативного і методичного забезпечення діяльності Антимонопольного

комітету України та застосування законодавства про захист економічної конкуренції. Антимонопольний комітет України має такі повноваження:

- вимагати від суб'єктів господарювання, об'єднань, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, їх посадових осіб інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, необхідну для дослідження ринків, а також інформацію про реалізацію конкурентної політики;
- узагальнювати та аналізувати інформацію про реалізацію актів законодавства про захист економічної конкуренції щодо пріоритетів і напрямів конкурентної політики;
- брати участь у розробленні та вносити в установленому порядку Президенту України та Кабінету Міністрів України пропозиції щодо законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють питання розвитку конкуренції, конкурентної політики та демонополізації економіки, погоджувати проєкти нормативно-правових актів Президента У країни, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, що можуть вплинути на конкуренцію;
- надавати обов'язкові для розгляду рекомендації та вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, суб'єктів господарювання, об'єднань пропозиції щодо здійснення заходів, спрямованих на обмеження монополізму, розвиток підприємництва і конкуренції, запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, а також щодо припинення дій або бездіяльності, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію;

➢ взаємодіяти з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю, підприємствами, установами та організаціями з питань розвитку, підтримки, захисту економічної конкуренції та демонополізації економіки;

➢ брати участь у розробленні та внесенні Президенту України та Кабінету Міністрів України пропозицій щодо проєктів нормативно-правових актів з питань конкурентної політики, розвитку і захисту конкуренції та демонополізації економіки;

➢ розробляти та затверджувати разом з іншими заінтересованими органами державної влади міжвідомчі нормативно-правові акти з питань розвитку і захисту економічної конкуренції та демонополізації економіки;

➢ приймати власні нормативно-правові акти у формі розпоряджень з питань, що належать до його компетенції, зокрема щодо контролю за узгодженими діями, концентрацією, підвідомчості та розгляду заяв і справ про узгоджені дії, концентрацію, порушення законодавства про захист економічної конкуренції, організації діяльності органів Антимонопольного комітету України;

➢ брати участь у розробленні та реалізації міжнародних проєктів і програм, а також здійснювати співробітництво з міжнародними організаціями, державними органами і неурядовими організаціями інших держав з питань, що належать до компетенції Антимонопольного комітету України та інші.

Фонд державного майна, який здійснює державну політику в сфері приватизації державного майна, виступає орендодавцем майнових комплексів, що є загальнодержавною власністю, та відповідно до законодавства:

1) щодо державних підприємств, установ і організацій: виступає орендодавцем цілісних майнових комплексів

державних підприємств, організацій, їх структурних підрозділів:

- здійснює контроль за використанням орендованих цілісних майнових комплексів державних підприємств, організацій, їх структурних підрозділів, виконанням умов договорів оренди цілісних майнових комплексів державних підприємств, поверненням цілісних майнових комплексів державних підприємств до сфери управління уповноважених органів управління після закінчення строку дії договорів оренди;
- виступає від імені держави засновником господарських організацій, до статутних капіталів яких передається державне майно, у тому числі холдингових компаній та підприємств, які підлягають корпоратизації відповідно до законодавства;
- приймає рішення про створення, реорганізацію (реструктуризацію) та ліквідацію підприємств і організацій, заснованих на державній власності, що перебувають у його управлінні;
- здійснює визначені законодавством повноваження під час провадження справ про банкрутство державних підприємств, що перебувають у його управлінні, та господарських організацій з корпоративними правами держави, у тому числі веде їх реєстри;
- погоджує розмір плати за оренду (суборенду) державного майна (крім окремого індивідуально визначеного) за договорами оренди, укладеними підприємствами, військовими частинами Збройних Сил України та іншими військовими формуваннями;
- бере участь у підготовці та укладанні міжнародних договорів щодо об'єктів державної власності України, оформлює відповідно до міжнародних договорів право державної власності на майно та приймає рішення щодо його подальшого ефективного використання;

➢ забезпечує захист майнових прав держави на території України відповідно до законодавства, а за її межами – відповідно до чинних міжнародних договорів у межах своїх повноважень;

➢ погоджує підприємствам, установам, організаціям, що належать до сфери його управління, а також господарським товариствам, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50 відсотків, повноваження з управління корпоративними правами держави яких він здійснює, договори про спільну діяльність;

2) щодо нерухомого та іншого окремого індивідуально визначеного державного майна: виступає відповідно до законодавства орендодавцем державного майна:

➢ розробляє методичні засади визначення орендної плати відповідно до ринкової вартості майна;здійснює контроль за використанням майна, переданого в оренду, виконанням договорів оренди державного майна;

➢ приймає рішення про передачу до статутного капіталу господарських організацій об'єктів державної власності;

➢ забезпечує в межах повноважень функціонування єдиної державної інформаційної системи обліку, зберігання та оцінки майна, що реалізується за рішенням органів виконавчої влади;

➢ здійснює в межах, визначених законодавством, формування і ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності;

➢ забезпечує передачу нерухомого майна творчим спілкам та релігійним конфесіям у порядку, встановленому законодавством;

3) щодо корпоративних прав держави:

➢ здійснює управління корпоративними правами держави в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

- створює і веде реєстр корпоративних прав держави, який є складовою Єдиного реєстру об'єктів державної власності, відповідно до законодавства;
- подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо закріплення в державній власності пакетів акцій відкритих акціонерних товариств, створених у процесі корпоратизації та приватизації, доцільності їх відчуження або придбання державою відповідних пакетів акцій (часток) в інших власників та акцій додаткової емісії в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;
- передає за рішенням Кабінету Міністрів України функції з управління об'єктами державної власності, що перебувають у його управлінні, уповноваженим органам управління, господарським структурам та уповноваженим особам, укладає з ними договори доручення і здійснює контроль за ефективністю управління цими об'єктами в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;
- виконує інші передбачені законодавством функції з управління корпоративними правами держави. На рівні області та району області, а також міст Києва, Севастополя та районів міст Києва і Севастополя, а також АРК адміністративно-правове регулювання здійснюється місцевими державними адміністраціями, які відповідно до покладених на них завдань:
- розробляють проєкти програм економічного розвитку і подають їх на затвердження відповідній раді, забезпечують їх виконання, звітують перед відповідною радою про їх виконання;
- забезпечують ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- складають необхідні для управління соціально-економічним розвитком відповідної території баланси трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива;

➢ проводять розрахунок коштів та визначають обсяг послуг, необхідних для забезпечення передбаченого законодавством рівня мінімальних соціальних потреб;

➢ подають раді висновки щодо доцільності розміщення на відповідній території нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності;

➢ вносять за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування пропозиції про створення спеціальних (вільних) економічних зон, зміну статусу та території цих зон;

➢ розглядають та приймають рішення за пропозиціями органів місцевого самоврядування щодо проєктів планів та заходів підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території;

➢ розробляють пропозиції щодо фінансово-економічного обґрунтування обсягів продукції, що підлягає продажу для державних потреб за рахунок державного бюджету; на пропозиції органів місцевого самоврядування формують обсяги продукції, що поставляється для місцевих потреб за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування та інших джерел фінансування;

➢ розробляють та вносять пропозиції до проєктів державних програм соціального та економічного розвитку України, а також довгострокових прогнозів та проєктів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господарства, їх фінансово-економічного забезпечення.

У структурі державної адміністрації утворюються управління, відділи, служби, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері економіки.

Публічне адміністрування на рівні міст, селищ, сіл здійснюється органами місцевого самоврядування. Тут необхідно розрізняти, по-перше, компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування рад, по-друге, компетенцію їх виконавчих органів – виконавчих коміте-

тів, відділів, управлінь та інші створюваних радами виконавчих органів, які є доволі широкими та визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. До повноважень місцевих рад у сфері економіки необхідно віднести:

- затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України;
- утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди; прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень; прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;
- встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;
- прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади;

прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;

- створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проєктів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб);
- вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями;
- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;
- вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;
- затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації;
- прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України;
- надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності тощо.

До повноважень у сфері економіки, які реалізуються виконавчими органами місцевого самоврядування, належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

➢ підготовка програм соціально-економічного розвитку сіл, селищ, міст, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;

➢ забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

➢ розгляд проєктів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням;

➢ попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань;

➢ подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним розвитком території, задоволенням потреб населення;

➢ розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях;

б) делеговані повноваження:

➢ участь у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

➢ розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів.

Тема 19. Публічне управління в соціально-культурній сфері в умовах розвитку інформаційного та громадянського суспільства

У будь-якій державі соціально-культурна сфера слугує інтересам, насамперед, людей як вищої цінності громадянського суспільства. Тому під соціальною політикою варто розуміти частину політики держави, яка своїми діями пом'якшує негативні наслідки соціальної нерівності у суспільстві. Наразі публічне адміністрування у соціально-культурній сфері тісно пов'язано з адмініструванням галузей економіки, адміністративно-політичною та іншими галузями.

Як відомо, соціально-культурна діяльність в Україні є складною та багатогранною сферою суспільного життя, що включає в себе функціональне об'єднання організацій, які здійснюють громадсько-політичну і культурно-виховну роботу.

Тому, до основних функцій публічного адміністрування соціально-культурної сфери можна віднести:

➢ створення сприятливих умов для відтворення населення країни; збереження здоров'я та працездатності населення;

➢ організацію професійної підготовки кадрів;

➢ зміцнення сім'ї та турботу про підростаючі покоління; збереження та примноження культурного доробку;

- організацію відпочинку та дозвілля населення; створення сприятливих умов для зайняття наукою, туризмом, спортом тощо.

Необхідно зазначити, що публічне адміністрування у сфері соціально-культурної діяльності здійснюється шляхом прийняття нормативно-правових актів, укладення адміністративних договорів та здійснення відповідних організаційних заходів, спрямованих на їх виконання. Законодавство в цій сфері забезпечує естетичне і моральне, культурне та духовне виховання особи, охорону здоров'я, навчання, соціальний захист, в тому числі під час чергового етапу адміністративної реформи. Із здобуттям незалежності Україна, як суверенна держава, створила Власну систему органів державної влади та місцевого самоврядування, в якій органи виконавчої влади в соціально-культурній сфері посідають провідне місце. Система цих органів не є сталою, про що свідчать численні зміни та доповнення. Сьогодні до системи органів виконавчої влади в соціально-культурній сфері входять різні міністерства (культури, освіти і науки, охорони здоров'я та соціальної політики).

Президент України є гарантом соціально-культурних прав громадян та через систему органів виконавчої влади забезпечує додержання чинних норм законодавства та політики у соціально-культурній сфері, а також здійснює інші функції, що передбачені Конституцією. Як відомо, у своїй щорічній доповіді Верховній Раді України Президент України доповідає про стан реалізації державної політики у сфері соціально-культурного розвитку.

Наразі, адміністрування в соціально-культурній сфері є різновидом публічного адміністрування, що здійснюються органами державної влади та органами місцевого Збірник тез доповідей Міжнародної науково-практичної

конференції «Економіка, фінанси, облік та управління: оцінка та перспективи розвитку в Україні та світі» самоврядування з метою здійснення управління освітою, наукою, охороною здоров'я, соціальним захистом населення України тощо, спрямованих на забезпечення соціально-культурних прав і свобод громадян. Тому, публічне адміністрування в соціально-культурній сфері – це складна та динамічна сфера розвитку громадянського суспільства, без якої неможливе існування цивілізованої європейської держави.

Отже, роль держави в соціально-культурному розвитку країни досить вагома. Оскільки, вона здійснює загальне адміністрування та створює належну матеріально-технічну базу, організує підготовку кадрів та піклується про соціальний захист населення країни.

Тема 20. Публічне управління в адміністративно-політичній сфері щодо інтеграції в Європейський Союз та Організацію Північноатлантичного договору (НАТО)

Адміністративно-політична сфера – одна з провідних галузей в Україні, що акумулює в собі безліч аспектів життя суспільства і держави. Традиційно до адміністративно-політичної сфери зараховують такі галузі, як оборона, національна безпека, внутрішні справи, закордонні справи та юстиція. Управління в цій галузі виражається здебільшого через діяльність органів державної влади, що цілком зумовлено.

Адже саме органи державної влади можуть гарантувати й забезпечити в загальнодержавних масштабах національну безпеку, підтримання публічної безпеки та порядку, добросусідські відносини з іншими країнами, охорону прав і свобод людини та громадянина.

У доктрині адміністративного права поняття «управління в адміністративно-політичній сфері» містить два складники державно-правового впливу на суспільні відносини:

1) адміністративно-правове регулювання відповідної сфери суспільних відносин;

2) реалізацію органами державної виконавчої влади своїх повноважень.

Зупинімося докладніше на основних організаційно-правових засадах публічного управління в адміністративно-політичній сфері в Україні:

1) Управління обороною та національною безпекою.

Положення ст. 17 Конституції України передбачають, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні сили України.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII, оборона України як об'єкт управління становить систему політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх складових сектору безпеки й оборони України, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення за необхідності з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони.

Ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» від 8 липня 2018 р. № 2469-VIII трактує національну безпеку України як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз.

Державна політика у сферах національної безпеки й оборони спрямована на захист:

- людини і громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності;
- суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку;
- держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій.

Важливим кроком для зміцнення оборони України та захисту державного суверенітету стала відмова від здійснення політики позаблоковості. 23 грудня 2014 р. Верховна Рада України прийняла рішення про відмову України від позаблокового статусу, який виявився неефективним у контексті убезпечення держави від зовнішньої агресії та тиску. Нині невіддільним складником євроінтеграційного курсу України є розвиток і подальше поглиблення відносин стратегічного партнерства з Організацією Північноатлантичного договору (НАТО). Водночас, стратегічне партнерство України з НАТО доповнює процес внутрішньодержавних перетворень у контексті імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII.

Зазначимо, що в українському суспільстві неухильно збільшується суспільна підтримка державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції та членства України в НАТО. За різними даними – це 40–50 %. Особливо важливо при цьому, аби підтримка євроатлантичної інтеграції була усвідомленою, ґрунтувалася на знаннях механізмів і принципів функціонування Альянсу. З цією метою передбачено створення у центрі і на місцях максимально сприятливих умов для громадянського суспільства в рамках їхньої діяльності у сфері інформування громадськості.

Водночас, ключовою складовою державної політики в галузі управління обороною та національною безпекою є громадський контроль за діяльністю органів державної влади у сфері безпеки та оборони. Наприклад, відповідно до ст. 4 Закону України «Про національну безпеку України», сектор безпеки й оборони підлягає громадському контролю у межах демократичного цивільного контролю, предметом якого є:

1) дотримання вимог Конституції і законів України в діяльності органів сектору безпеки й оборони, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини та громадянина;

2) зміст і стан реалізації стратегій, доктрин, концепцій, державних програм і планів у сферах національної безпеки й оборони;

3) стан правопорядку в органах сектору безпеки й оборони, їх укомплектованість, оснащеність сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою, забезпеченість необхідними запасами матеріальних засобів і готовність до виконання завдань за призначенням у мирний час та в особливий період;

4) ефективність використання ресурсів, зокрема бюджетних коштів, органами сектору безпеки й оборони.

Водночас, важливо зазначити, що вплив громадських інститутів на державну політику в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства загалом залежить від загального рівня суспільної організації, готовності та спроможності громадян та їхніх об'єднань на практиці реалізувати задекларовані Конституцією демократичні права і свободи, що значною мірою визначається фінансовою й організаційною незалежністю інститутів громадянського суспільства та наявністю механізмів впливу на формування та реалізацію державою політики національної безпеки.

Серед інших нормативно-правових актів, які врегульовують організаційно-правові засади управління в галузі оборони та національної безпеки, виокремимо такі: Закон України «Про Збройні сили України» від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII, Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 р. № 2232-XII, Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР, Закон України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII, Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 р. № 661-IV, Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. та інші.

Аналіз основних нормативно-правових актів цієї галузі дає підстави сформувати таку систему суб'єктів публічного управління: Президент України, Верховна Рада України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, Міністерство оборони України, Генеральний штаб Збройних сил України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, та правоохоронні органи; центральні та інші органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування; посадові особи підприємств, установ та організацій; громадяни України.

2) Управління у галузі внутрішніх справ.

Зміст публічного управління у галузі внутрішніх справ полягає у здійсненні організаційно-правових заходів, що забезпечують безпосередньо охорону прав і свобод громадян, а також громадський порядок і громадську безпеку. Гарантією правопорядку та законності є правоохоронна діяльність держави, що здійснюється через систему органів внутрішніх справ на трьох рівнях – центральному, регіональному та місцевому.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що здійснює державну правоохоронну політику, є Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС України). У процесі реалізації Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 р. від 15 листопада 2017 р. № 1023-р, Міністерство внутрішніх справ, позбавившись статусу «міністерства міліції», стало багатопрофільним цивільним відомством європейського типу, що координує діяльність органів, які реалізують державну політику у сфері внутрішніх справ. Відповідно, були розмежовані завдання політичного управління та професійної діяльності в цій галузі. Такий підхід є основоположним для подальшого розвитку системи МВС. Водночас, серед цілей Стратегії виділяють створення безпечного середовища розвитку вільного суспільства, забезпечення високої ефективності діяльності органів системи МВС, зміцнення суспільної довіри до неї з урахуванням визначальної ролі громадянина в розбудові України як безпечної європейської держави. Зокрема, залучення суспільства до процесу створення безпечного середовища передбачає тісну співпрацю з територіальними громадами і суспільством загалом, створення механізмів партнерства з інститутами громадянського суспільства, нетерпимість до корупції.

Також до системи органів МВС належать Національна поліція, Державна служба України з надзвичайних ситуацій

(ДСНС України), Адміністрація Державної прикордонної служби України (Адміністрація Держприкордонслужби), Державна міграційна служба України (ДМС України), Національна гвардія, діяльність яких координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство внутрішніх справ. Правову основу управління в галузі внутрішніх справ становлять Конституція України, Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI, Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII, Закон України «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2014 р. № 876-VII, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» від 20 серпня 2014 р. № 360-2014-п, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» від 16 грудня 2015 р. № 1052 та інші нормативно-правові акти.

3) Управління закордонними справами.

Галузь закордонних справ є самостійною та комплексною галуззю управління в адміністративно-політичній сфері. Це поєднання системи суспільних відносини, які виникають для здійснення зовнішньополітичної діяльності, та учасників відповідних відносин – фізичних та юридичних осіб, органів публічної влади, діяльність яких пов'язана з формуванням та здійсненням зовнішньополітичної діяльності.

Наприклад, управління в галузі закордонних справ передусім передбачає таке:

1) діяльність державних органів (їхніх посадових осіб) і публічних діячів у межах встановленої компетенції, здійснювану як на міжнародному, так і на національному рівні, спрямовану на формування та реалізацію зовнішньої політики держави та здійснення зовнішніх функцій держави;

2) системну виконавчо-розпорядчу і сервісно-забезпечувальну діяльність відповідних державних органів та їхніх посадових осіб у межах їхньої компетенції, змістом якої є реалізація зовнішньої політики та надання адміністративних послуг у галузі закордонних справ. Центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію зовнішньої політики держави і координацію відповідних заходів у сфері зовнішніх зносин України, є Міністерство закордонних справ України (МЗС України), правовий статус якого визначено Положенням, затвердженим Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 381/2011.

Також важливе місце в системі суб'єктів публічного управління в галузі закордонних справ посідає дипломатична служба. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про дипломатичну службу» від 19 грудня 2018 р. № 2449VIII, дипломатична служба – це державна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності посадових осіб дипломатичної служби, пов'язаній з реалізацією зовнішньої політики України, захистом національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном.

Нормативну базу в галузі зовнішньої політики держави становлять такі нормативно-правові акти, як: Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., Закон України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. № 1906-IV, Закон України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р. № 1543XII, Закон України «Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки» від 23 квітня 1999 р. № 613-XIV, Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI, Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI тощо.

4) Управління юстицією.

Управління юстицією – це діяльність, спрямована на забезпечення законності, організації захисту прав і законних інтересів громадян та їхніх об'єднань, підприємств, установ, організацій і держави. Основною метою публічного управління в галузі юстиції є забезпечення законності, організація захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також держави.

До об'єктів державного впливу в галузі юстиції варто зарахувати систему судових установ, державного та приватного нотаріату, адвокатури, органів реєстрації актів цивільного стану, судово-експертні установи, органи виконавчої служби, систему правової освіти населення тощо. Адміністративно-правове регулювання в галузі юстиції здійснюється на підставі Закону України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 р. № 3425-XII, Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р. № 5076-VI, Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 1 липня 2010 р. № 2398-VI, Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII тощо.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 18

1. Що таке адміністративно-правова організація управління?
2. Вкажіть елементи адміністративної організації управління.
3. Які принципи організації управління Ви знаєте?
4. Що таке територіальне і галузеве управління?
5. Що таке міжгалузеве управління?
6. Назвіть суб'єктів міжгалузевого управління.
7. Охарактеризуйте поняття «державне регулювання у галузях і сферах». Як воно співвідноситься з поняттям «державне управління»?
8. Завдання, функції та класифікація органів управління промисловістю.
9. Завдання, функції та класифікація органів управління будівництвом.
10. Завдання, функції та класифікація органів управління сільським господарством.
11. Завдання, функції та класифікація органів управління транспортом та дорожнім господарством.
12. Завдання, функції, класифікація органів управління зв'язком.
13. Завдання, функції, класифікація органів управління використання і охорони природних ресурсів.
14. Управління фінансами.

Завдання 1.

Підготуйте матеріали для проведення семінарського заняття, виклавши свою точку зору про ефективність існуючої системи правового регулювання інновацій в економіці України.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 19

1. Управління освітою. Поняття, завдання, функції, класифікація органів.
2. Управління в галузі науки.
3. Поняття, завдання, функції та класифікація органів управління культурою.
4. Управління охороною здоров'я, фізичною культурою і спортом. Завдання, функції та система органів.
5. Поняття, завдання, функції та види органів управління соціального захисту населення.

Завдання 1.

Підготуйте матеріали для лекційного заняття з питань правового регулювання соціальної сфери в України, виклавши свою точку зору про відповідність правового регулювання європейським стандартам соціального забезпечення.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДО ТЕМИ 20

1. Поняття, зміст і правові основи управління обороною.
2. Поняття, зміст, особливості та правові основи управління безпекою.
3. Поняття, зміст і правові основи управління органами внутрішніх справ.
4. Управління юстицією.
5. Управління закордонними справами.
6. Управління зовнішніми економічними і культурними зв'язками.

Завдання 1.

Підготуйте есе, виклавши свою точку зору про доцільність системи органів виконавчої влади, покликаних забезпечувати безпеку особи, суспільства і держави.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/ВР-96. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 05.06.2005 р. № 2747 57-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984, додаток до № 51. Ст. 1122.

4. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131.

5. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1993 р. № 1789-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 6. Ст. 56.

6. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44. Ст. 356.

7. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 10.03.2004 р. № 1618-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 40–41. № 42. Ст. 492.

8. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським

співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 40. Ст. 2021.

9. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 46. Ст. 456.

10. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 24.02.2014 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.

11. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 р. № 2155-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 45. Ст. 400.

12. Про електронні документа та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 36. Ст. 275.

13. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 35. Ст. 376.

14. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 12. Ст. 64.

15. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11 1993 р. № 3659-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 50. Ст. 472.

16. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04 2007 р. № 3659-XII. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 398.

17. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999. р. № 679-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 29. Ст. 238.

18. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.

19. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 270/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

20. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 02.05.2015 р. № 157-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.

21. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 02.05.2015 р. № 156-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 90.

22. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249.

23. Про Фонд державного майна: Закон України від 09.12.2011 р. № 4107-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 28. Ст. 311.

24. Про Рахункова палату: Закон України від 02.07. 2015 р. № 576-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 36. Ст. 360.

25. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. Ст. 208.

26. Про Державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 2. Ст. 5.

27. Митний кодекс України: Закон України від 13.03. 2012 р. № 4495-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552.

28. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.

29. Про Національну гвардію: Закон України від 13.04.2014 р. № 876-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 17. Ст. 594.

30. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 23. Ст. 176.

31. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 23. Ст. 158.

32. Про надання адміністративних послуг: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 409.

33. Про публічні закупівлі: Закон України № 922-VIII від 25.12.2015 р. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 9. Ст. 89.

34. Про попереднє ув'язнення: Закон України від 30.06.1993 р. № 3352-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 35. Ст. 360.

35. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16.05.1995 р. № 162/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 21. Ст. 152.

36. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 901-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 16. Ст. 542.

37. Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 р. № 4416-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 2. Ст. 8.

38. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 31. Ст. 241.

39. Про інформацію: Закон України від 02.10 1992 р. № 2657-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

40. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 40. Ст. 263.

41. Загальна декларацію прав людини. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_15

42. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

43. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015

44. Питання оптимізації переліку об'єктів державної власності, що забезпечують діяльність Президента України: Указ Президента України від 25.10.2019 р. № 770/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/770/2019

45. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80

46. Про затвердження переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 р. № 83. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-2015-п

47. Про затвердження Порядку утворення акціонерних товариств у процесі приватизації та перетворення державних підприємств, здійснення емісії акцій таких товариств держави: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 р. № 522. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/522-2018-п

48. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р

49. Питання Міністерства економічного розвитку торгівлі та сільського господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 р. № 838. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-п

50. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-п

51. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 671. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-п

52. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80

53. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1013-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80

54. Загальна теорія права: підручник / За загальної редакції М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.

55. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

56. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2008. 496 с.

57. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: підручник. Київ: Літера ЛТД, 2002. 286 с.

58. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навчальний посібник. Київ: Центр навчальної літератури, 2004. 367 с.

59. Остапенко О. І., Ковалів М. В., Кісіль З. Р. Адміністративне право: навчальний посібник. Київ: Правова єдність, 2008. 533 с.

60. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 207 с.

61. Манн Т., Мельник Р., Бевзенко В., Комзюк А. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна): науково-практичний посібник; пер. з нім. Мельник Р. Київ: Алерта, 2013. 308 с.

62. Ківалов С. В., Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина: підручник. Одеса: Фенікс, 2014. 340 с.

63. Кузьменко О. В. Адміністративний процес / Адміністративне право України: словник термінів / За заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Київ: Ін Юре, 2014. 520 с.

64. Загальне адміністративне право: підручник / За заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.

65. Адміністративне право України: підруч. / В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; За заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.

66. Середа В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навчальний посібник. 3-те вид. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.

67. Основи адміністративного права України: навчально-методичний посібник / Л. Р. Біла-Тіунова та ін. Одеса: Фенікс, 2015. 120 с.

68. Адміністративне право України: навчальний посібник. Вид. 7-е, перероблене і доповнене / С. В. Ківалов та ін. Одеса: Фенікс, 2015. 350 с.

69. Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

70. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд та ін.; За ред. В. В. Галунька. Херсон: Грінь Д. С., 2015. 272 с.

71. Ковбас І. В., Федорук Н. С. Адміністративне право України: конспект лекцій. Чернівці: Чернівецький національний університет, 2015. 160 с.

72. Задихайло О. А. Адміністративне право України. Загальна частина: навчальний посібник. Харків: Право, 2016. 296 с.

73. Тетарчук І. В. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2017. 214 с.

74. Адміністративне право: навчальний посібник. Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін.; За заг. ред. В. М. Гаращука. Харків: Право, 2017. 174 с.

75. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

76. Адміністративне право України : навчальний посібник / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, Л. О. Остапенко, Л. В. Гулак. Львів, 2019. 354 с.

77. Правове регулювання правоохоронної діяльності: навчальний посібник / М. В. Ковалів, С. С. Єсімов, Ю. Р. Лозинський. Львів: ЛДУВС, 2018. 323 с.

78. Лихова С. Я. Юридичний процес в Україні в світлі європейських норм та стандартів. 2015. URL: http://er.nau.edu.ua/handle/NAU/16312

79. Калєніченко Л. І., Слинько Д. В. Юридичний процес та процесуальне право: загальнотеоретичні підходи розуміння співвідношення понять. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2019. Спецвипуск. Ч. 1. С. 7–10.

80. Поняття і особливості адміністративної юрисдикції. Верховенство права. URL: http://sd-vp.info/2016/ponyattya-i-osoblivosti-administrativnoyi-yurisdiktsiyi/

81. Гуржій Т. О. Сутність адміністративно-процесуального права. Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2014. Вип. 1 (1). С. 5–11.

82. Коломоєць Т. Визначеність поняття «адміністративний процес» – умова ефективності нормопроектної та правозастосовної (в тому числі судової) діяльності. Слово національної школи суддів України. 2012. № 1 (1). С. 153–160.

83. Джафарова М. Сучасний погляд на предмет адміністративного процесуального права України. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 2. С. 90–94.

84. Москаленко С. Проблеми провадження в справах про адміністративні правопорушення в галузі цивільної авіації. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 3. С. 160–164.

85. Колеснікова М., Калініченко Л. Теоретико-правові засади адміністративної відповідальності. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 1. С. 102–107.

86. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: навчальний посібник / За редакції В. А. Глуховері. Дніпро: ДДУВС, 2016. 264 с.

87. Поліщук А. В. Забезпечення прав людини під час застосування заходів примусу: дис. … канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Київ, 2017. 178 с.

88. Карпа М. Публічно-правовий спір як встановлення та розмежування компетенцій органів публічної влади (теоретичні аспекти). Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Випуск 3. С. 26–34.

89. Шоптенко С. С. Зміст і стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2017. Вип. 2. С. 75–77.

90. Додин Е. В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления. Киев: Вища школа, 1976. 127 с.

91. Зейкан Я. П. Про недопустимі докази. Харків: Фактор, 2019. 128 с.

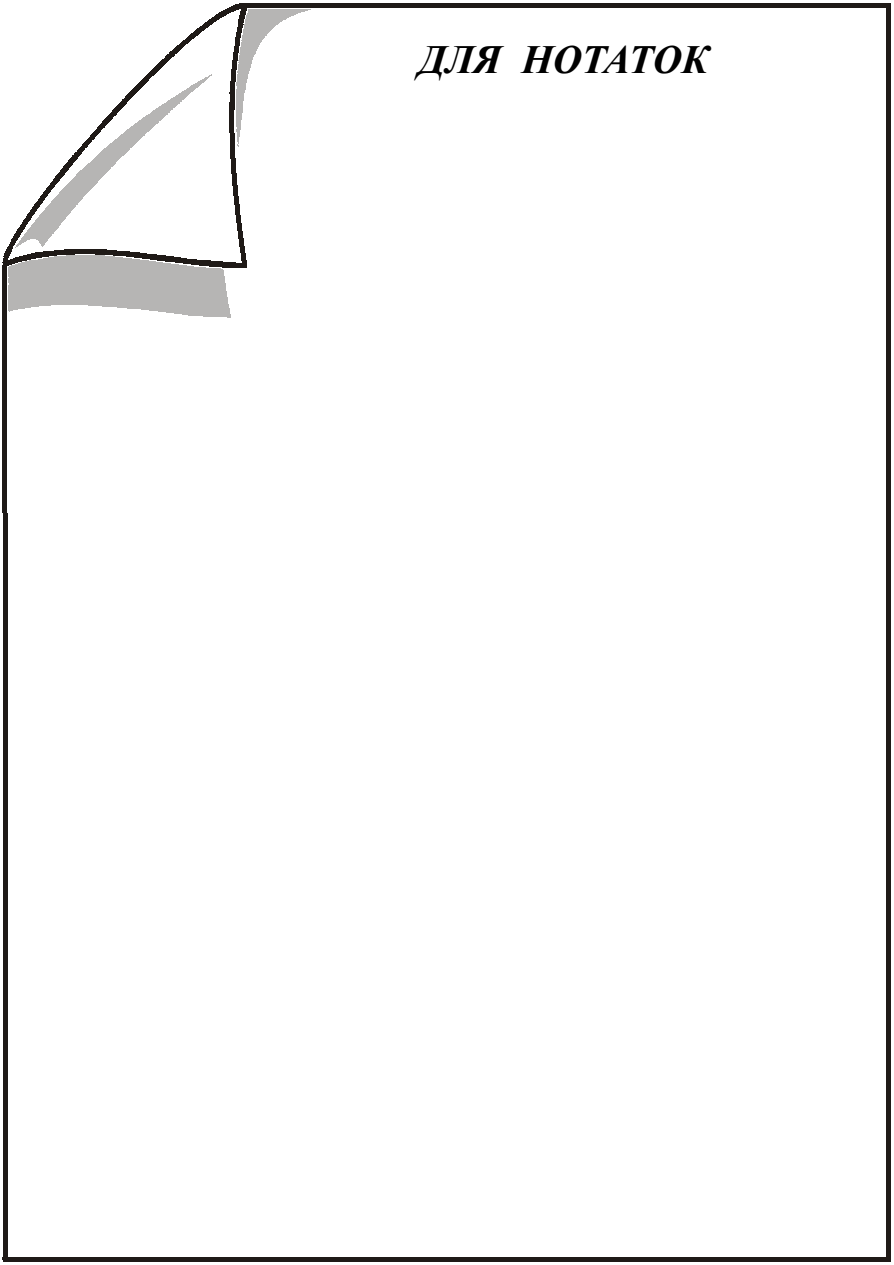
92. Єсімов С. С. Електронні документи як докази у справах про адміністративні правопорушення. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2016. № 845. С. 68–74.

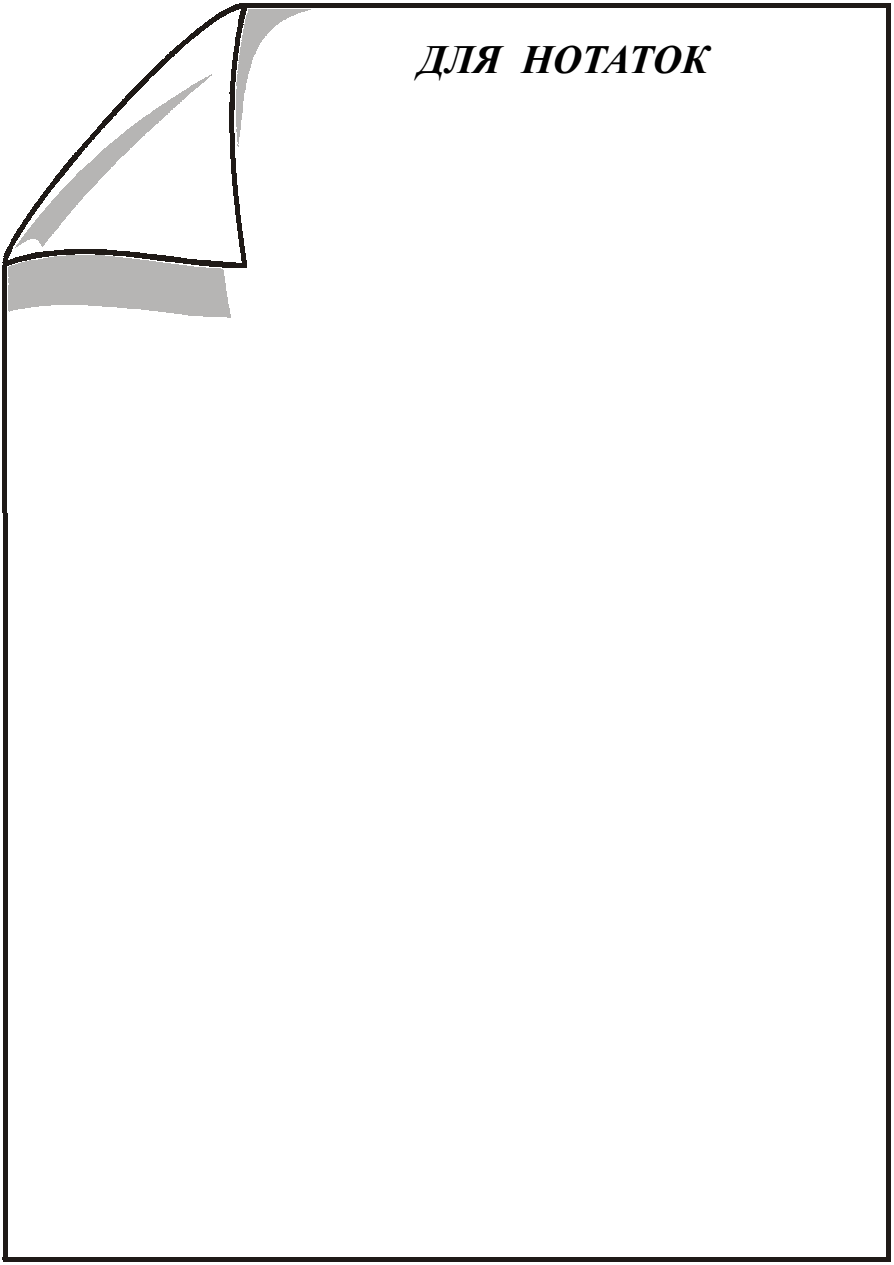
ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА 3
РОЗДІЛ 1. Адміністративне право у сучасній правовій системі України 5
Тема 1. Адміністративне право як галузь права, наука, навчальна дисципліна у контексті адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу 5
Тема 2. Публічне управління як об'єкт адміністративно-правового регулювання в умовах реформування системи органів публічної влади 32
Тема 3. Механізм адміністративно-правового регулювання, сучасні теоретичні підходи до адміністративного регулювання у контексті розвитку комплексних галузей права (інформаційного, транспортного й інших) 56
РОЗДІЛ 2. Суб'єкти адміністративного права в умовах реформування публічного управління та розвитку громадянського суспільства 76
Тема 4. Поняття та види суб'єктів адміністративного права. Адміністративно-правовий статус людини і громадянина та розвиток прав і свобод.....76
Тема 5. Виконавча влада. Апарат виконавчої влади. Органи виконавчої влади в умовах аутсорсингу функцій державного управління, розвитку електронного урядування, транспарентності влади.....85

Тема 6. Адміністративно-правовий статус суб'єктів господарювання та громадських організацій в умовах розвитку громадянського суспільства 87
Тема 7. Упровадження європейських стандартів в організацію державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.....115
РОЗДІЛ 3. Адміністративно-правові форми і методи публічного управління у контексті інноваційного розвитку України.....139
Тема 8. Форми і методи здійснення публічної влади та вплив процесів транспарентності на ефективність управління.....139
Тема 9. Примус в адміністративному праві та правове регулювання застосування заходів примусу в умовах реалізації рішень Європейського суду з прав людини.....144
Тема 10. Теоретичні засади адміністративно-запобіжних заходів і заходів адміністративно-правового припинення.....156
РОЗДІЛ 4. Актуальні аспекти правового регулювання адміністративно-правових режимів в Україні 197
Тема 11. Спеціальні адміністративно-правові режими.....197
РОЗДІЛ 5. Концептуальні засади відповідальності в адміністративному праві та права і свободи людини.....249
Тема 12. Поняття і підстави адміністративної відповідальності у контексті розвитку теоретичних поглядів на розвиток прав і свобод людини в Україні та Європейському союзі.....249
Тема 13. Теоретичні засади адміністративно-деліктного права. Поняття та склад адміністративного правопорушення.....267
Тема 14. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність в адміністративному праві. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб.....277

РОЗДІЛ 6. Сучасний погляд на адміністративно-юрисдикційну діяльність у контексті розвитку громадянського суспільства.....338
Тема 15. Теоретичні засади адміністративно-процесуального права в умовах розвитку адміністративного процесу та адміністративної процедури.....338
Тема 16. Провадження у справах про адміністративні правопорушення у контексті рішень Європейського суду з прав людини.....369
РОЗДІЛ 7. Законність і дисципліна в публічному управлінні в умовах розвитку інформаційного суспільства та інститутів громадянського суспільства 409
Тема 17. Законність у діяльності органів публічної влади.....409
РОЗДІЛ 8. Теоретичні засади реформування публічного управління в сферах і галузях.....450
Тема 18. Публічне управління у сфері економіки в умовах інноваційного розвитку та інтеграції в Європейський економічний простір 450
Тема 19. Публічне управління в соціально-культурній сфері в умовах розвитку інформаційного та громадянського суспільства.....487
Тема 20. Публічне управління в адміністративно-політичній сфері щодо інтеграції в Європейський Союз та Організацію Північноатлантичного договору (НАТО).....489
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ 501


ДЛЯ НОТАТОК


ДЛЯ НОТАТОК

Навчальне видання

БОРТНИК Надія Петрівна
ДУБИНСЬКИЙ Олег Юрійович
КНЯЗЄВ Всеволод Сергійович

ПРАКТИКУМ

з науково-дослідницької роботи у галузі адміністративного права

Навчальний посібник

Комп'ютерне верстання *В. В. Москаленко*
Коректор *О. Є. Вакула*

Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 30,0. Тираж 100 прим. Вид. № 51. Зам. № 2912-39.
Видавець і виготівник Національний університет кораблебудування
імені адмірала Макарова
просп. Героїв України, 9, м. Миколаїв, 54025
E-mail : publishing@nuos.edu.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6402 від 19.09.2018 р.