

Львівський державний університет внутрішніх справ

В. В. СЕРЕДА,
З. Р. КІСІЛЬ,
Р.-В. В. КІСІЛЬ

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Навчальний посібник

Львів
2015

УДК 342.9(477)(075.8)

ББК 67.9(4Укр)401я73

С32

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Львівського державного університету внутрішніх справ
(протокол № 4 від 26 листопада 2014 р.)*

Р е ц е н з е н т и:

*А. Т. Комзюк, доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України
(Харківський національний університет внутрішніх справ);*

*Д. П. Калянов, доктор юридичних наук, професор
(Одеський національний морський університет)*

Середа В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р.-В. В.

С32 Адміністративне право: навчальний посібник / В. В. Середа, З. Р. Кісіль, Р.-В. В. Кісіль. –
Львів: ЛьвДУВС, 2014. – 520 с.

Навчальний посібник підготовлено відповідно до сучасної адміністративно-правової доктрини, що базується на Концепції адміністративної реформи в Україні. У ньому розкривається зміст норм Загальної та Особливої частин адміністративного права України. У Загальній частині поєднано нормативний матеріал і теоретичні положення, що розкривають сутність публічного управління, його співвідношення з державним управлінням; розглядається поняття адміністративного права, адміністративно-правовий статус його суб'єктів, зміст адміністративного процесу. В Особливій частині розглядається питання виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади в адміністративно-політичній і економічній сферах, соціально-культурного будівництва, а також забезпечення законності в державному управлінні.

Для студентів, аспірантів, викладачів вищих навчальних закладів, науковців, державних службовців, працівників правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування, прокуратури тощо.

Видано в авторській редакції.

**УДК 342.9(477)(075.8)
ББК 67.9(4Укр)401я73**

© Середа В. В., Кісіль З. Р.,
Кісіль Р.-В. В., 2015
© Львівський державний університет
внутрішніх справ, 2015

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	9
Частина 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	11
Тема № 1. Адміністративне право як галузь права і як наука	11
1. Поняття, предмет і метод адміністративного права. Взаємовідношення з іншими галузями права.....	11
2. Система адміністративного права і його джерела.....	16
3. Роль адміністративного права в регулюванні суспільних відносин у галузі управління внутрішніми справами.....	20
4. Наука адміністративного права, її предмет та система.....	21
Література.....	23
Тема № 2. Адміністративно-правові норми і адміністративно- правові відносини	24
1. Поняття, структура, види та реалізація адміністративно- правових норм.....	24
2. Адміністративно-правові відносини, їх особливості та види. Підстави виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин.....	31
3. Учасники адміністративно-правових відносин, їх правоздатність та дієздатність.....	34
Література.....	36
Тема № 3. Адміністративні правопорушення та адміністративна відповідальність	37
1. Адміністративне правопорушення, його ознаки і юридичний склад.....	37
2. Поняття, суть та основні риси адміністративної відповідальності.....	48
Література.....	55
Частина 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	57
Тема № 4. Державне управління в системі адміністративного права України	57
1. Поняття державного управління, його суть і характерні риси.....	57
2. Основні принципи державного управління.....	61
3. Управління внутрішніми справами, як самостійна галузь державного управління та його основні принципи.....	68
Література.....	71

Тема № 5. Методи державного управління.....	72
1. Методи управління в органах виконавчої влади.....	72
2. Методи впливу в органах виконавчої влади.....	76
2.1. Переконавання та примус як загальні методи впливу.....	76
2.2. Адміністративні методи.....	79
2.3. Організаційні методи.....	81
2.4. Економічні методи.....	82
2.5. Соціально-психологічні методи.....	83
3. Методи переконання і примусу в діяльності органів внутрішніх справ.....	84
4. Примус у здійсненні державного управління. Адміністративний примус як різновид державного примусу, його види.....	86
Література.....	91
Тема № 6. Президент України та органи виконавчої влади.....	92
1. Адміністрація Президента України.....	92
2. Представництво Президента України у:	96
2.1. Верховній Раді України.....	96
2.2. Кабінеті Міністрів України.....	97
2.3. Конституційному Суді України.....	98
2.4. Автономній Республіці Крим.....	99
3. Рада Національної безпеки і оборони України.....	102
4. Організація діяльності Кабінету Міністрів України.....	105
5. Секретаріат та служба Прем'єр-міністра України.....	109
6. Центральні органи державної виконавчої влади.....	115
6.1. Міністерство.....	116
6.2. Місцеві державні адміністрації.....	118
Література.....	119
Тема № 7. Органи виконавчої влади України та органи місцевого самоврядування.....	121
1. Поняття, правовий статус і види органів виконавчої влади України.....	121
2. Система органів виконавчої влади та їх компетенція.....	124
3. Основні форми діяльності органів виконавчої влади держави	128
4. Органи місцевого самоврядування.....	131
Література.....	133
Тема № 8. Правові акти органів виконавчої влади.....	134
1. Поняття, юридичне значення і види юридичних актів управління. Вимоги, що ставляться до юридичних актів управління.....	134
2. Дія юридичних актів управління. Порядок підготовки, ви- дання, припинення, зміни, зупинення і відміни актів управління.....	142
Література.....	145
Тема № 9. Державна служба в Україні.....	146
1. Державна служба в Україні та державні службовці.....	146
2. Очищення влади як механізм зміцнення державної служби.	151
3. Особливості проходження служби державними службовцями.....	157
4. Класифікація посад державних службовців.....	160
5. Служба в органах внутрішніх справ.....	162
Література.....	165

Тема № 10. Громадські об'єднання і громадяни як учасники адміністративно-правових відносин.....	166
1. Громадські об'єднання, їх адміністративно-правовий статус. Види громадських об'єднань.....	166
2. Адміністративно-правовий статус громадян.....	178
2.1. Право на свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні.....	178
2.2. Право на виїзд за межі України і в'їзд в Україну.....	181
2.3. Право на організацію і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій.....	183
2.4. Право на свободу совісті.....	184
2.5. Право на освіту.....	185
2.6. Право на охорону здоров'я.....	186
Література.....	188
Тема № 11. Громадяни як учасники адміністративно-правових відносин.....	189
1. Поняття адміністративної правоздатності та дієздатності. Адміністративно-правові обов'язки громадян.....	189
2. Правовий статус іноземців, осіб без громадянства, біженців.....	193
Література.....	203
Тема № 12. Умови і порядок міграції в Україну іноземців та осіб без громадянства.....	204
1. Загальні положення про імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства.....	204
1.1. Повноваження органів, що забезпечують виконання законодавства про імміграцію (ст. 5 Закону).....	206
1.2. Порядок надання дозволу на імміграцію та видача посвідки на постійне проживання.....	207
1.3. Порядок скасування дозволу на імміграцію, виїзд і видворення за межі України.....	210
2. Основні права, свободи та обов'язки іноземних громадян та осіб без громадянства, що проживають в Україні.....	211
2.1. Основні права, свободи та обов'язки іноземців.....	213
2.2. Відповідальність іноземців.....	214
2.3. Процедура видворення іноземців з України.....	216
Література.....	218
Тема № 13. Законність і дисципліна у сфері виконавчої влади...	220
1. Суть і значення законності і дисципліни в державному управлінні, засоби їх забезпечення.....	220
2. Контроль та нагляд, їх роль у забезпеченні дисципліни і законності в державному управлінні.....	224
Література.....	231
Тема № 14. Контроль і нагляд у державному управлінні.....	232
1. Контроль з боку органів законодавчої та виконавчої влади. Контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів.....	232
2. Контроль з боку місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування та судовий контроль.....	241
3. Прокурорський нагляд за законністю і дисципліною в державному управлінні. Громадський контроль.....	245
Література.....	247

Тема № 15. Адміністративно-правові режими.....	249
1. Поняття і види адміністративно-правових режимів.....	249
2. Правовий режим надзвичайного стану.....	252
3. Режим зони надзвичайної екологічної ситуації.....	256
4. Правовий режим воєнного стану.....	257
5. Режим державної таємниці.....	259
6. Режим державного кордону.....	260
7. Митний режим.....	261
Література.....	261
Тема № 16. Управління адміністративно-політичною сферою.....	262
1. Управління обороною.....	262
2. Управління національною безпекою.....	266
3. Управління органами внутрішніх справ.....	268
4. Управління закордонними справами.....	273
5. Управління юстицією.....	274
Література.....	276
Тема № 17. Управління соціально-культурною сферою.....	277
1. Управління освітою.....	277
2. Управління наукою.....	279
3. Управління охороною здоров'я населення.....	281
4. Управління культурою.....	283
5. Управління фізичною культурою, спортом та туризмом.....	286
6. Державна політика у справах сім'ї та молоді.....	287
7. Управління у сфері соціального захисту населення.....	288
Література.....	289
Тема № 18. Управління у сфері економіки.....	290
1. Економіка як об'єкт адміністративно-правового регулювання.....	290
2. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання у сфері економіки.....	293
2.1. Управління Валютно-кредитною радою.....	295
2.2. Управління Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.....	298
2.3. Управління Мінагропромом України.....	300
2.4. Управління Мінвуглепромом України.....	304
2.5. Повноваження виконавчих комітетів у сфері економіки.....	305
3. Демоніполізація економіки.....	310
Література.....	319
Частина 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА...	320
Тема № 19. Адміністративний процес: основні положення.....	320
1. Адміністративно-процесуальне право як галузь права. Адміністративно-процесуальні норми і адміністративно-процесуальні відносини.....	320
2. Поняття, структура і основні принципи адміністративного процесу. Адміністративні провадження.....	324
Література.....	336
Тема № 20. Адміністративно процесуальні норми та відносини ...	337
1. Норми адміністративно-процесуального права.....	337

1.1. Поняття адміністративно-процесуальної норми.....	337
1.2. Структура адміністративно-процесуальної норми.....	342
1.3. Види адміністративно-процесуальних норм.....	346
1.4. Реалізація адміністративно-процесуальних норм.....	350
2. Адміністративно-процесуальні відносини.....	352
2.1. Адміністративно-процесуальні правовідносини.....	352
2.2. Види адміністративно-процесуальних правовідносин.....	359
Література.....	363
Тема № 21. Адміністративна юрисдикція і підсудність адміністративних справ.....	364
1. Призначення Кодексу адміністративного судочинства.....	364
2. Загальна характеристика адміністративної юстиції в Україні.....	368
3. Адміністративне судочинство як складова адміністративної юстиції.....	370
4. Принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах.....	375
5. Компетенція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ.....	378
6. Склад суду, відводи.....	381
7. Судові виклики і повідомлення.....	382
8. Фіксування адміністративного процесу.....	395
Література.....	403
Тема № 22. Суб'єкти та учасники адміністративного процесу.....	404
1. Загальна характеристика суб'єктів адміністративно-процесуального права.....	404
2. Класифікація суб'єктів адміністративно-процесуального права.....	406
3. Права та обов'язки осіб, що беруть участь у справі.....	409
4. Учасники судового адміністративного процесу.....	411
Література.....	419
Тема № 23. Процесуальні строки і судові витрати.....	420
1. Поняття «процесуальний строк» адміністративному судочинстві.....	420
2. Юридична природа процесуальних строків та їх види в адміністративному процесі. Встановлення та обчислення строків.....	422
3. Зупинення перебігу строків.....	428
4. Види строків.....	429
5. Поняття та види судових витрат в адміністративному процесі.....	431
Література.....	435
Тема № 24. Адміністративне доказування та докази в адміністративному процесі.....	436
1. Поняття та особливості доказування в адміністративно-юрисдикційній діяльності.....	436
2. Поняття доказів в адміністративно-юрисдикційній діяльності.....	438
3. Учасники доказування, їх види та правовий статус.....	447
4. Місце експертизи в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ.....	456
Література.....	463

Тема № 25. Провадження в справах про адміністративні правопорушення.....	456
1. Основні положення провадження в справах про адміністративні правопорушення.....	465
2. Порушення справи про адміністративне правопорушення та адміністративне розслідування.....	472
3. Розгляд справи про адміністративне правопорушення і винесення постанови по справі.....	477
4. Оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення або внесення на неї подання прокурора.....	480
Література.....	484
Тема № 26. Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.....	485
1. Основні положення виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.....	485
2. Провадження по виконанню постанов про накладення окремих видів адміністративних стягнень.....	488
2.1. Провадження по виконанню постанови про винесення попередження.....	488
2.2. Провадження по виконанню постанови про накладення штрафу.....	489
2.3. Провадження по виконанню постанови про оплатне вилучення предмета.....	490
2.4. Провадження по виконанню постанови про конфіскацію предмета, грошей.....	491
2.5. Провадження по виконанню постанови про позбавлення спеціального права.....	492
2.6. Провадження по виконанню постанови про застосування виправних робіт.....	493
2.7. Провадження по виконанню постанови про застосування адміністративного арешту.....	495
2.8. Провадження по виконанню постанови в частині відшкодування майнової шкоди.....	497
Література.....	498
Тема № 27. Провадження в справах про звернення громадян.....	499
1. Організаційно-правові основи провадження за зверненнями громадян.....	499
2. Особливості провадження за окремими видами звернень (пропозиціями, заявами, скаргами).....	505
3. Діловодство за зверненнями громадян.....	507
4. Інститут адміністративного оскарження. Адміністративна скарга.....	510
Література.....	518

ПЕРЕДМОВА

Вивчення курсу адміністративного права має основоположне значення для підготовки майбутніх юристів, оскільки цей курс, по-перше належить до циклу фундаментальних навчальних дисциплін у програмі юридичної вищої освіти; по-друге, регулює суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, яке здійснюється органами виконавчої влади, а у деяких випадках – й іншими державними органами місцевого самоврядування.

Адміністративне право – одна з провідних галузей у правовій системі України, складне соціально-юридичне утворення, в якому відображаються матеріальні, ідеологічні, моральні та інші відносини, що існують у суспільстві.

Адміністративне право базується на положеннях Конституції України, нормативних актах Президента, Верховної Ради та Уряду України, актах органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, референдумів, інших державних структур. Воно тісно пов'язане із теоретичними положеннями таких суміжних юридичних наук, як теорія держави і права, конституційне право, цивільне право, кримінальне право, кримінальний процес, кримінологія, трудове право та інших.

Як фундаментальна галузь публічного права, воно є необхідним інструментом у регулюванні діяльності структур виконавчої влади, місцевого самоврядування, державних і недержавних підприємств, установ, організацій. Його вплив постійно відчують на собі конкретні особи.

Норми адміністративного права охороняють відносини, що складаються під впливом цивільного, трудового, сімейного та інших галузей права.

Адміністративне право органічно пов'язане з виконавчою владою та державним управлінням. Воно виступає обов'язковим інструментом, здійснення державної виконавчої влади у формі державного управління. Його норми є правовою основою побудови й ефективного функціонування найбільш активної та потужної державної підсистеми – апарату державного управління.

Даний навчальний посібник підготовлений відповідно до програми курсу «Адміністративне право України» і розрахований на студентів і курсантів вищих юридичних вузів III–IV рівня акредитації, а також аспірантів, ад'юнктів, викладачів, працівників правоохоронних вузів.

Автори не ставлять перед собою мету підготувати всеосяжний посібник, який би дав вичерпні відповіді на всі питання програми курсу. В цьому посібнику найважливіші, на думку авторів, положення, що стосуються кожної з тем Загальної та особливої частин адміністративного права України.

Він може служити як додаткове джерело інформації для її вивчення поряд з наявними науково-практичними коментарями КУпАП України, підручниками та посібниками.

При підготованні цього посібника використано адміністративне законодавство і практика його застосування станом на 1 листопада 2014 року.

Автори з вдячністю приймуть всі конструктивні критичні зауваження та пропозиції щодо удосконалення змісту даного посібника і мають намір врахувати їх при підготованні його наступного видання.

ЧАСТИНА 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Тема № 1. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА І ЯК НАУКА

1. *Поняття, предмет і метод адміністративного права. Взаємовідношення з іншими галузями права*
2. *Система адміністративного права і його джерела*
3. *Роль адміністративного права в регулюванні суспільних відносин у галузі управління внутрішніми справами*
4. *Наука адміністративного права, її предмет та система*

1. Поняття, предмет і метод адміністративного права.

Взаємовідношення з іншими галузями права

Пристаючи 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 по керівництву чим-небудь». Звідси, **адміністративне право**, – це самостійна галузь права яка регулює однорідні суспільні відносини, здебільшого у сфері державного управління. Під **державним управлінням** розуміють організуючу діяльність органів виконавчої влади, яка полягає в забезпеченні виконання законів та інших нормативно-правових актів усіма суб'єктами держави. Адміністративне право інколи називають «правом управління», або «управлінським правом». *Таким чином, це – управлінське право, 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 державного управ-

ління. Закріплення в юридичних нормах правил поведінки (яким чином слід діяти в конкретній ситуації, від чого слід утриматися, що робити категорично заборонено тощо) надає управлінським відносинам юридичного характеру, перетворює неправові відносини на формально-обумовлені.

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 у контексті здійснення задач і функцій державного управління, тобто з практичною діяльністю органів виконавчої влади держави та інших компетентних суб'єктів по керівництву господарською, соціально-культурною і адміністративно-політичною сферами.* Проте, деякі сторони діяльності органів виконавчої влади 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 не будь-яких функцій, а тільки *виконавчих і розпорядчих*, тобто управлінських.

Окреслюючи коло суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом, необхідно врахувати два моменти: ці відносини виникають не тільки в зв'язку із здійсненням виконавчої і розпорядчої діяльності органами виконавчої влади, але і з приводу практичної реалізації їх функцій.

Слід сказати також, що не будь-які суспільні відносини у сфері державного управління, діяльності його органів регулюються нормами адміністративного права.

Для управлінських суспільних відносин, що є предметом регулювання адміністративного права, характерне те, що в них, від імені держави, виступає компетентний суб'єкт виконавчої влади (орган, посадова особа), причому саме з метою виконання нормативних приписів держави.

Характеризуючи предмет регулювання адміністративного права, необхідно зупинитися на видах управлінських відносин, які до нього входять.

За суб'єктним складом, їх поділяють на:

а) управлінські відносини між різними органами виконавчої влади по вертикалі, тобто коли один із них організаційно підпорядкований іншому (між вищестоящими і нижчестоящими органами). Наприклад, МВС України і окремі його структурні підрозділи, територіальні органи внутрішніх справ. Це є відносини субординації, підпорядкованості;

б) управлінські відносини між не підпорядкованими один одному органами виконавчої влади (наприклад, між окремими міністерствами, УМВС України різних областей). Це так звані відносини узгодження, координації та міжструктурної кооперації;

в) відносини між територіальними органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями місцевого підпорядкування;

г) відносини між органами виконавчої влади держави і недержавними організаціями (колективними, приватними, громадськими та ін.);

д) відносини між органами виконавчої влади держави і громадянами.

В усіх цих відносинах однією із сторін завжди є орган виконавчої влади, або уповноважена ним посадова особа, який здійснює від імені держави покладені на нього відповідні функції і наділений з цією метою владними повноваженнями.

Адміністративно-правові відносини також класифікують:

– за характером зв'язків;

- за змістом;
- за цільовим призначенням;
- за способом захисту.

Адміністративне право регулює не тільки процес здійснення органами виконавчої влади держави виконавчої і розпорядчої діяльності. Одночасно під регулюючий вплив норм адміністративного права підпадають усі учасники управлінських суспільних відносин.

Норми адміністративного права регулюють і інші управлінські відносини, не пов'язані з виконавчою і розпорядчою діяльністю органів виконавчої влади. Такою, наприклад, є їх внутрішньо-організаційна діяльність. Її призначення – забезпечення організаційних умов для успішної реалізації основних функцій в умовах конкретної інституції. Слід підкреслити, що нормами адміністративного права регулюються внутрішньо-організаційні управлінські відносини не тільки органів виконавчої влади, але й інших державних органів.

Крім того, норми адміністративного права, визначаючи міру поведінки особи, встановлюючи її межі, створюють правоохоронний режим, а отже виконують функцію боротьби з адміністративними правопорушеннями (функцію загальної та спеціальної превенції).

Таким чином, **предмет адміністративного права включає**, по суті, дві групи суспільних відносин управлінського характеру:

- відносини, пов'язані із здійсненням державного управління, тобто виконавчою і розпорядчою діяльністю (головна, або основна група),
- та інші відносини, зокрема внутрішньо-організаційні, які виникають у процесі діяльності державних органів (допоміжна група).

Предметом правового регулювання адміністративного права України є суспільні відносини управлінського характеру, що складаються, переважно, у сфері державного управління в процесі організації і практичного здійснення, перш за все, виконавчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади держави.

В юридичній літературі можна зустріти різні визначення поняття «адміністративне право». На наш погляд, найбільш повним і сприйнятним є наступне визначення:

Адміністративне право – це галузь права, норми якої регулюють суспільні відносини управлінського характеру, що виникають у зв'язку із організацією та безпосереднім здійсненням виконавчої і розпорядчої діяльності органами виконавчої влади держави, а також у зв'язку із здійсненням іншими державними органами внутрішньо-організаційної управлінської діяльності.

Від адміністративного права, як галузі права України, слід відрізнити **адміністративне законодавство**, що є складовою частиною 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.

Таким чином, 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 специфі-

кою державного управління як юридично-владної діяльності, що здійснюється органами виконавчої влади держави.

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

У принципі, усі галузі права використовують з регулятивною метою однако-ві засоби. Такими є:

- **приписи**, тобто вказівки щодо обов'язкового вчинення певних дій;
- **заборони**, тобто покладення юридичного обов'язку утримуватися від вчинення певних дій;
- **дозволи** – надання можливості вчинити певні дії або ж утриматися від їх вчинення на свій розсуд.

Проте, кожна галузь права, в якості основного, вибирає один із наведених засобів, не відмовляючись від використання й інших, щоправда, у меншій мірі. Так, наприклад, для цивільно-правового регулювання характерне використання дозволів, для адміністративно-правового – приписів і т.д.

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.

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. Проте це не звільняє суб'єкта управління від обов'язку діяти згідно з приписами чинного законодавства.

Для адміністративно-правового регулювання притаманна не тільки юридична нерівність сторін. Існують і так звані «горизонтальні» адміністративно-правові відносини, для регулювання яких використовуються методи узгодження, координації, договірний метод.

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 національного права, яка закріплює соціально-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 і у сфері державного управління; встановлюють систему конституційного контролю за діяльністю органів виконавчої влади держави і т. д.

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. Таким чином, ряд 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 спеціальне).

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, так як 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 і т. д.). На основі актів органів виконавчої влади виникають цивільно-правові відносини за участю громадян (наприклад, договір найму житла укладається за наявності ордера на дане 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 – основною фігурою 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, 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 являє собою підвид 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.

Очевидний зв'язок адміністративного права з **земельним правом**, яке має своїм предметом земельні відносини, але в значній мірі 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, ряд статей кримінального права має адміністративну преюдицію. Тобто, за певні правопорушення передбачена кримінальна відповідальність, якщо попередньо до правопорушника застосовувалися засоби адміністративного впливу за такі ж або аналогічні правопорушення. Деякі з правопорушень знаходяться на межі зі злочином і тому, щоб здійснити вірну кваліфікацію, 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** та іншими галузями права, то тут основне 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.

2. Система адміністративного права і його джерела

Адміністративне право як галузь права України – це цілісна система правових норм, що має чітку внутрішню організацію, побудову.

В основі побудови системи адміністративного права є масштабність дії адміністративно-правових норм. Відповідно, виділяються норми, які дозволяють поєднати єдині основи державного управління (загальне) і специфіку функціонування апарату управління в рамках окремих галузей чи сфер управління (особливе).

Система адміністративного права складається, таким чином, з двох частин: Загальної і Особливої.

Загальна частина включає норми, що мають загальний характері властиві для всієї системи державного управління, для всіх його галузей і сфер. Це – адміністративно-правові норми, які закріплюють:

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

Особлива частина включає норми, які діють в масштабі галузей і сфер державного управління. Це – адміністративно-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 як в цілому, так і по галузях. 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.

Різноманітні управлінські відносини, що регулюються адміністративним правом, можна конгломерувати 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.

Кожен з таких правових інститутів може включати в себе одночасно норми як Загальної так і Особливої частини адміністративного права.

Норми вказаних адміністративно-правових інститутів регулюють відносини, які мають спільний характер для всіх напрямів управлінської діяльності. Разом з тим, 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 і 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 регламентують 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 (кримінально-процесуальне та цивільно-процесуальне право). Адміністративний процес має дуже багато різновидів, 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 і 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 як своїх прихильників так і противників серед учених-юристів. Дане 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.

Джерелом адміністративного права є правотворчий акт органу законодавчої або виконавчої влади держави, який містить адміністративно-правові приписи, за допомогою яких і здійснюється регулювання виконавчо-розпорядчої діяльності.

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. 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.

Наступним джерелом слід виділити таку юридичну одиницю як міжнародний договір, що пройшов ратифікаційну процедуру у Верховній Раді України. Згідно з концепцією примату міжнародного права, яку підтримує Україна, положення, що містяться в таких актах є апіорними щодо інших юридичних регуляторів національного характеру.

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. Всього в Україні розроблено і прийнято 17 кодексів.

На третьому 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», «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 оперативнорозшукову діяльність», «Про попереднє ув'язнення».

Наступними, за юридичною силою, нормативно-правовими актами є укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, різні положення, правила, інструкції, статuti та інші документи, затвержені постановами Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України (наприклад, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ). Вони містять значну кількість норм адміністративного права і регулюють окремі питання державного управління в господарській, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах державного управління.

Особлива роль, як джерелам адміністративного права, належить нормативно-правовим актам міністерств, державних комітетів, інших центральних відомств. Такими нормативними актами є накази, положення, інструкції, 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 МВС України щодо порядку придбання мисливської вогнепальної зброї тощо.

Значна кількість норм адміністративного права міститься в нормативних актах, що приймаються місцевими органами виконавчої влади і місцевого самоврядування України.

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 і т. д.).

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

На завершення висвітлення даного питання слід коротко зупинитися на проблемі систематизації адміністративного права.

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

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.

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, а отже передбачає зміну нормативного матеріалу актів.

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

У зв'язку з тим, що норми адміністративного права регулюють дуже широку і багатогранну сферу суспільних управлінських відносин, їх кількість 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.

На сьогодні, 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 по підготовці нового Кодексу України про адміністративні правопорушення, розробляється Податковий кодекс.

Назріла необхідність проведення в Україні адміністративної реформи, а це потребує докорінної зміни чинного адміністративного законодавства.

3. Роль адміністративного права в регулюванні відносин у галузі управління внутрішніми справами

Управління внутрішніми справами є однією із галузей державного управління, тому адміністративному праву належить провідна роль у регулюванні суспільних відносин у цій галузі.

Норми адміністративного права закріплюють принципи управління внутрішніми справами, зокрема принципи законності, гласності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями.

Вони визначають компетенцію органів внутрішніх справ, їх структурних підрозділів і служб.

Так, зокрема, основними завданнями міліції є забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, запобігання правопорушенням та їх припинення, охорона і забезпечення громадського порядку, виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили тощо.

1) Нормами адміністративного права регулюється порядок проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ.

2) Адміністративно-правові норми визначають форми і методи управлінської діяльності органів внутрішніх справ, встановлюють обов'язки і права їх працівників, а також їх відповідальність.

3) Нормами адміністративного права регулюються суспільні відносини по забезпеченню належного громадського порядку, який, у першу чергу, поряд з іншими правоохоронними органами держави, покликані охороняти органи внутрішніх справ. Визначаються правила поведінки громадян у громадських місцях, на транспорті тощо.

4) Адміністративне право визначає міру відповідальності за вчинення правопорушень у сфері громадського порядку і громадської безпеки, а також порядок притягнення до відповідальності осіб, винних у їх учиненні.

5) Адміністративно-правові норми відіграють важливу роль в організації і забезпеченні безпеки дорожнього руху, пожежної безпеки, функціонування паспортної і дозвільної систем, а також в організації охорони усіх форм власності.

6) Адміністративно-правовими нормами закріплюються права і обов'язки громадських організацій та громадян, які приймають участь в охороні громадського порядку.

7) Адміністративне право визначає форми взаємодії органів внутрішніх справ з прокуратурою, судами та іншими державними органами, а також з громадськими організаціями і громадянами по охороні громадського порядку.

8) Адміністративно-правові норми, що регулюють суспільні відносини в галузі органів внутрішніх справ містяться в законах України, постановах Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, указах Президента України, нормативно-правових актах міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Важливим джерелом норм адміністративного права, які регулюють діяльність органів внутрішніх справ є нормативні акти МВС України.

Накази, інструкції, положення, статuti та інші нормативні акти МВС України містять численні адміністративно-правові норми, які регулюють діяльність апаратів і служб, що входять до системи МВС України.

Крім того, у межах своєї компетенції МВС України видає нормативні акти, які мають обов'язковий характер для органів, підприємств, установ і організацій, незалежно від їх відомчої належності, а також для громадян. Такі акти, наприклад, видаються з питань забезпечення безпеки дорожнього руху, дозвільної системи, пожежної безпеки та ін.

Найважливішими нормативними документами, що регулюють діяльність органів міліції є закони України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про попереднє ув'язнення», Положення про МВС України, Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ та ін.

4. Наука адміністративного права, її предмет та система

Адміністративне право є не тільки самостійною галуззю права, але й галуззю правової науки. Наука адміністративного права являє собою 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 і перспективи розвитку цієї галузі права та сфери її застосування.

Своїм предметом наука адміністративного права має дослідження:

а) правових проблем теорії державного 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 дисципліни у сфері державного управління;

є) організаційно-правових проблем державного управління окремими галузями і сферами суспільного життя держави.

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 і усестороннього дослідження цих закономірностей розробляються науково обґрунтовані рекомендації і пропозиції, спрямовані на зміну, вдосконалення адміністративно-правових норм і, в першу чергу, на підвищення їх ефективності.

Однією із задач 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, усесторонньому теоретичному осмисленні суті адміністративного права, його особливостей, усього механізму адміністративно-правового регулювання.

Практично-прикладна, або нормативна функція забезпечує вироблення рекомендацій по вдосконаленню 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 є 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 в цілому, складають Загальну частину курсу, а питання, що стосуються окремих галузей і сфер управління – Особливу частину курсу.

Між системою галузі і системою науки адміністративного права є 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.

Література до теми № 1

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/372312>
3. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 № 3206VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/320617>
4. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/168218>
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 5 січня 2014 р. – К.: Велес, 2014. – 176 с.
6. Адміністративне право: навч. посібник. – 3є вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р.-В. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
7. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристъ, 2004. – 728 с.
8. Гладун З. С. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз / З. С. Гладун. – Львів: УАДУ, 1996. – 22 с.
9. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – 112 с.
10. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: учебное пособие / под. общ. ред. В. М. Соколова, А. И. Турчинова. – М.: РАГС; Статут, 2006. – 333 с.
11. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
12. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
13. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
14. Костенников М. В. Административное право и проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. В. Марьян. – М.: NOTA BENE, 2010. – 328 с.
15. Ортинський В. Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.
16. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.
17. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2007. – 485 с.
18. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для студ. / В. В. Черепанов. – М.: ЮНИТИДАНА, 2010. – 679 с.

Тема № 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ НОРМИ І АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ

- 1. Поняття, структура, види та реалізація адміністративно-правових норм*
- 2. Адміністративно-правові відносини, їх особливості та види. Підстави виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин*
- 3. Учасники адміністративно-правових відносин, їх правоздатність та дієздатність*

1. Поняття, структура, види та реалізація адміністративно-правових норм

Кожна галузь права як і право, в цілому, являє собою цілісну організовану систему правових норм, її первинних «клітинок». Як відомо, **правова норма** – це загальнообов'язкове правило поведінки, що встановлюється (санкціонується) компетентним суб'єктом нормотворчої діяльності і виконання якого забезпечується (гарантується) державою та підтримується можливістю застосування державного примусу.

Норми адміністративного права, також як і норми інших галузей права, виконують функцію регулятора суспільних відносин. Вони відрізняються від норм інших галузей права тим, що предметом їх регулювання є суспільні відносини, що виникають у сфері управлінської, виконавчої та розпорядчої діяльності держави.

Окрім суспільних відносин у сфері державного управління норми адміністративного права регулюють відносини, що виникають у зв'язку з вирішенням органами державної влади, суду і прокуратури питань державної служби, а також внутрішньо організаційних питань управлінського характеру.

Адміністративно-правові норми регулюють також суспільні відносини, що виникають з приводу здійснення громадськими організаціями управлінських функцій, делегованих їм компетентними державними органами.

Таким чином, враховуючи сказане вище, можна дати таке визначення поняттю «адміністративно-правова норма»:

Адміністративно-правова норма – це загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою в особі її компетентних органів (посадових осіб) і призначене для організації та регулювання суспільних відносин у сфері державного та громадського управління, а також відносин управлінського характеру, що виникають у інших сферах державної діяльності і реалізація якого забезпечується державним примусом.

Норми адміністративного права впорядковують різні компоненти системи державного управління; формують, закріплюють науково-обґрунтовані і доцільні взаємовідносини між суб'єктами та об'єктами державного управління; регламентують зв'язки окремих галузей управління між собою, взаємодію різних органів виконавчої влади, їх стосунки з підприємствами, установами, організаціями та громадянами.

В адміністративно-правових нормах знаходить своє безпосереднє відображення регулятивна роль адміністративного права. При цьому, мета правового регулювання суспільних відносин у вказаній сфері полягає у встановленні точної відповідності

вимогам законності дій кожної із сторін: органів виконавчої влади, державних службовців, підприємств, установ, організацій, трудових колективів, політичних партій, громадських організацій та громадян.

Ця мета досягається шляхом визначення в адміністративно-правових нормах меж належної поведінки сторін.

Дані норми вказують, які дії належить вчинити, а від яких слід утриматися. Практично, це означає, що при допомозі адміністративно-правових норм створюється певний правовий режим діяльності окремих суб'єктів, їх взаємовідносин у сфері державного управління.

Адміністративно-правові норми передбачають взаємні обов'язки і права сторін, а також їх відповідальність у разі неналежного виконання обов'язків або порушення (неправильного використання) прав. Вони визначають обов'язки сторін не тільки в межах конкретних управлінських відносин (обов'язки однієї сторони перед іншою), але і перед державою та суспільством, а також засоби, що забезпечують їх виконання і гарантують використання наданих прав.

Адміністративно-правові норми, регулюючи управлінські відносини, враховують наявність у них органів виконавчої влади держави (їх офіційних представників) – носіїв владних повноважень. У більшості своїй такі норми адресуються саме цим органам (посадовим особам), так як вони здійснюють виконавчу і розпорядчу діяльність, у зв'язку з якою і виникають відносини, що регулюються адміністративно-правовими нормами.

За цими органами, що виступають від імені держави, адміністративно-правові норми закріплюють відповідний обсяг юридично-владних повноважень, визначають юридичні обов'язки як перед державою, так і перед іншими учасниками управлінських відносин і, на кінець, встановлюють відповідальність за неналежне їх виконання.

Слід зазначити, що адміністративно-правові норми наділяють правами не лише органи виконавчої влади, а й інших можливих учасників управлінських суспільних відносин, що цими нормами регулюються. Правам однієї сторони завжди кореспондують обов'язки другої і навпаки.

Таким чином, адміністративно-правові норми, регулюючи управлінські відносини, впливають на них шляхом:

- а) надання учасникам цих відносин певних прав;
- б) покладення на них юридичних обов'язків;
- в) гарантування прав і забезпечення виконання обов'язків шляхом формального закріплення можливості застосування заходів державного примусу.

Особливістю адміністративно-правових норм є те, що вони забезпечують належну поведінку суб'єктів у сфері державного управління, в основному, приписами імперативного (наказового характеру). Відповідно, сторони регульованих управлінських відносин повинні діяти згідно з обов'язковими приписами норм права. Порушення цих вимог тягне за собою відповідальність винної сторони безпосередньо перед державою. Конкретний вид і межі такої відповідальності передбачені адміністративно-правовою нормою. Виконання вимог такої норми, у необхідних випадках, може забезпечуватися засобами юридичного примусу.

У залежності від мети правого регулювання, характеру регульованих управлінських відносин, особливостей їх сторін тощо, імперативність адміністративно-правових норм може мати різні форми вираження у змістові нормативних приписів.

Найважливіші з них:

- а) встановлення певного порядку дій, тобто припис до дії за відповідних обставин і належним чином, передбаченим даною нормою;

б) заборона певних дій під страхом застосування тих чи інших юридичних заходів впливу;

в) надання стороні управлінських відносин можливості вибрати один із передбачених правовою нормою варіантів поведінки. Ухилитися від виконання припису не можна: відповідна сторона зобов'язана діяти, вибравши самостійно один із цих варіантів;

г) надання стороні управлінських відносин можливості діяти на свій розсуд, тобто або вчинити певні, передбачені даною адміністративно-правовою нормою дії, або відмовитися від їх учинення.

В усіх названих випадках досить чітко виражений характерний для даної групи правових норм елемент юридичного обов'язкового примусу, він вказаний або «жорстко» (прямий примус, заборона) або відносно «м'яко» (дозвіл).

Регулюючи управлінські суспільні відносини, адміністративно-правові норми активно сприяють їх впорядкуванню, закріпленню і розвитку в інтересах держави, а також забезпечують їх охорону.

Адміністративно-правове регулювання має державний характер, тому виконання, застосування і додержання правил, визначених нормами адміністративного права, забезпечуються, у разі необхідності, заходами державного примусу.

Творча роль норм адміністративного права проявляється не тільки в самому регулюванні суспільних відносин, але і в його виховному впливі на громадян. Сама наявність норм адміністративного права передбачає добровільне їх дотримання усіма суб'єктами адміністративного права, тому основним методом адміністративного правового регулювання є переконання.

Виходячи із загального поняття правового регулювання, можна зробити висновок, що **змістом адміністративно-правового регулювання є:**

- впорядкування і закріплення найбільш доцільних суспільних відносин у сфері управління;
- охорона врегульованих правом суспільних відносин, що відповідають вимогам об'єктивних законів розвитку суспільства і держави;
- витіснення та ліквідація суспільних відносин, що застаріли і не відповідають сучасним вимогам (новаційне нормотворче провадження та кодифікація законодавства).

Адміністративно-правова норма, так само як і норми інших галузей права, має свою **структуру**, під якою розуміють її внутрішню побудову, певний порядок взаємозв'язку, взаємообумовленості її складових частин, елементів норми, внутрішньо-структурну організацію нормативного матеріалу.

Структурно адміністративно-правові норми складаються з трьох традиційних елементів: гіпотези, диспозиції і санкції.

Гіпотеза (грец. *hypothesis* – умова, припущення) – складова частина норми права, що визначає умови, за наявності яких суб'єкти права повинні здійснювати свої права і виконувати обов'язки, визначені в диспозиції даної норми, що повинно детермінувати настання конкретного юридичного наслідку.

Інакше кажучи, **гіпотеза включає** в себе характеристику умов, за яких слід керуватися вимогами (приписами) даної правової норми. Як правило, гіпотеза передбачає певні конкретні юридичні факти, тобто обставини, за яких виникають, змінюються або припиняються адміністративно-правові відносини (наприклад, досягнення особою певного віку, вчинення нею адміністративного правопорушення і т. д.). Гіпотеза відсутня в адміністративно-правових нормах, що регулюють організацію і діяльність, а також визначають повноваження органів виконавчої влади (посадових осіб). Пояснюється це тим, що такі норми (а їх більшість) реалізуються безпосередньо в діяльності органів управління,

остання і оцінюється як умова (тобто гіпотеза), що диктує необхідність керуватися вимогами норм, адресованими цим органам.

В адміністративному праві гіпотеза правової норми може бути абсолютно визначеною або відносно визначеною.

Абсолютно визначена гіпотеза містить конкретні фактичні умови, за яких реалізується норма права (наприклад, особа не може бути притягнута до адміністративної відповідальності, якщо минуло більше двох місяців з моменту вчинення нею правопорушення).

У **відносно визначеній гіпотезі** міститься лише загальна характеристика умов, за наявності яких може бути реалізована правова норма. Такі гіпотези, як правило, містять формулювання: може бути, у разі необхідності, у певних випадках тощо (наприклад, військовозобов'язаний, який без поважних причин не з'явився за викликом військкомату, може бути притягнутий до адміністративної відповідальності). Переважна більшість адміністративно-правових норм містять саме відносно визначену гіпотезу.

Диспозиція (лат. *dispositio* – розпорядження) – складова частина норми права, яка визначає права і обов'язки учасників правовідносин, що виникають за обставин, передбачених гіпотезою норми.

Можна сказати, що **диспозиція** – це конкретне правило поведінки, передбачене нормою. Диспозиція в адміністративно-правових нормах формулюється, переважно, як права, повноваження, дозволи, або у вигляді приписів, обов'язків, а також заборон і обмежень. Диспозиції, в яких формулюються одночасно і права і обов'язки, в нормах адміністративного права зустрічаються досить рідко.

Незалежно від того, яким чином сформульована диспозиція, вона завжди передбачає нерозривність, взаємозв'язок прав і обов'язків, завжди вказує на те, як повинні (або можуть) поводити себе суб'єкти.

Санкція (лат. *sanctio* – непорушна постанова) – складова частина норми права, яка на випадок невиконання норми визначає заходи державного впливу щодо порушника, головним чином у формі примусу (карна частина правової норми).

Найчастіше санкція розглядається як захід дисциплінарного або адміністративного впливу на порушника.

В ряді випадків адміністративно-правові норми не мають конкретної санкції. Це характерно для норм, що регулюють відносини між супідрядними сторонами управлінських відносин (наприклад, між вищими і нижчими органами управління, між керівником і підлеглими йому працівниками).

Порушення правових приписів передбачає тут настання дисциплінарної відповідальності, передбаченої не даною адміністративною нормою, а нормами, що містяться в правових актах, які регламентують, наприклад, державну службу. Санкція завжди виражає негативну реакцію держави на будь-яке відхилення від належної поведінки у сфері державного управління.

Зміст структурних елементів адміністративно-правової норми (гіпотези, диспозиції, санкції) може бути визначеним, відносно визначеним та альтернативним.

Визначеність елементів норми означає, що учасники відносин можуть чинити тільки так, як вказано, наприклад, в диспозиції і не інакше, або щодо порушника правової норми може бути застосоване стягнення у вигляді штрафу у чітко визначених межах, переступити котрі юрисдикційна інстанція не зможе т. д.

Відносна визначеність елементів норми полягає в тому, що в ній вказуються лише загальні ознаки поведінки, в рамках яких сторони можуть приймати самостійні рішення. Так, відносно визначена гіпотеза виражається у формулюванні типу «у разі необхідності»

або «у випадку доцільності» дозволяється діяти певним чином; наявність же необхідності або доцільності у кожному конкретному випадку встановлюється іншими нормами. Наприклад, відносно визначена санкція норми полягає у вказівці на те, що до порушника може бути застосоване адміністративне стягнення у вигляді штрафу в певних межах (від і до).

Альтернативність структурних елементів адміністративно-правової норми полягає в тому, що в диспозиції, наприклад, наводяться кілька альтернативних варіантів поведінки, в санкції – кілька різних видів покарання щодо порушника (або адміністративний арешт, або штраф, або виправні роботи).

Приписи адміністративно-правової норми в більшості випадків не співпадають з текстом статті чи параграфу нормативного акту. Дуже часто гіпотеза і диспозиція знаходяться в одному нормативному акті, а санкція – в іншому (бланкетність елементів правової норми).

Часто окремі частини правової норми не формулюються взагалі, а якби розуміються очевидними. Так, наприклад, ст. 173 КУпАП передбачає відповідальність за вчинення дрібного хуліганства, тоді як в самій статті нічого не говориться про те, в чому саме полягає такий акт деліквенції, для з'ясування конкретних форм вияву зазначеного проступку слід користуватись іншими спеціалізованими джерелами (Постановами Пленуму ВСУ, науково-практичними коментарями до КУпАП). Це, на думку законодавця, є очевидним.

Що ж стосується класифікації адміністративно-правових норм, то всі адміністративно-правові норми групують за певними критеріями. Основним критерієм при цьому є **їх юридичний зміст** або метод регулюючого впливу на учасників управлінських суспільних відносин.

За цим критерієм норми адміністративного права поділяються на:

а) **зобов'язуючі**, тобто такі, що містять юридичні владні приписи до вчинення певних дій за конкретних обставин, передбачених нормою, (наприклад, особи які досягли 16-річного віку повинні мати паспорт громадянина і т. д.);

б) **забороняючі**, тобто такі, що містять юридичні владні приписи, що забороняють вчинення певних дій. Наприклад, заборонені дії, що підпадають під ознаки адміністративних правопорушень і т. д.);

в) **уповноважуючі** (дозволяючі), тобто такі, що передбачають можливість діяти в межах вимог даної норми на свій розсуд. Наприклад, можливість вибору відповідним органом одного з видів стягнень, передбачених нормою;

г) **стимулюючі**, тобто такі, що містять заходи матеріального і морального стимулювання за належну поведінку;

д) **рекомендаційні**, тобто такі, що містять поради з приводу найдоцільнішого, раціонального вчинення тих чи інших дій. Ці норми є різновидом норм уповноважуючого характеру.

За предметом регулювання адміністративно-правові норми поділяються на:

а) **матеріальні**, тобто такі, що визначають зміст обов'язків і прав конкретних учасників регульованих управлінських відносин, їх адміністративно-правовий статус. Наприклад, норми які встановлюють право органів виконавчої влади видавати нормативно-правові акти тощо;

б) **процесуальні**, тобто такі, що встановлюють порядок реалізації обов'язків і прав, передбачених для учасників управлінських суспільних відносин матеріальними адміністративно-правовими нормами. Наприклад, норми які визначають порядок оскарження дій органів виконавчої влади та їх посадових осіб тощо.

Процесуальні норми, в свою чергу, поділяються на дві групи:

- адміністративно-юрисдикційні
- адміністративно-процедурні.

Адміністративно-юрисдикційні норми забезпечують примусове здійснення обов'язків і прав у сфері державного управління, яке детерміноване ретроспективним правопорушенням з боку конкретного суб'єкта.

Адміністративно-процедурні норми регламентують порядок вчинення різних організаційних дій апарату управління, що не виходять за межі стандартної процедури діяльності останніх (наприклад, порядок узгодження тих чи інших дій, проведення спільних заходів і т. д).

Адміністративно-правові норми, в залежності від адресату нормативних приписів поділяються на норми, що регулюють:

а) правове положення органів виконавчої влади держави; ними визначається порядок утворення, реорганізації, ліквідації органів управління, їх компетенція і організаційна структура, форми і методи здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності, взаємовідносини з іншими суб'єктами і т. д.;

б) правове положення адміністративно-управлінських працівників апарату управління – державних службовців. Вони закріплюють принципи державної служби, порядок комплектування, проходження служби, обсяг службових обов'язків і прав службовців та ін.;

в) адміністративно-правовий статус підприємств, установ та організацій: порядок їх утворення, реорганізації та ліквідації, їх підпорядкованість, компетенцію, форми і методи діяльності їх адміністрації і т. д.;

г) правовий статус громадських організацій і трудових колективів у сфері державного управління, а саме: основи їх взаємовідносин з органами управління, обсяг повноважень, організаційно-правові форми участі в державному управлінні, методи державного регулювання їх діяльності і т. д.;

д) адміністративно-правовий статус громадян: визначають їх права і обов'язки в сфері державного управління, встановлюють адміністративно-правові гарантії суб'єктивних прав, основи взаємовідносин з апаратом управління і т. д.

За обсягом регулювання управлінських суспільних відносин, адміністративно-правові норми поділяють на:

а) **загальні**, що регулюють відносини, типові для всієї системи державного управління (наприклад, організація державної служби і т. д.);

б) **галузеві**, що регулюють відносини, які складаються в окремих галузевих системах державного управління (наприклад, в галузі внутрішніх справ);

в) **міжгалузеві**, що регулюють відносини в декількох сферах управління (наприклад, в сферах планування, стандартизації, ціноутворення, енергозбереження).

За юридичною силою адміністративно-правові норми поділяють на:

а) норми, які містяться в законах;

б) норми, які містяться в підзаконних актах .

За дією в просторі адміністративно-правові норми поділяються на норми (критерієм територіальної диференціації виступає юридично-владний статус інституції продуцента):

а) загальнодержавного значення;

б) місцевого значення.

За дією в часі розрізняють адміністративно-правові норми:

– не обмежені терміном дії;

– строкові;

– тимчасові.

Звичайно, адміністративно-правові норми діють до моменту їх зміни або відміни у встановленому законом порядку.

Адміністративно-правові норми, прийняті в офіційному порядку, повинні бути реалізовані, тобто практично використані з метою регулювання управлінських суспільних відносин суб'єктами, яким адресовані приписи цих норм. Правові норми реалізуються шляхом їх виконання або застосування.

Виконання адміністративно-правових норм – це точне, неухильне дотримання учасниками управлінських суспільних відносин приписів вказаних норм. Йдеться про осіб, яким адресовані ці норми, і які, або вчиняють зазначені нормами дії, або утримуються від заборонених дій. Суб'єктами виконання можуть бути практично всі можливі учасники управлінських суспільних відносин: органи, посадові особи, підприємства, установи, організації, громадські організації, громадяни. В такому порядку реалізуються всі зобов'язуючі і забороняючі адміністративно-правові норми. В деяких підручниках виділяються і такі форми реалізації адміністративно-правових норм, як дотримання і використання.

На наш погляд, немає необхідності виділяти такі форми реалізації адміністративно-правових норм, так як дотримання – це основа будь-якої форми реалізації норм. Що ж стосується використання, то це є різновид виконання норм уповноважуючого характеру.

Застосування адміністративно-правових норм полягає у виданні уповноваженим суб'єктом індивідуальних юридичних актів по конкретних справах чи з питань, що виникають у зв'язку із здійсненням виконавчої і розпорядчої діяльності, так-звана асиміляція правового припису у конкретній об'єктивній ситуації. Звичайно, повноваження, необхідні для цього, є лише у офіційних представників держави у сфері виконавчої і розпорядчої діяльності, тобто у органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Саме вони мають право і зобов'язані видавати акти застосування правових норм.

В деяких випадках, спеціально передбачених законодавством, адміністративно-правові норми можуть застосовуватися в судовому порядку. Як правило, це норми забороняючого або процесуального характеру.

Основними вимогами правильного застосування норм адміністративного права є: законність, обґрунтованість, доцільність, наукова організація правозастосовної діяльності.

Ефективна реалізація адміністративно-правових норм є важливою передумовою забезпечення належного громадського порядку і правопорядку в державі, обов'язком державно-владних утворень, у чому і полягає доцільність створення останніх.

Слід зупинитися на **дії адміністративно-правових норм у просторі, часі і за колом осіб**.

Дія адміністративно-правової норми **у просторі** пов'язана зі статусом органу держави, що її прийняв. У зв'язку з цим розрізняють адміністративно-правові норми загальнодержавного (наприклад, правила дорожнього руху) і місцевого рівня (правила торгівлі на ринках тощо).

Щодо **дії в часі**, то, за загальним правилом, адміністративно-правові норми набувають чинності з моменту їх опублікування і діють до їх відміни, скасування, або заміни. В окремих нормативних актах може бути визначено конкретний строк введення їх в дію, а також час дії.

Адміністративно-правові норми зворотної сили в часі не мають, за винятком тих норм, що усувають або пом'якшують відповідальність за вчинення адміністративних правопорушень.

Щодо дії адміністративно-правових норм за колом осіб, то це пов'язано з тим, що вони адресуються або всім громадянам, або окремим їх групам, що мають певні особливості адміністративно-правового статусу (державні службовці, посадові особи, працівники міліції і т. д.).

2. Адміністративно-правові відносини, їх особливості та види. Підстави виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин

Адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, які складаються в сфері державного управління.

Оскільки, адміністративно-правові відносини є різновидом правових відносин взагалі, то вони мають усі ознаки, притаманні будь-яким правовим відносинам. Разом з тим, вони мають ряд особливостей, обумовлених, перш за все, специфікою виконавчої і розпорядчої діяльності.

Такими особливостями є:

а) обов'язки і права сторін в адміністративно-правових відносинах завжди пов'язані з практичним вчиненням певних дій саме у сфері державного управління;

б) умовою виникнення адміністративно-правових відносин є участь у них обов'язкової сторони, наділеної юридично-владними повноваженнями (обов'язкового суб'єкта). У цих правовідносинах виражаються і реалізуються інтереси держави;

в) адміністративно-правові відносини можуть виникати за ініціативою будь-якої із сторін (органу виконавчої влади, громадянина і т. д.). Ці відносини можуть виникати всупереч волі або бажанню іншої сторони. Для органів виконавчої влади держави право вступати в такого роду відносини одночасно є і їх обов'язком;

г) можливі спори між сторонами адміністративно-правових відносин вирішуються, як правило, в адміністративному порядку, тобто шляхом безпосереднього юридично-владного розпорядження уповноваженого органу виконавчої влади або посадової особи.

В окремих випадках, передбачений судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів;

д) порушення однією із сторін адміністративно-правового відношення вимог адміністративно-правової норми тягне за собою юридичну відповідальність, насамперед, перед державою.

Адміністративне правовідношення виникає на основі адміністративно-правової норми, безпосередньо з конкретного юридичного факту. **Елементами (складовими частинами) адміністративно-правових відносин є:** суб'єкти, об'єкти та юридичні факти.

Суб'єктом адміністративно-правового відношення називається той, хто наділений адміністративними правами і обов'язками, виникнення та перебіг котрих зумовлений власне цим правовідношенням.

Суб'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути як фізичні так і юридичні особи, державні органи та їх посадові особи.

В кожному конкретному адміністративно-правовому відношенні його сторони (учасники) реалізують надані їм права і покладені на них обов'язки, які пов'язані

з певним об'єктом правовідношення. Таким чином, **об'єкт** – це те, з приводу чого виникає правовідношення.

Реалізація прав і обов'язків суб'єктів адміністративного правовідношення може полягати не тільки у певній поведінці, діях (правомірних або неправомірних) контрагентів, а також у трансферуванні чи продукуванні речей, об'єктів творчої діяльності, набутті особистих нематеріальних благ. Однак, і в подібних випадках об'єктом адміністративно-правових відносин є дії (в деяких випадках – утримання від певних активностей) сторін, а речі, продукти творчої діяльності і особисті нематеріальні блага – предметом правовідносин.

Загальним об'єктом регулювання адміністративно-правових норм є суспільні відносини, а безпосереднім об'єктом – конкретна поведінка суб'єктів.

Підставою виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин є **юридичні факти. Такими юридичними фактами є дії і події.**

Дії – це юридичні факти, які є результатом активного волевиявлення людей. Розрізняють правомірні і неправомірні дії. **Правомірні дії** завжди відповідають вимогам адміністративно-правових норм.

Основним їх видом, характерним для адміністративно-правових відносин є юридичні акти та інші правочини, тобто такі дії що відрізняються певним рівнем формалізації та є продуктом вольової діяльності одного з контрагентів перспективного правовідношення, основною метою котрих є спричинення певних юридичних наслідків, зокрема, правовідносин.

Для сфери виконавчої і розпорядчої діяльності найбільш типовими є правові акти органів виконавчої влади (посадових осіб), які мають нормативний або індивідуальний характер (наприклад, наказ про зарахування на посаду тощо).

Неправомірні дії, тобто такі, що не відповідають вимогам адміністративно-правових норм (правопорушення) і тягнуть за собою виникнення адміністративних правовідносин з приводу застосування до винних відповідних заходів юридичної відповідальності як неодмінної форми державного респондування, передбаченої адміністративно-правовими нормами.

Неправомірною може бути і бездіяльність (наприклад, ухилення від реєстрації мисливської рушниці та ін.).

Події – це явища, незалежні від волі людей, які мають юридичне значення (наприклад, смерть, стихійне лихо, досягнення передбаченого законом віку та ін.). У зв'язку з різного роду подіями також виникають конкретні адміністративно-правові відносини (наприклад, по реєстрації народження дитини та ін.).

Адміністративно-правові відносини різноманітні і можуть класифікуватися за певними критеріями:

1) за цільовим призначенням:

а) пов'язані з реалізацією задач державного управління (наприклад, по керівництву підпорядкованими підприємствами);

б) юрисдикційні, тобто пов'язані з вчиненням деліктів (правопорушень) у сфері державного управління і вирішенням адміністративно-правових спорів.

2) за способом захисту:

а) такі, що захищаються в судовому порядку;

б) такі, що захищаються в адміністративному порядку.

3) за змістом, адміністративно-правові відносини поділяються на:

а) матеріальні;

б) процесуальні.

До матеріальних адміністративно-правових відносин відносяться суспільні відносини, які виникають у сфері державного управління і регулюються матеріальними нормами адміністративного права (найчастіше виникають у зв'язку з конкретизацією повноважень при наявності суперечностей юридичного характеру).

Адміністративно-процесуальні правовідносини – це відносини, які складаються у сфері державного управління у зв'язку з вирішенням індивідуально конкретних справ і які регулюються адміністративно-процесуальними нормами.

Взаємовідношення матеріальних і процесуальних правовідносин характеризуються тим, що матеріальні суспільні відносини реалізуються через процесуальні відносини. Крім того, адміністративно-процесуальні правовідносини «обслуговують» правові відносини багатьох інших галузей права (наприклад, заходи адміністративного впливу до порушників норм житлового, аграрного, екологічного та ін. галузей права).

Найбільш суттєве значення має **класифікація адміністративно-правових відносин за характером юридичних зв'язків між їх сторонами**. За цим критерієм розрізняють відносини:

- а) вертикальні;
- б) горизонтальні.

Вертикальні адміністративно-правові відносини складаються між відповідними сторонами в тих випадках, коли у однієї з них є встановлені адміністративно-правовою нормою повноваження одностороннього юридично-владного характеру щодо іншої сторони.

Суть їх полягає в односторонньому прийнятті управлінського рішення (волевиявлення), що має обов'язкову силу для другої сторони даного суспільного відношення. Такого роду відносини найбільш типові для сфери дії норм адміністративного права.

Вертикальні адміністративно-правові відносини поділяються на:

а) відносини, в яких одна сторона організаційно підпорядкована іншій. Це – відносини субординаційного характеру (наприклад, відносини між міністерством і підприємством, МВС України і УМВСУ області та ін.);

б) відносини між організаційно-непідпорядкованими ланками апарату виконавчої влади держави, коли одна з цих ланок наділяється певними односторонніми юридично-владними повноваженнями обов'язковими для другої сторони (наприклад місцеві органи виконавчої влади можуть видавати нормативні акти, які є обов'язковими для підприємств, організацій, установ центрального підпорядкування). До цієї ж групи належать відносини між контрольно-наглядовими органами і підконтрольними об'єктами (підприємства, установи та ін.).

в) відносини між органами управління (посадовими особами) і громадянами, в рамках яких органи адресують останнім свої юридично-владні приписи, обов'язкові до виконання, а також відносини, що виникають у зв'язку із вчиненням громадянами адміністративних правопорушень.

Горизонтальні адміністративно-правові відносини мають місце в тих випадках, коли сторони фактично і юридично рівні. Тут відсутня організаційна підпорядкованість, юридично-владні повноваження тільки однієї із сторін. Такі відносини проявляються у формі взаємодії, міжсуб'єктної кооперації, узгодження спільних зусиль органів держави однакового рівня. Горизонтальні адміністративно-правові відносини виникають, переважно, у зв'язку з виробленням спільних юридично-владних рішень. Горизонтальні управлінські зв'язки, частіше всього, передують виникненню зв'язків вертикального характеру, являються по суті їх передумовою (наприклад, видається спільний наказ МВС України та Державної митної служби України).

За характером юридичних фактів, адміністративно-правові відносини поділяються на:

- а) відносини, які виникають із правомірних фактів;
- б) відносини, що виникають із неправомірних фактів (деліктні правовідносини).

Адміністративно-правові відносини передбачають таку поведінку їх суб'єктів, яка відповідає зазначеним у адміністративно-правовій нормі вимогам. У разі порушення цих вимог, виникає необхідність їх захисту, що здійснюється в адміністративному або судовому порядку.

Адміністративний порядок захисту полягає у безпосередньому впливі органів виконавчої влади на учасників адміністративно-правових відносин, який полягає в застосуванні уповноваженими органами (посадовими особами) заходів державного примусу до суб'єктів, що не виконують визначених приписами правової норми обов'язків.

Безпосередній вплив органів управління на учасників правовідносин дозволяє оперативно реагувати на факти порушення адміністративно-правових норм і швидко відновлювати порушені права і законні інтереси. Більшість адміністративно-правових відносин захищаються в адміністративному порядку. Разом з тим, у визначених законодавством випадках, адміністративно-правові відносини захищаються і в судовому порядку (наприклад, відносини з приводу оскарження накладення адміністративного стягнення та ін.). Коло адміністративно-правових відносин, за якими передбачений судовий захист, має тенденцію до розширення, що детерміновано демократичними трансформаціями у нашому соціально-політичному просторі.

3. Учасники адміністративно-правових відносин, їх правоздатність та дієздатність

Учасники адміністративно-правових відносин – це конкретні сторони (юридичні і фізичні особи), наділені обов'язками і правами в сфері державного управління, передбаченими і забезпеченими адміністративно-правовими нормами і здатні їх практично реалізувати. Тут маються на увазі органи виконавчої влади держави, державні службовці, підприємства, установи і організації, трудові колективи, громадські організації та громадяни. Йдеться про всіх суб'єктів адміністративного права, які під впливом юридичних фактів, передбачених гіпотезою відповідної адміністративно-правової норми, стають учасниками (сторонами) адміністративно-правових відносин.

Загальною умовою вступу організацій та осіб в адміністративно-правові відносини є наявність у них адміністративної правоздатності.

Адміністративна правоздатність – це здатність суб'єкта мати юридичні обов'язки і права в сфері державного управління, передбачені і забезпечені нормами адміністративного права. Проте, наявність адміністративної правоздатності – це ще недостатня умова для вступу суб'єкта в адміністративно-правові відносини. Для цього необхідно, щоб суб'єкт володів адміністративною дієздатністю.

Адміністративна дієздатність – це здатність суб'єкта практично реалізувати своїми діями у правовідносинах свою адміністративну правоздатність, свої юридичні обов'язки і права, фактично спричинювати виникнення суміжних чи постфактних правовідношень.

Поєднання адміністративної правоздатності і дієздатності створює умови, при яких суб'єкт адміністративного права стає учасником (стороною) адміністративно-правового відношення. Адміністративна правоздатність органів виконавчої влади держави визначається їх компетенцією, якою наділяється кожен з них при утворенні. Компетенція органу фіксує коло здійснюваних ним управлінських функцій і обсяг необхідних для їх реалізації повноважень (обов'язків і прав).

Фактично, адміністративна правоздатність органу управління окреслює коло його юридично-владних повноважень, що дають йому можливість приймати участь в адміністративно-правових відносинах.

Адміністративна правоздатність і дієздатність органів управління виникає одночасно з їх утворенням і визначенням компетенції. При цьому, в більшості випадків, органи управління зобов'язані вступати в адміністративно-правові відносини, які відіграють роль основного засобу практичної реалізації належної їм компетенції.

Розрізняють загальну і спеціальну правоздатність і дієздатність органів управління.

Загальна правоздатність виражається у наданні органам можливості здійснювати управлінську діяльність в межах їх компетенції. **Спеціальна правоздатність** доповнює загальну і виражається у можливості органів виконувати специфічні задачі або функції управління, властиві лише даній структурі або конкретному органу (наприклад, контрольно-наглядову, юрисдикційну діяльність).

Нерідко створюються органи, призначені винятково для виконання подібних задач (наприклад, державні інспекції, адміністративні комісії). Як загальна, так і спеціальна правоздатність органів управління проявляється у їх загальній або спеціальній дієздатності. Учасниками адміністративно-правових відносин є також структурні підрозділи апарату органів виконавчої влади (наприклад, управління і відділи центрального апарату міністерств, державних комітетів), обсяг адміністративної право і дієздатності яких визначається керівництвом (керівником) даного органу.

Адміністративна правоздатність і дієздатність державних підприємств, установ і організацій проявляється в діяльності їх органів управління (наприклад, адміністрації підприємства). Ці органи, в межах своєї компетенції, реалізують адміністративно-правові обов'язки і права визначені для підприємств, установ і організацій, представляють їх у зовнішніх відносинах адміністративно-правового та іншого (наприклад, цивільно-правового) характеру.

Адміністративна правоздатність і дієздатність державних службовців визначається характером їх діяльності і, як правило, закріплюється або в спеціальних положеннях, або в посадових інструкціях. Ці право і дієздатність є похідними від компетенції того органу управління, який вони представляють у правовідносинах.

Певною адміністративною право і дієздатністю наділені громадські організації і трудові колективи. Адміністративно-правові норми визначають, зокрема, основні види адміністративно-правових відносин, в яких беруть участь ці організації і колективи. Адміністративно-правові норми закріплюють повноваження керівних органів громадських організацій в державному управлінні.

Адміністративна правоздатність трудових колективів регулюється законодавством про їх участь в управлінні справами підприємства і т. д.

Адміністративною право і дієздатністю наділені і громадяни. Обсяг адміністративних обов'язків і прав громадян України визначається Конституцією України, чинним законодавством, а також відповідними адміністративно-правовими нормативними актами. Юридичні гарантії реалізації прав і обов'язків громадян, що складають

їх адміністративно-правовий статус, встановлені не тільки нормами адміністративного, але й інших галузей права (наприклад, конституційного права).

Адміністративна правоздатність громадян виникає з моменту народження і припиняється зі смертю громадянина. **Адміністративна дієздатність громадянина** у повному обсязі виникає при досягненні ним 18 – річного віку, але, як винятки, передбачені і випадки акселерації початку такого процесу, під назвою «правова емансипація» (н. п. працевлаштування 16річної особи з укладенням трудового договору, реєстрація шлюбу неповнолітньої особи).

Адміністративна правоздатність – це невід’ємна характеристика громадянина, яка може бути лише тимчасово обмежена в порядку і випадках, передбачених законодавством (наприклад, при скоєнні злочину і відбуванні кримінального покарання в місцях позбавлення волі).

Що ж стосується **адміністративної дієздатності**, то особа може бути визнана тільки судом частково або повністю недієздатною у випадках і в порядку, передбачених законодавчими актами України (наприклад, в результаті душевного захворювання, або щодо хронічних алкоголіків та ін.). Більш детально на суб’єктах адміністративно-правових відносин ми зупинимося далі, у спеціально відведених для цього темах нашого курсу.

Література до теми № 2

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств і інших органів державної виконавчої влади: Указ Президента України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/493/92>
3. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/503/97>
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 5 січня 2014 р. – К.: Велес, 2014. – 176 с.
5. Адміністративне право: навч. посібник. – 3-є вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
6. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристъ, 2004. – 728 с.
7. Гладун З. С. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз / З. С. Гладун. – Львів: УАДУ, 1996. – 22 с.
8. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – 112 с.
9. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: учебное пособие / под. общ. ред. В. М. Соколова, А. И. Турчинова. – М.: РАГС; Статут, 2006. – 333 с.
10. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Вашченко, Ю. П. Сурмін та ін. – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
11. Колпаков В. К. Адміністративноделіктний правовий феномен: монографія / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
12. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
13. Костенников М. В. Административное право и проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. В. Марьян. – М.: NOTA BENE, 2010. – 328 с.

14. Ортинський В. Л., Кісіль З. Р., Ковалів М. В. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.
15. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.
16. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2007. – 485 с.
17. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для студ. / В. В. Черепанов. – М.: ЮНИТИДАНА, 2010. – 679 с.

Тема № 3. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

1. *Адміністративне правопорушення, його ознаки і юридичний склад*
2. *Поняття, суть і основні риси адміністративної відповідальності*

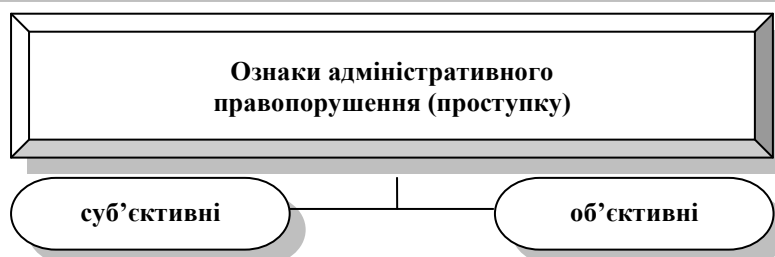
1. Адміністративне правопорушення, його ознаки та юридичний склад

Порушення норм адміністративного права – це є адміністративне правопорушення.

Кожне правопорушення як явище реальної дійсності чиниться конкретною особою, або групою осіб, у певному місці та часі, суперечить діючій правовій нормі, характеризується точно визначеними ознаками. Разом з тим всі правопорушення мають певні загальні риси. Це вимагає чіткого формулювання поняття та юридичного складу адміністративного правопорушення.

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 громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність (ч. 1 ст. 9 КУпАП)

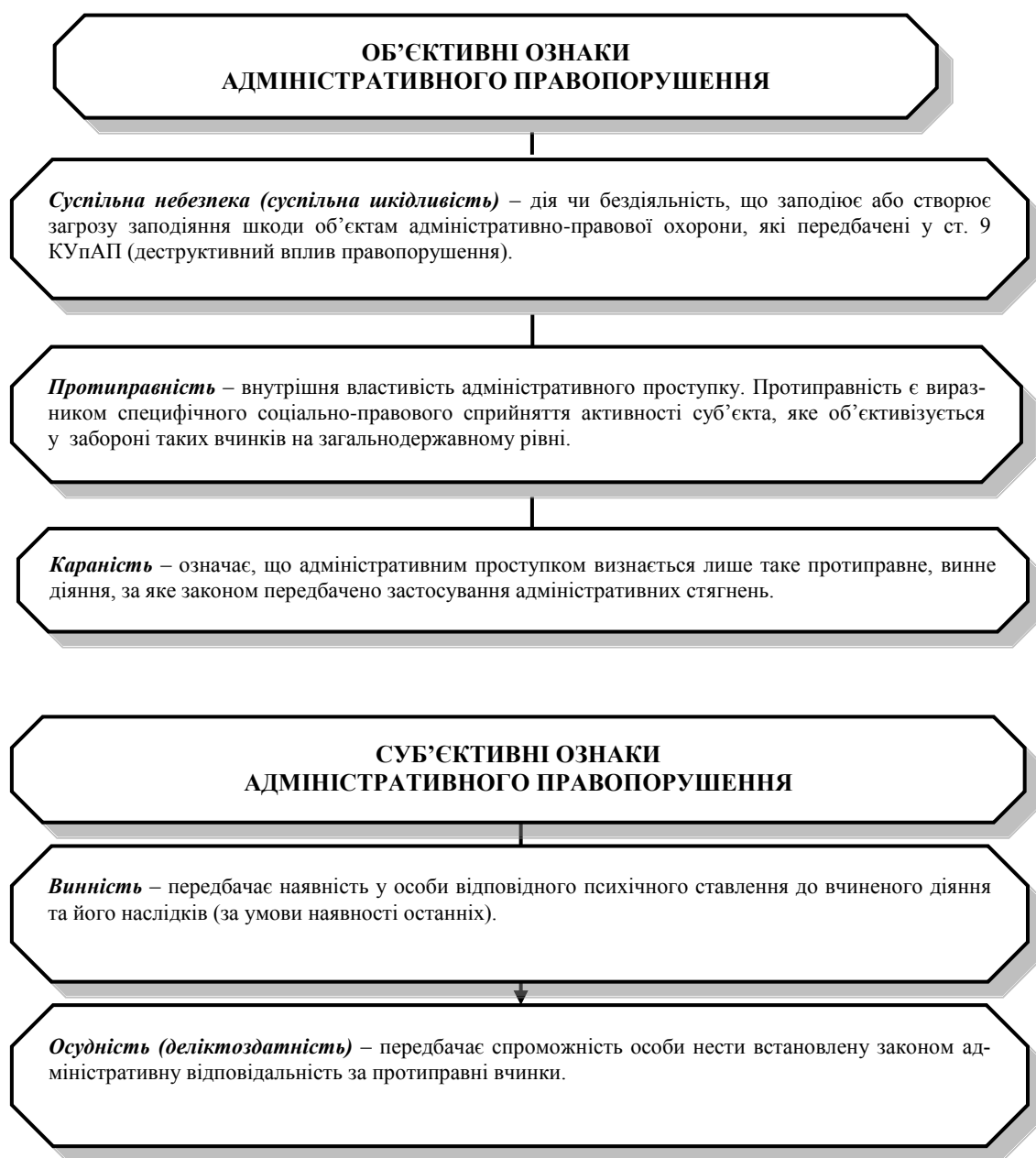


Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права та свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність.

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.

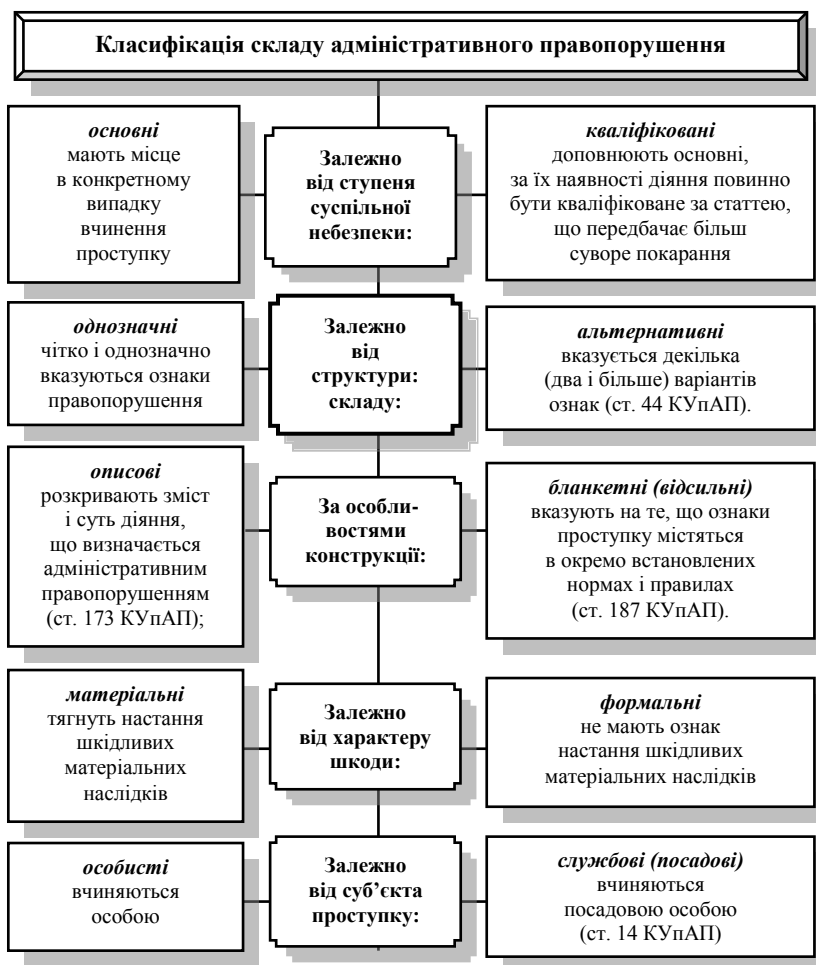
На сьогодні серед юристів практично не існує суперечок про природу та матеріальні властивості адміністративного правопорушення, але аспект його суспільної небезпеки і шкідливості є найбільш дискусійним.



Одні автори виключають суспільну небезпеку з числа ознак адміністративного проступку (Г. І. Петров, О. М. Якуба, М. С. Строгович), інші – вважають її поширенням однако- вим як на злочин, так і на проступки (О. Є. Луньов, О. Ф. Шишков, А. В. Серьогін).

І. П. Голосніченко вважає поняття суспільної небезпеки адміністративних проступків як таке, що завдає шкоду суспільним відносинам, оскільки у лінгвістичному значенні «небезпечний» – це шкідливий, здатний завдати шкоду.

На нашу думку, **адміністративне правопорушення слід вважати суспільно небезпечним діянням, але з меншою мірою небезпеки, ніж та що проявляється у злочинному посяганні.**



У Кодексі України про адміністративні правопорушення ці проступки не названі «суспільнонебезпечними», але включаються такі визначення як «настання шкідливих наслідків», «діяння, що посягає на...», «завдана шкода» тощо. Це дає можливість характеризувати адміністративне правопорушення як суспільно небезпечне.

Шкода є невід'ємною ознакою кожного правопорушення. **Характер шкоди можна розрізнити 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, вправні роботи, позбавлення спеціального права, високі суми штрафів з твердою нижньою межею. Про незначний ступінь завданої правопорушенням шкоди свідчать такі адмініст-

ративні 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), пошкодження або самовільна порубка озеленювальних насаджень у містах (ст. 153) 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 і правил охорони праці (ст. 41 КУпАП), порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм (ст. 42 КУпАП), порушення правил, норм та інструкцій по безпечному веденню 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, яка консолідує як негативну оцінку певного діяння з боку законодавця, як репрезентатора держави, так і власне факт нівеляції правового припису, що детермінує відповідне ставлення до особи-деліквента.

Ознака протиправності адміністративного правопорушення впливає з факту його забороненості 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 потенційну небезпеку, можливість, загрозу спричинення шкоди.

Винність як ознака адміністративного правопорушення передбачає наявність у особи відповідного психічного ставлення до вчиненого діяння та його наслідків. Адміністративне правопорушення є не тільки суспільнонебезпечне, протиправне, а й винне діяння, тобто таке, що являє собою результат прояву волі і розуму правопорушника.

Людина, вчиняючи той чи інший проступок усвідомлює його результати, передбачає і враховує його наслідки.

При вчиненні адміністративного проступку вина може проявлятися як у формі **умислу**, так і в формі **необережності** (ст.ст. 10, 11 КУпАП).

Діючи **умисно**, правопорушник усвідомлює протиправний характер свого діяння, передбачає і бажає (прямої умисел) або свідомо допускає (непрямої 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 даних обставин повинна була і могла їх передбачити.

Таким чином, наявність вини правопорушника в тій чи іншій формі є важливою і необхідною ознакою адміністративного правопорушення, що сприяє полегшенню та уточненню кваліфікації, зумовлює об'єктивність підходу при визначенні міри та виду обтяження, що покладається на винного.

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 відзначалося 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, у відповідності з правовим актом, має місце протиправне діяння, що тягне за собою застосування адміністративного покарання – стягнення. Йдеться про зовнішню ознаку проступку – караність.

Адміністративне покарання може бути застосоване лише у зв'язку з діяннями, які характеризуються 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 (так-звані «казуси»).

Адміністративна відповідальність – накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру.

Адміністративна відповідальність – це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником.

Адміністративна відповідальність – це визначення повноваженими державними органами через застосування адміністративно-примусових заходів, обмежень майнових, а також особистих благ і інтересів за здійснення адміністративних правопорушень.

Тільки особиста (персональна) відповідальність за адміністративні правопорушення здатна здійснювати такі функції покарання як осуд, попередження, виправлення, перевиховання особи.

Встановлення особистої вини, форм її прояву є основною умовою (суб'єктивною підставою) застосування відповідальності, покарання.

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.

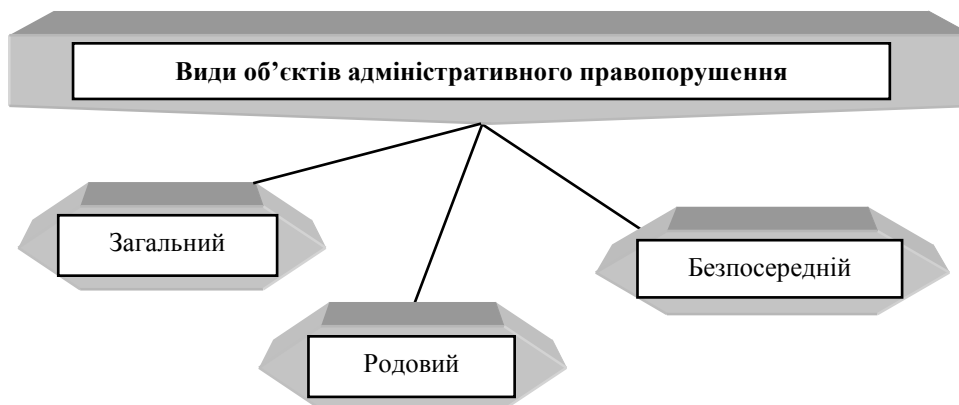
Названі ознаки адміністративного правопорушення, закріплені в праві і у сукупності становлять юридичний склад, що є єдиною підставою адміністративної відповідальності правопорушника.

Склад адміністративного правопорушення характеризують чотири елементи:

- 1) об'єкт;
- 2) об'єктивна сторона;
- 3) суб'єкт;
- 4) 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'єкт правопорушення – це те, на що спрямоване посягання; це 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-трудовах установах, ухилення від обстеження та профілактичного лікування осіб, що хворіють на венеричні хвороби, вживання 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 – це виключна сукупність суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління і врегульовані нормами адміністративного та інших галузей права охороняються нормами, що містяться в Особливій частині II розділу Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Родовий об'єкт характеризує загальні ознаки певної групи правопорушень, що посягають на однорідні суспільні відносини. Родовий об'єкт, як правило, розкривається в назві окремої глави 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).

Безпосередній або конкретний об'єкт пов'язаний з реальним та об'єктивно існуючим правопорушенням (дрібно 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 та ін.

Об'єктивні ознаки, що характеризують зовнішню сторону правопорушення у сукупності складають поняття об'єктивної сторони проступку.

Об'єктивна сторона складу правопорушення характеризує це правопорушення як антигромадський акт поведінки порушника норми адміністративного права і проявляється в дії або бездіяльності, її наслідках і причиновому зв'язку між вчиненим діянням і протиправним результатом, що настав.

До обов'язкових ознак об'єктивної сторони відносять: **діяння** (дія або бездіяльність); **наслідки** його вчинення; **причинний зв'язок** між діянням та наслідками; факультативні ознаки: **час, місце, спосіб, знаряддя** вчинення правопорушення, засіб, обстановка вчинення правопорушення.

Центральне значення має така ознака об'єктивної сторони правопорушення як **діяння**. Вона проявляється у «антиправовій» дії чи бездіяльності.



Ознака діяння, за думкою Д. Н. Бахраха, – це основна ознака об'єктивної сторони, навколо якої групуються інші ознаки.

Проявляються такі діяння в недотриманні або неналежному виконанні правил і норм. Під діянням розуміють дію або бездіяльність.

Дія – це сукупність усвідомлених, вольових рухів тіла з метою спричинення шкоди суспільним відносинам, що охороняються нормами права та передбачають адміністративну відповідальність (хуліганство, крадіжка та ін.).

Бездіяльність – пасивна поведінка особи, свідоме утримання від дій, які особа зобов’язана була або могла вчинити, внаслідок чого сталось спричинення (або загроза заподіяння) шкоди суспільним відносинам, що охороняються нормами адміністративної відповідальності (недодержання будь-яких загальнообов’язкових правил).

Діяння може бути **простим** та **складним**.

Просте діяння – це єдина дія або короточасна бездіяльність.

Складне діяння – кілька самостійних дій, вчинених однією особою, або дія, вчинена групою осіб. Складні діяння можуть іще проявлятися в альтернативних діяннях (прихована від огляду передача або спроба передачі речей, придбання або продаж вогнепальної зброї без відповідного дозволу) або як триваючі, продовжувані правопорушення.

Продовжувані проступки – це ряд ідентичних проступків, які вчиняються неодноразово з однаковою метою, формою вини, тими ж суб’єктами, способами дії і які складають у сукупності єдине правопорушення (наприклад, дрібна крадіжка).

Триваючі проступки пов’язані з тривалим, неперервним невиконанням обов’язків, передбачених правовою нормою (порушення правил пожежної безпеки, охорони природи, самовільна забудова та ін.), й припиняються або виконанням регламентованих обов’язків, або притягненням винної особи до відповідальності.

Кваліфікуюче та оцінююче значення інших елементів об’єктивної сторони правопорушення: місця вчинення проступку («громадське», «невстановлене», «заборонене»), способів його вчинення («торгівля з рук», «прихована передача») – зазначені у диспозиції відповідної статті Кодексу України про адміністративні правопорушення.

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).

Щодо юридичних осіб, то законодавство до останнього часу дотримувалось традиційної концепції, згідно з якою такі визнаються безвідповідальними в адміністративному (кримінальному) аспекті, але на них поширюється цивільна відповідальність за спричинену шкоду і збитки, а також заходи адміністративного припинення. Нині суб’єктами адміністративної відповідальності можуть бути і громадські об’єднання.

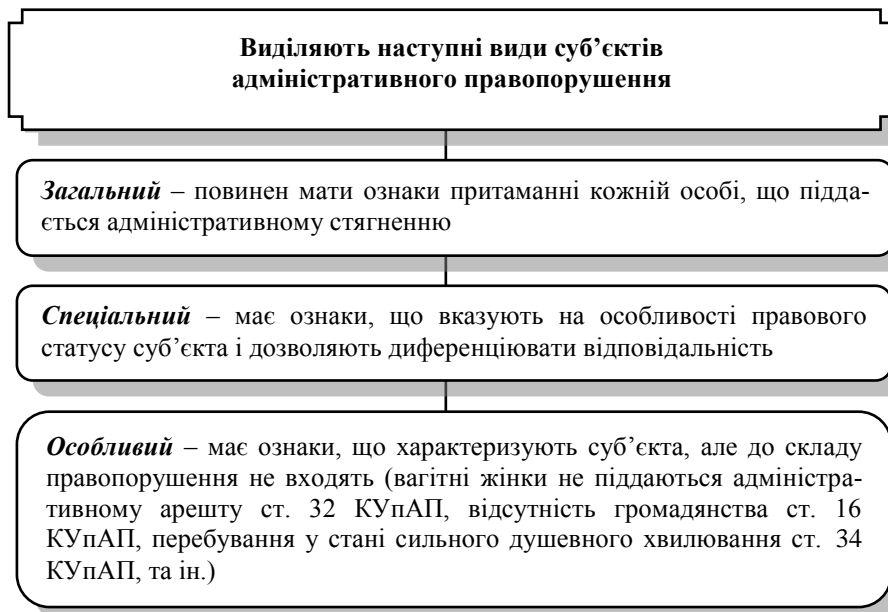
Суб’єкти адміністративної відповідальності – фізичні особи мають певні індивідуальні характеристики, які можна поділити на:

– загальні, тобто властиві всім суб’єктам (вік, осудність);

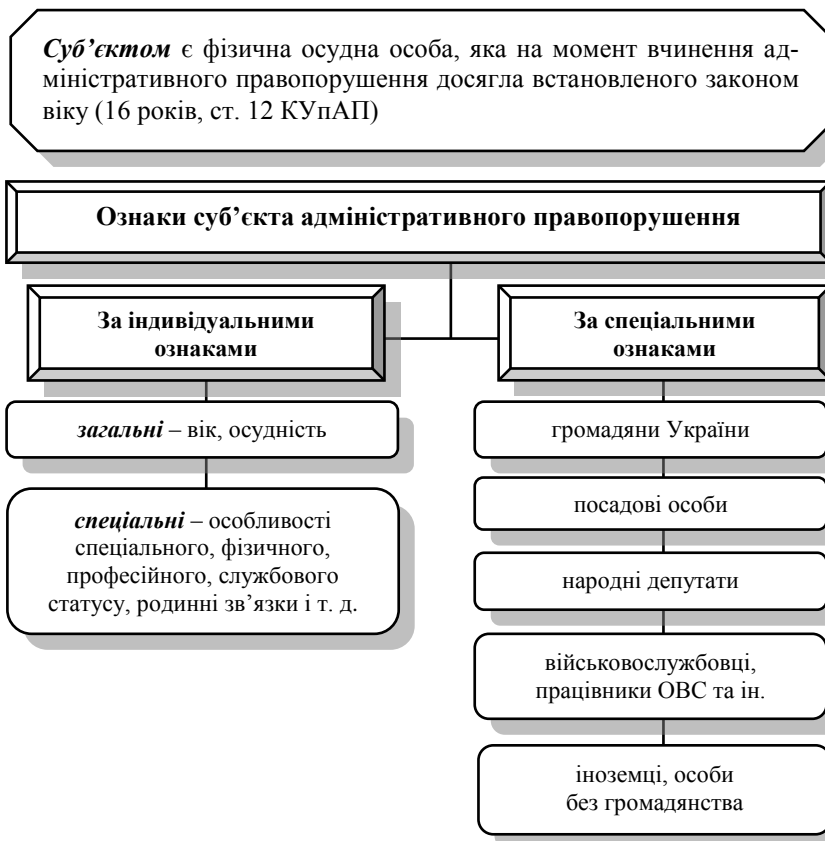
– спеціальні, що визначають індивідуальну характеристику суб’єкта, особливою його спеціального, фізичного, професійного, службового, статевого статусу, родинні зв’язки, відношення до власності, до військової служби, колишню протиправну поведінку і т. д. Ці та інші ознаки на кваліфікацію правопорушення 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).

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 внутрішніх справ та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів.



Відповідальність громадян України, іноземців та інших суб'єктів – фізичних осіб може наставати лише з досягненням 16ти 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. 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. Серед таких – працівники транспорту, торгівлі, сільськогосподарства, 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, паспортних), що забезпечується нормами адміністративної відповідальності.

Особі, 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. Так, військовослужбовці, атестовані працівники органів внутрішніх справ, 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.

Стосовно народних депутатів України, то законодавством передбачено депутатський імунітет від адміністративної відповідальності. Він не поширюється на депутатів місцевих Рад.

Не допускається також затримання, привід чи застосування адміністративних стягнень щодо судді при виконанні ним обов'язків у суді.

Що ж стосується відповідальності військовослужбовців, працівників ОВС, то є певні правопорушення, за які вони несуть відповідальність на загальних підставах. Такими правопорушеннями, згідно зі ст. 15 КУпАП 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 можуть застосовуватись такі види адміністративних стягнень як виправні роботи і адміністративний арешт.

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. Якщо проступок – об'єктивна підстава адміністративної відповідальності, то вина правопорушника є суб'єктивною підставою для цього.

Діяння вважається винним, коли особа скоїла його умисно або через необережність, виявляючи тим самим волю і водночас інші суб'єктивні якості – культурний рівень, життєвий досвід, моральні засади.

Умисел має місце, коли суб'єкт усвідомлює протиправний характер своєї дії (бездіяльності), передбачає і бажає або свідомо допускає настання її шкідливих наслідків.

Умисел буває **прямий і непрямий**. Прямий умисел – порушник свідомо бажає настання шкідливих наслідків протиправних вчинків. Непрямий умисел – це коли порушник не бажає, але свідомо допускає настання шкідливих наслідків своїх дій (бездіяльності). Необережна вина має місце тоді, коли суб'єкт не передбачає протиправних наслідків своєї дії чи бездіяльності, хоча міг і повинен був передбачити їх, або коли останній легковажно розраховував на відвернення шкідливі наслідки від скоєного. Необережна вина проявляється в формі **недбалості і самовпевненості**.

Форма, ступінь вини може впливати на обсяг відповідальності, а не на невідворотність самої відповідальності.



Відсутність умислу й необережності свідчать про випадок – такий збіг обставин, при якому особа не усвідомлювала і не могла усвідомити суть скоєного або не передбачала і не могла передбачити його шкідливих наслідків. Випадковими можуть бути і дія, і бездіяльність. За наявності випадку вина повністю відсутня.

Відсутня вина і в суб'єктів неосудних, а також за наявності обставин, що виключають протиправність діяння (необхідна оборона) або вину (стан крайньої необхідності).

2. Поняття, суть та основні риси адміністративної відповідальності

У теорії права юридична відповідальність розуміється як реалізація правової санкції у випадку вчинення правопорушення, застосування покарання щодо правопорушника.

Розрізняють такі види юридичної відповідальності: кримінальна; цивільна; адміністративна; дисциплінарна.

Зупинимося детальніше на понятті адміністративної відповідальності.

На поняття адміністративної відповідальності в теорії адміністративного права є різні точки зору. Найбільш відомою серед вчених-адміністративістів є концепція «санкційної» адміністративної відповідальності. О. М. Якуба дає визначення цьому поняттю, як відповідальність громадян та посадових осіб перед органами виконавчої влади, а у випадках, визначених законом, перед судом, а також перед громадськими організаціями за винне порушення адміністративно-правових норм, що проявляється у застосуванні до порушників адміністративних санкцій.

Ми приєднуємося до думки В. Є. Севрюгіна, який вважає, що **адміністративна відповідальність і адміністративна санкція – це різні правові категорії, хоча і тісно взаємопов'язані між собою.**

Реалізація санкцій є характерною ознакою адміністративної відповідальності, яка завдає винній особі морального або матеріального збитку.

Адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення



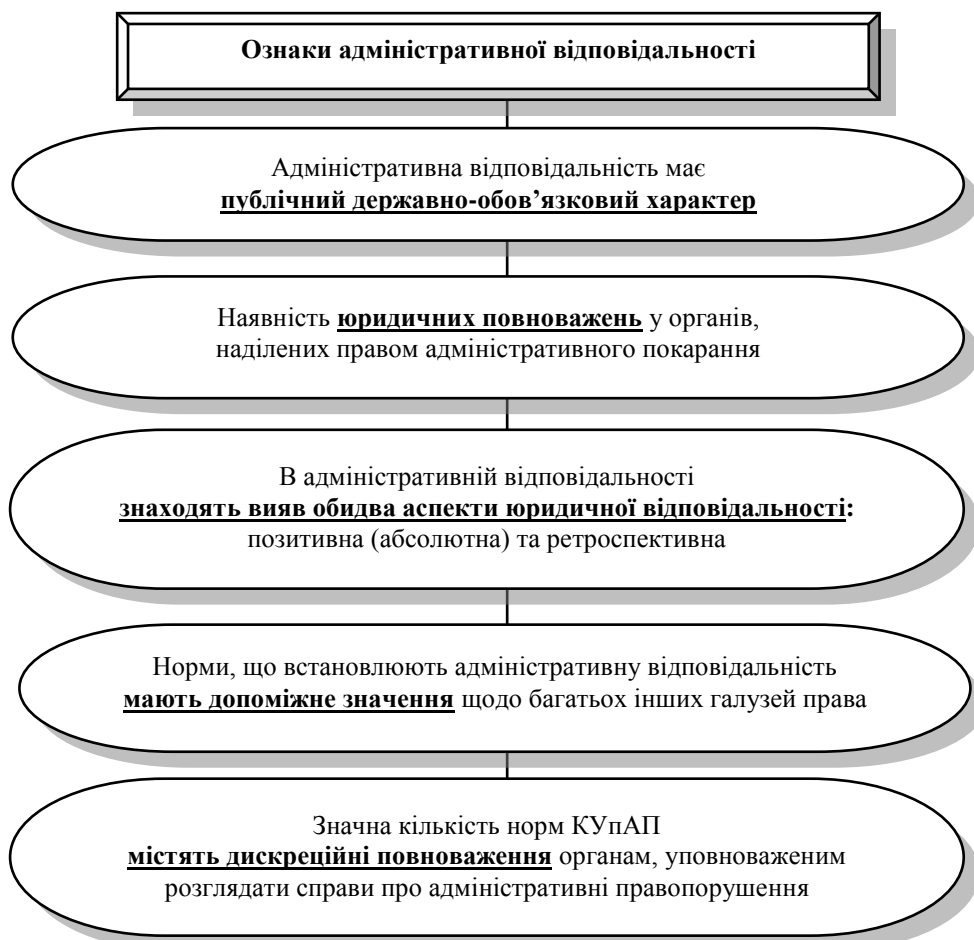
Адміністративна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, яка встановлюється державою шляхом видання правових норм, які визначають підстави відповідальності, заходи, що можуть бути застосовані до порушників, порядок розгляду справ про правопорушення і виконання вказаних заходів. Вона потребує оформлення відповідними процесуальними документами і здійснюється державою через уповноважені органи шляхом покарання особи у відповідності з чинним законодавством.

В адміністративному праві функції покарання правопорушників і, відповідно, заходів покарання виконують адміністративні стягнення.

Таким чином, **адміністративна відповідальність** – це реалізація адміністративно-правових санкцій, застосування адміністративних стягнень.

Суть адміністративної відповідальності полягає у впливі, що чинять уповноважені органи або посадові особи на громадянина, який вчинив адміністративне правопорушення і тягне за собою негативні для правопорушника наслідки морального (попередження), матеріального (штраф) або особистого характеру (адміністративний арешт).

Метою цього впливу є виховання особи, що вчинила адміністративне правопорушення, в дусі дотримання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.



Адміністративна відповідальність характеризується рядом ознак:

1. Адміністративна відповідальність має **публічний державнообов'язковий характер**. Проявляється це в тому, що проступок за будь-яких умов, навіть коли він

спрямований проти особи (фізичної чи юридичної), є порушенням правового порядку, охорона якого – мета і функція держави. Будучи похідним від державної волі, адміністративне переслідування, осудження і покарання (коли є для того достатні фактичні та юридичні підстави), не тільки право, а й обов'язок держави, який здійснюється органом адміністративної юрисдикції від імені держави і незалежно від волі і бажання зацікавлених у справі осіб (наприклад, потерпілого). Державні органи не можуть займати сторонню позицію, або ж упереджене щодо конкретної особи ставлення. Відповідні дії кваліфікують як службові злочини, зокрема бездіяльність, перевищення влади, та ін.

2. **Наявність юридичних повноважень** у органів, наділених правом адміністративного покарання.

Право на покарання включає:

– виявлення у діянні повного зовнішнього складу проступку, що закріплено у нормах КУпАП (йдеться про встановлення фактичних і юридичних підстав застосування відповідальності);

– наявність винної особи та досягнення нею віку, який надає можливість застосувати адміністративну відповідальність;

– можливість застосування покарання в даному конкретному випадку, тобто відсутність причин, що його унеможливають (строк давності, смерть, неповноліття, крайня необхідність, необхідна оборона, помилування, скасування акта, що встановив адміністративну відповідальність);

– відсутність щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови про застосування адміністративного стягнення за той самий проступок або кримінального переслідування за те ж саме діяння;

– наявність процесуальних умов, до яких належать: компетентність посадової особи, що порушує адміністративне переслідування, компетентність органу адміністративної юрисдикції, виконання встановлених законом для адміністративного переслідування формальних вимог.

3. Адміністративна відповідальність має **репресивний характер**. Дане положення полягає у тому, що керуючись власною самосвідомістю, компетентна інституція накладає на винного певні обмеження матеріального чи фізично-морального характеру, у виді та обсязі, визначеному санкцією статті КУпАП за якою і відбувається кваліфікація діяння. Такі обмеження є негативними для суб'єкта котрий їх зазнає, а отже такий дискомфорт детермінує особистісне аксіологічне репозиціонування та сприяє превентуванню потенційних актів деліквенції в майбутньому.

4. В адміністративній відповідальності знаходять вияв обидва аспекти правової відповідальності: **позитивна (абсолютна) та ретроспективна**. Перша, будучи безособовою, регламентується адміністративно-правовими нормами взагалі як обов'язок (правовий, соціальний) виконувати норми права, їх приписи, нести відповідальність за порушення таких, підлягати (добровільно чи примусово) дії адміністративних санкцій. Це ініціативне спрямування відповідальності виховує почуття права, морального обов'язку, внутрішньої потреби виконувати правові приписи, заборони.

Ретроспективна відповідальність є відповідальністю за адміністративний проступок, тобто за вже вчинене діяння.

5. Норми, що встановлюють адміністративну відповідальність, мають **допоміжне значення** щодо багатьох інших галузей.

Норми адміністративної відповідальності немов «обслуговують» норми інших галузей права (цивільного, трудового, кооперативного, земельного, фінансового, транспортного та ін.) своїм правоохоронним, заборонним, каральним впливом, гарантуючи

юридичну обов'язковість приписам багатьох юридичних галузей. Звідси і їхній відсильний характер до численних загальнообов'язкових правил, закріплених у нормах різних галузей права.

6. Значна кількість норм КУпАП містять дискреційні **повноваження** органам, уповноваженим розглядом справи про конкретні правопорушення.

Це є особливою ознакою адміністративно-правової відповідальності. Вона означає, що уповноваженні державні органи (посадові особи) мають право діяти на власний розсуд при встановленні адміністративних заборон або виду покарання, при застосуванні альтернативних стягнень, при визнанні обставин скоєння проступків такими, що пом'якшують відповідальність, при обранні місця розгляду адміністративної справи, форми оскарження, скасування, зміни постанови по адміністративній справі. Лише за розсудом суду, визначають такі оціночні поняття, як «істотна шкода», «значні збитки», «тяжкі наслідки», «значні розміри» тощо.

Саме право діяти на власний розсуд (звичайно, у межах юридичних приписів) є гарантією стабільності адміністративно-правових норм і водночас гнучкості у застосуванні заходів адміністративної відповідальності.

7. Адміністративна відповідальність допускає **заміну видів** відповідальності, а також заміну суб'єктів відповідальності.

Інститут заміни стягнень, що застосовуються до суб'єктів адміністративної відповідальності (наприклад, виправних робіт на штраф або адміністративний арешт, заходів адміністративної відповідальності – на заходи громадського впливу) і навіть заміни суб'єктів відповідальності (коли притягаються до відповідальності посадові особи за незабезпечення додержання адміністративно-правових норм іншими особами, або батьки – за проступки неповнолітніх дітей згідно з ч.ч. 1–4 ст. 184 КУпАП).

8. Ознаки, що характеризують адміністративну відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності:

- власний об'єкт правоохорони;
- власний метод правоохорони (адміністративний та адміністративносудовий);
- юридична цілісність галузі, що проявляється у наявності як матеріальних так і процесуальних норм;
- здатність до саморозвитку, систематизації нормативного фонду галузі.

Законодавчу основу для прийняття актів, що регулюють питання встановлення адміністративної відповідальності складає Конституція України.

У статтях, які зобов'язують громадян виконувати конституційні норми, приписи законодавчих і підзаконних актів щодо захисту Батьківщини, охорони громадського порядку, природи, власності й т. д., містяться вимоги та обов'язки, які реалізуються шляхом встановлення та застосування юридичної, зокрема адміністративної відповідальності.

Основним джерелом правоохоронних норм є Кодекс України про адміністративні правопорушення (прийнятий 07.12.1984 р.) Паралельно з цим Кодексом діють норми, що встановлюють адміністративну відповідальність, але містяться у законодавчих міжгалузевих актах (Митний кодекс, Повітряний кодекс, закони України «Про охорону державного кордону», «Про надзвичайний стан» та ін.), які з різних причин не включено до зазначеного Кодексу.

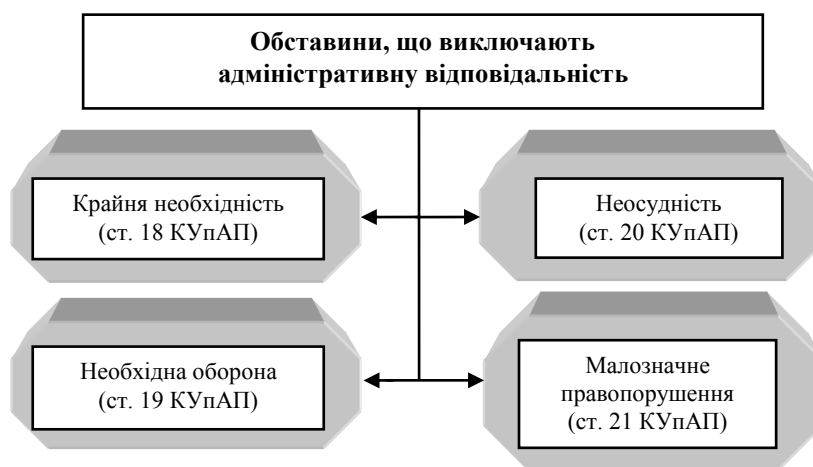
Вчинення адміністративного проступку і момент притягнення до відповідальності розходиться в часі. Між тим, законодавство про адміністративну відповідальність може зазнати змін. Ось чому законодавець передбачив, що правопорушник притягається до відповідальності на підставі законодавства, яке діє на час і за місцем скоєння проступку.

При цьому акти, що пом'якшують чи відмінюють відповідальність, мають зворотну силу, ті ж акти що встановлюють чи посилюють відповідальність – зворотної сили не мають.

Щодо процедури розгляду адміністративних справ, то вона здійснюється на підставі процесуальних норм, які діють на час і за місцем розгляду справи.

Адміністративна відповідальність є ефективним засобом боротьби з правопорушеннями. Разом з тим, законодавство України передбачає можливість звільнення осіб, що вчинили адміністративні правопорушення від того чи іншого виду відповідальності.

Тут слід розрізняти обставини, що виключають адміністративну відповідальність, а такими згідно ст. 17 КУпАП є крайня необхідність, необхідна оборона, стан неосудності і підстави звільнення від адміністративної відповідальності осіб, що вчинили правопорушення. Такими обставинами є малозначність правопорушення (ст. 22 КУпАП) і передача матеріалів про правопорушення на розгляд товариського суду, громадської організації або трудового колективу за місцем праці, навчання порушника.



Крайня необхідність має місце, коли дія, передбачена нормою КУпАП, або іншого нормативного акту, містить ознаки правопорушення, але вчинена в стані крайньої необхідності, тобто для усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам та свободам громадян, встановленому порядку управління, якщо ця небезпека не могла бути усунена іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода. Така дія не є адміністративним правопорушенням.

Не є адміністративним правопорушенням дія, яка має ознаки правопорушення, але вчинена в стані необхідної оборони, тобто при захисті від протиправного посягання шляхом заподіяння посягаючому шкоди, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони.

Не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час чинення протиправної дії чи бездіяльності **була в стані неосудності**, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу психічної діяльності, недоумства чи іншого хворобливого стану психіки.

Підставами звільнення від адміністративної відповідальності осіб, що вчинили адміністративне правопорушення є:

1. Згідно зі ст. 21 КУпАП, особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, звільняється від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд товариського суду, громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення і особи правопорушника до нього доцільно застосувати захід громадського впливу.

2. При малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням. При цьому очевидно, що усні зауваження, зроблені правопорушнику, не тягнуть ніяких юридичних наслідків (ст. 22 КУпАП).

Згідно зі ст. 15 КУпАП, військовослужбовці і призвані на збори військовозобов'язані, а також особи рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами.

За порушення правил дорожнього руху, правил полювання, рибальства, митних правил і контрабанду, вчинення корупційних діянь і ряду інших ці особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Тривалий час в адміністративному праві не було загальних норм, які б вміщали характеристику обставин, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. Нині перелік таких обставин вміщено в ст.ст. 34–35 КУпАП.

Обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення:

- щире розкаяння винного;
- відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди;
- вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин;
- вчинення правопорушення неповнолітнім; вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

Перелік обставин, що пом'якшують вину може бути розширений органом (посадовою особою), що розглядає конкретну справу.

Обставини, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення:

- продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її;
- повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин;
- втягнення неповнолітнього в правопорушення;
- вчинення правопорушення групою осіб;
- вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або при інших надзвичайних обставинах;
- вчинення правопорушення в стані сп'яніння.

Перелік обтяжуючих обставин є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає.

Розглянемо **види адміністративних стягнень**. Адміністративне стягнення можна визначити як необхідний наслідок порушення (невиконання) адміністративних заборон (приписів), що полягає в осуді поведінки порушника і обмеженні його особистих благ, матеріальних та інших правових інтересів.

У ст. 24 КУпАП дається перелік адміністративних стягнень, які можуть застосовуватись за вчинення адміністративних правопорушень:

- 1) попередження;
- 2) штраф;

3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення, або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;

4) конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, отриманих внаслідок скоєння адміністративного правопорушення;

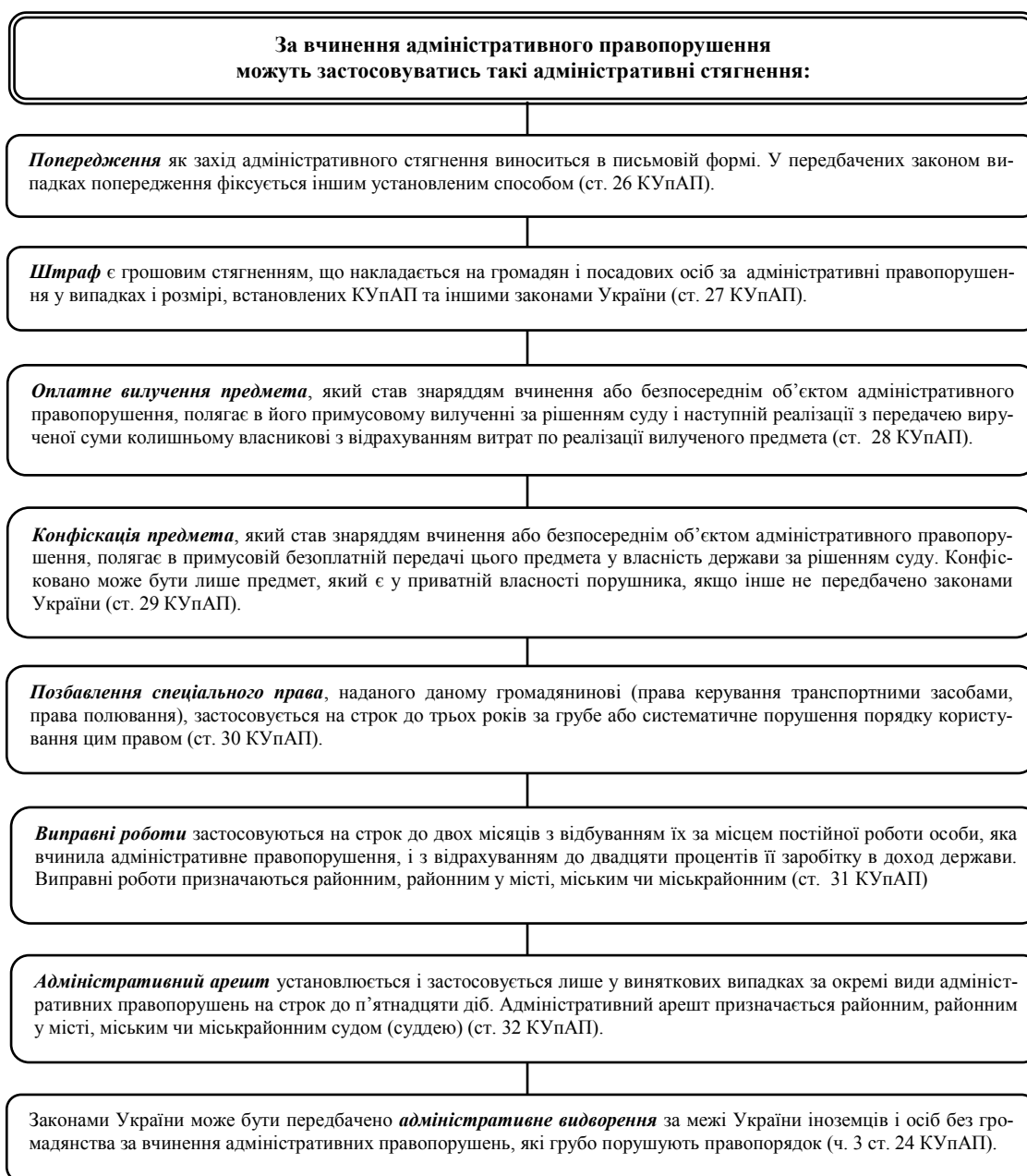
5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання);

6) виправні роботи;

7) адміністративний арешт.

У статтях 2532 КУпАП дається характеристика кожного з видів адміністративних стягнень.

Усі стягнення, будучи пов'язані між собою, утворюють єдину систему. Системотворчим чинником є **мета, яка передбачається стягненням.**



Цю мету складають:

- покарання правопорушника;
- припинення протиправного вчинку;
- відновлення правовідносин, порушених проступком;
- виправлення, виховання порушника;
- попередження можливих нових проступків;
- відшкодування завданих правопорушенням збитків.

Для системи стягнень характерними є: послідовність розміщення їх за тяжкістю кари, захисний характер: вони передбачають не помсту за вину або спокутування її, а є вимушеними правозахисними засобами.

Адміністративні стягнення можна поділити на основні і додаткові.

Більшість стягнень належить до основних, які безпосередньо і в повному обсязі застосовуються до правопорушників (штраф, виправні роботи, адміністративний арешт). Оплатне вилучення і конфіскація предметів можуть застосовуватися як додаткові стягнення, тобто сукупно з основними, але вони ж можуть застосовуватися і як основні стягнення. У разі ухилення особи, що вчинила дрібне хуліганство (ст. 173) від виправних робіт (ст. 325 КУпАП), законодавством передбачена можливість заміни їх на інший вид стягнення у порядку дискреційних повноважень судді.

Суб'єктом права покарання за адміністративні правопорушення є держава в особі уповноважених органів, які об'єднуються поняттям «**органи адміністративної юрисдикції**».

Розрізняють три групи таких органів:

- 1) адміністративно-юрисдикційні органи: адміністративні комісії, суди;
- 2) органи, що поряд з іншими здійснюють і юрисдикційні повноваження: міліція, військкомати, виконкоми місцевих рад;
- 3) громадські формування, яким передано адміністративно-юрисдикційні повноваження: товариські суди, комісії по боротьбі з пияцтвом.

У третьому розділі КУпАП (ст. 213–2448) перераховуються органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення та приводиться їх компетенція щодо розгляду конкретних правопорушень і прийняття відповідних рішень.

У ст. 222 КУпАП визначається, розгляд яких адміністративних правопорушень належить до компетенції органів внутрішніх справ та повноваження конкретних посадових осіб ОВС щодо розгляду матеріалів про адміністративні правопорушення і застосування адміністративних стягнень.

Література до теми № 3

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/372312>
3. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 № 3206VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/320617>
4. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/168218>
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: [станом на 5 січня 2014 р.]. – К.: Велес, 2014. – 176 с.

6. Адміністративне право: навч. посібник. – 3 вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
7. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристъ, 2004. – 728 с.
8. Гладун З. С. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз / З. С. Гладун. – Львів: УАДУ, 1996. – 22 с.
9. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – 112 с.
10. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: учебное пособие / под. общ. ред. В. М. Соколова, А. И. Турчинова. – М.: РАГС; Статут, 2006. – 333 с.
11. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Вашенко, Ю. П. Сурмін та ін. – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
12. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
13. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
14. Костенников М. В. Административное право и проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. В. Марьян. – М.: NOTA BENE, 2010. – 328 с.
15. Ортинський В. Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.
16. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.
17. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2007. – 485 с.
18. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для студентов / В. В. Черепанов. – М.: ЮНИТИДАНА, 2010. – 679 с.

ЧАСТИНА 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Тема № 4. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

1. *Поняття державного управління, його суть і характерні риси*
2. *Основні принципи державного управління*
3. *Управління внутрішніми справами, як самостійна галузь державного управління та його основні принципи*

1. Поняття державного управління, його суть і характерні риси

Термін «управління» походить від латинського слова «*administratio*» (грец. «керівництво») і в буквальному розумінні означає діяльність по керівництву чимнебудь.

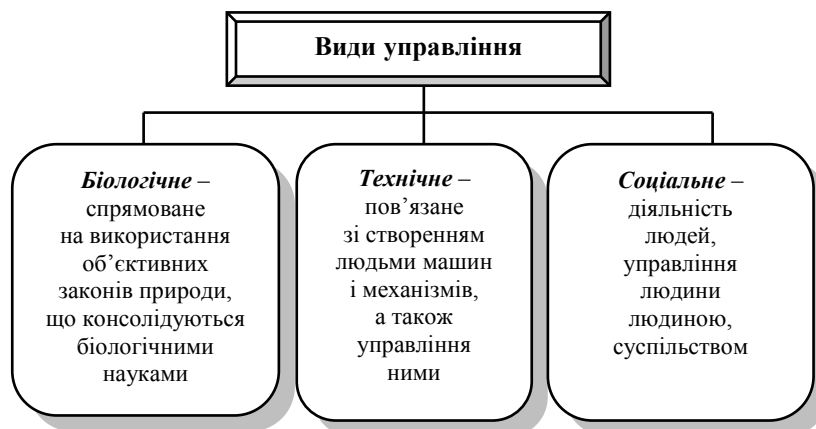
Управління, у широкому розумінні цього слова – це функція організованих систем різного виду, яка забезпечує збереження їх певної структури, підтримує режим діяльності, забезпечує реалізацію програмної мети діяльності.

В найзагальнішому 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. 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).

Принципова (елементарна) схема системи управління



Всі три види управління пов'язані між собою. У сфері соціального управління можна розглядати управління суспільством, державне управління, управління в громадських організаціях, управління виробництвом.



Для характеристики управління необхідно визначитися в таких вихідних поняттях, як: «об'єкт управління», «суб'єкт управління», «управлінський процес», «управлінська взаємодія», «управлінські відносини», «мета управління», «функції управління», «принципи управління», «система управління», «механізм управління» тощо.

Об'єкт управління – це те, на що спрямований свідомий, планомірний, організований, систематичний вплив *суб'єкта управління*. Метою такого впливу є спрямування об'єкта по шляху 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.

Об'єкт управління, тобто той, ким керують, – це, передусім, колектив працівників організації чи підприємства, а в органах внутрішніх справ об'єктом управління є також матеріальні, фінансові та трудові ресурси.

Суб'єкт управління – це структурно-організований колектив державних службовців чи один державний службовець, або інший компетентний суб'єкт, сукупність характерних правомочностей котрого зумовлюють можливість (в деяких випадках обов'язок) останнього вчиняти владно-розпорядчу діяльність спрямовану на організацію та дискурсування безпосереднього об'єкта управління, в межах та порядку передбаченому чинним законодавством. Суб'єкт і об'єкт управління, їх окремі компоненти вступають у взаємостосунки з питань організації, всіх сторін життєдіяльності установи чи підприємства. Ці взаємостосунки утворюють таким чином систему управління. Між суб'єктом і об'єктом управління встановлюється прямий (директива, наказ, розпорядження) і зворотний (доповідь, звіт, інформація про виконання) зв'язок.

Характеризуючи найзагальніші *особливості процесу управління*, слід, по-перше, відзначити, що **управління в суспільстві – це управління людьми за допомогою людей**. Тому врахування потреб, інтересів, ідеалів людей в будь-якій галузі суспільного життя – економіці, політиці, соціальній сфері, культурі – найважливіший критерій управління, яке здійснюється державою.

На зрілість зв'язків і відносин організаційно оформлених груп впливають такі показники, як рівень взаємодії суб'єктів управління, єдність і незалежність їх інтересів, соціальна спрямованість діяльності суб'єктів управління.

Управління являє собою такий процес взаємодії сторін, при якому одна з них чинить вплив на другу, друга ж виявляється здатною сприйняти такий вплив і будувати свою поведінку відповідним чином. Управління може вважатись успішним за умови, що суб'єкт (сторона, яка впливає) сформулював (визначив) мету взаємодії, а об'єкт (сторона, яка підлягає впливу) має засоби й можливості для її реалізації. Управлінська взаємодія може реально функціонувати тільки в тому випадку, якщо об'єкт управління виконує команди суб'єкта управління. Для проходження управлінського процесу необхідною є, з одного боку, наявність у суб'єкта управління потреби й можливості керувати об'єктом, а з іншого, – наявність у об'єкта управління бажання й здатності виконувати ці команди, так щоб у цій взаємодії був обопільний інтерес, відчувалась взаємозалежність.

Належний рівень усвідомлення суб'єктом і об'єктом управління принципу біполярної зацікавленості проявляється в їх більш-менш однаковому розумінні мети управління.

Цілепокладання, тобто визначення *мети*, для досягнення якої здійснюється управління, є вихідним пунктом всієї управлінської діяльності і необхідною передумовою ефективності системи управління. Ніщо не може так негативно вплинути на всю діяльність системи, як невірне цілепокладання. І в важких, значних справах, і в маргінальних, підсистемних активностях професійного характеру, необхідно чітко, конкретно й зрозуміло для об'єкта управління визначити цілі діяльності. Навіть найдосконаліше забезпечення і найкращі умови праці викличуть даремні витрати ресурсів і людських сил, якщо цілі будуть нереальні, незаконні, помилкові. Ціль, мета – це майбутній бажаний стан об'єкта впливу чи кінцевий бажаний результат процесу управління. Інакше кажучи, **метою управління** є заздалегідь визначений, запрограмований стан системи, досягнення якого в процесі управління дозволяє вирішити проблему. Наприклад, посилення службової підготовки, підвищення професійного рівня співробітників, покращення матеріально-технічного забезпечення дозволяють вплинути на рівень відносин безпеки у сфері боротьби зі злочинністю в області, місті чи районі. Уточнюють ту чи іншу мету конкретні *завдання*. Під **завданнями** слід розуміти реальні, конкретні питання, які потрібно вирішувати для досягнення мети.

Наприклад, мета – розкриття злочину. Окремі завдання: перевірка конкретних версій оперативно-розшуковими заходами, усунення причин і умов, що сприяли його вчиненню тощо.

На жаль, в літературі, присвяченій вивченню управління в органах внутрішніх справ, проблема мети розглядається як суто іманентна прерогатива суб'єкта управління. «Суб'єкти управління попередньо висувають певні цілі, – пише А. П. Коренев, – і потім свідомо прагнуть до їх досягнення, здійснюють контроль за відповідністю своїх дій таким цілям. **Отже, управління є діяльність цілеспрямована**». Ідеєю автора цього вислову є те, що мету управління визначає тільки суб'єкт управління. В загальному, така позиція не є помилковою, але всеж не слід забувати і про можливість вияву ініціативи зі сторони об'єкта, як контрагента адміністративного відношення котрий володіє більш глибоким рівнем інформаційного пізнання, а отже його участь у деталізації та виборі фактичної мети управління у процесі практичної та планово-організаційної діяльності конкретної інститутції в ніякому разі не може бути підданий такій тотальній нівеляції.

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 як економіки, соціальної сфери, культури, так 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.

Так, часткові цілі можуть бути визначені не раніше, ніж буде встановлено загальні цілі на більш високому рівні управління. Отже, останні є основоположними цілями, тому що на їх базі висуваються більш вузькі, детальні завдання для підпорядкованих систем управління.

Система взаємозв'язку загальних завдань з цілями меншого масштабу виробляється за допомогою методу побудови «*дерева цілей*».

За допомогою цього методу здійснюється розукрупнення цілей, що дозволяє кожну ціль вищого рівня подати у вигляді підцілей нижчого рівня. «Дерево цілей» використовується для визначення конкретних завдань для кожного рівня управління і окремих виконавців.

Однак ефективність управління залежить не тільки від більш-менш чіткого співвідношення інтересів суб'єкта і об'єкта управління, деталізації цілей за рівнями і видами. 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.

Так, одна з аксіом теорії управління твердить: якщо ідеєю впровадження інноваційних процесів не перейняті керівник і не менш як 7–9 фахівців, розробляти програму впровадження нових технологій безглуздо.

Підсумовуючи сказане, можна зробити висновок, що *мета управління з точки зору суб'єкта – це найбільш ефективне досягнення результату об'єктом, а з точки зору об'єкта – це є бажаний його стан або бажаний результат його функціонування, отриманий шляхом вирішення поставлених керівництвом (але самостійно засвоєних) завдань при застосуванні мінімального обсягу виробничо-трудоного резерву.*

В цьому плані мета управління з боку суб'єкта і об'єкта управління не завжди співпадає.

Багатовіковий досвід та наукове узагальнення взаємовідносин об'єкта і суб'єкта управління дозволяють виробити і сформулювати *основні правила (принципи) організації дій суб'єкта стосовно об'єкта управління.*

Знання принципів управління дозволяє управлінському персоналу формувати необхідні якості, характерні риси стилю діяльності, способи розробки оптимальних рішень, системи інформаційних зв'язків тощо.

В принципах управління розкриваються підходи до створення і вибору способів, форм і методів здійснення управлінського впливу, характеру взаємодії в системі управління.

Застосування суб'єктом управління принципів, способів, форм і засобів впливу на об'єкт являє собою процес, який ділиться на етапи, періоди, операції, цикли, що в сукупності утворюють *технологію управління.*

Як бачимо, теорія управління розробляє сутнісні характеристики управління, ґрунтує принципи, способи, форми, стиль, технологію управління, а тим самим утверджує наукові основи управлінської діяльності, вивчає особливості прийняття й реалізації управлінських рішень, визначає зміст управлінських функцій.

2. Основні принципи державного управління

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

Вони поділяються на:

- соціально-політичні;
- організаційні принципи.

А. СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

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

По-друге, фіксуються в якості юридичних правил, дотримання яких необхідне для правильного і ефективного функціонування всіх ланок системи державного управління.

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

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

Систему соціально-політичних принципів складають:

- широка участь громадян в управлінні справами держави і суспільства;
- централізм в управлінні;
- рівноправність націй;
- додержання законності;
- позапартійність.

Коротко охарактеризуємо соціально-політичні принципи державного управління.

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

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

Участь громадян в державному управлінні здійснюється в різних формах. Так, 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 КУ). Так, наприклад, на всенародному референдумі вирішувалося питання проголошення незалежності України. В 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 КУ). 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 КУ).

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 більше значення набувають колективні форми участі громадян в управлінні. Конституцією України закріплено право громадян на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації 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 КУ).

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. І, що основне, трудові колективи – це нібито 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 проводиться Урядом України.

2. Централізм в управлінні

Централізм в управлінні передбачає, що організація і діяльність виконавчих органів держави будується на засадах виборності органів державної влади, підзвітності їх народові, обов'язковості рішень вищестоящих органів для нижчестоящих, відповідальності кожного державного органу і посадової особи за доручену справу.

По своїй суті, **централізм в управлінні** передбачає, з однієї сторони, необхідну централізацію керівництва з тим, щоб не допустити відомчих і територіальних тенденцій, а з другої – розвиток демократичних засад управління і, перш за все, ініціативи на місцях. 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. Разом з тим, централізм, в сучасному розумінні цього слова, передбачає можливість індивідуального вибору оптимальних способів і методів досягнення єдиної спільної мети кожним суб'єктом державного управління. Принцип централізму в державному управлінні передбачає також 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 однієї сторони, створюються колегіальні або єдиноначальні органи, з другої – 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. Таким чином, 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. В галузі управління внутрішніми справами громадяни беруть участь в охороні громадського порядку та у боротьбі з правопорушеннями як індивідуально, так і колективно. Участь громадян в управлінні внутрішніми справами проявляється в таких організаційних формах, як добровільні народні дружини (муніципальні дружини), товариські суди, ради профілактики правопорушень і т. д.

3. Рівноправність громадян в державному 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 КУ).

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 всяка проповідь 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.

4. Законність в державному 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 КУ).

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 КУ).

Додержання законності – невід'ємна риса державного управління.

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

Законність в державному управлінні передбачає:

- а) наявність ефективної системи законодавства, що регулює виконавчо-розпорядчу діяльність;
- б) свідоме, точне, творче і однакове виконання 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 і т. д.). Проте, ніякими посиланнями на доцільність, місцеві умови 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, а також 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.

5. Позапартійність.

Принцип позапартійності в державному управлінні 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 КУ).

Принцип позапартійності полягає також у тому, що окремим категоріям державних службовців заборонено членство в політичних партіях (наприклад, працівникам органів внутрішніх справ, військовослужбовцям та ін.). Такі заходи є, передусім, запорукою дотримання принципу об'єктивності та неупередженості у процесі діяльності органу, а також превентивним фактором у недопущенні абсолютного домінування певної політичної сили у спосіб масового лобіювання її інтересів репрезентаторами останньої у державно-владних інстанціях.

Б. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Використання організаційних принципів у виконавчо-розпорядчій діяльності дозволяє вибрати найбільш оптимальні варіанти структури і функціонування управлінсь-

кого апарату, чітко розподілити компетенцію між його ланками, усунути паралелелізм 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.

Система організаційних принципів державного управління поділяється на дві групи:

- I. принципи побудови апарату управління
- II. принципи діяльності управлінських структур.

I. ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ АПАРАТУ УПРАВЛІННЯ

До цієї групи принципів відносяться:

1. галузевий принцип;
2. територіально-виробничий принцип;
3. лінійний принцип;
4. функціональний принцип;
5. 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, ефективно 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.

Вся система державного управління поділена на певні управлінські галузі (галузі державного управління), найбільша кількість органів виконавчої влади в центрі і на місцях мають галузеву компетенцію (наприклад, міністерства, галузеві управління і відділи місцевих державних адміністрацій і т. д.). Пояснюється це тим, що структура державного управління наближена до реально існуючої структури матеріального і нематеріального (наприклад, соціально-культурного) виробництва, яка є галузевою.

Галузевий принцип побудови апарату управління поєднується з територіально-виробничим, 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 **територіально-виробничий** – горизонтальний. Він враховує розміщення підприємств, установ, організацій на певній території – район, місто, область, автономна республіка.

Це – різні адміністративно-територіальні і 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 КУ).

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 даній території.

Чинне законодавство України закріплює обов'язковість юридичних актів місцевих органів виконавчої влади для всіх підприємств, установ і організацій, розміщених на даній 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 в 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 задач економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць (так-звана локально-системна кооперація базового рівня).

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 даний 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 у об'єкта нижчого рівня є лише один керуючий суб'єкт, уповноважений давати йому вказівки з усіх питань управління і, таким чином, 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.

Найчастіше 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.

II. ОРГАНІЗАЦІЙНИМИ ПРИНЦИПАМИ ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ Є:

- раціональний розподіл повноважень;
- відповідальність органів управління;
- поєднання колегіальності і єдиноначальництва в управлінні.

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 виконавчорозпорядчій 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 роботи, 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 і 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. Так, 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, проекти найважливіших наказів і інструкцій та інші питання. Рішення ж колегій втілюються в життя, як правило, наказами міністрів чи інших посадових осіб.

Поєднання колегіальності з єдиноначальництвом націлене на забезпечення високої ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності, сприяє розвитку демократії в управлінні, підвищує його науковий рівень, виключає суб'єктивізм у прийнятті і реалізації управлінських рішень, забезпечує персональну відповідальність керівників за результати роботи очолюваних ними органів управління.

Таким чином, державне управління в Україні здійснюється згідно з певними принципами, тобто основними вихідними положеннями, правилами.

Система принципів державного управління може бути представлена таким чином:

Принципи державного управління

Соціально-політичні принципи		Організаційні принципи	
1.	Широка участь громадськості в державному управлінні	А.	Організаційні принципи побудови апарату управління
2.	Централізм в управлінні	1.	Галузевий принцип
3.	Рівноправність громадян	2.	Територіально-виробничий принцип
4.	Додержання законності	3.	Лінійний принцип
5.	Позапартійність	4.	Функціональний принцип
		5.	Принцип подвійного підпорядкування
		Б.	Принципи діяльності системи управління
		1.	Раціональний розподіл повноважень
		2.	Відповідальність органів управління
		3.	Поєднання колегіальності і єдиноначальництва

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

3. Управління внутрішніми справами, як самостійна галузь державного управління та його основні принципи

Як відомо, державне управління поділяється на сфери і галузі. В сферу входять питання управління загального, надвідомчого характеру (планування, стандартизація тощо). До галузі відноситься організація управління однорідними, об'єктивно пов'язаними між собою підприємствами, установами, організаціями, що функціонують в тій чи іншій сфері господарського, соціально-культурного чи адміністративно-політичного життя.

Самостійною галуззю управління в адміністративно-політичній сфері є управління внутрішніми справами. Ця галузь має свої специфічні об'єкти управління. Управління внутрішніми справами поділяється на підгалузі, які знаходяться в різноманітних управлінських зв'язках між собою.

Зміст галузі «внутрішні справи» має складний багатоструктурний характер.

До цієї галузі відносяться:

- охорона громадського порядку і боротьба зі злочинністю;
- забезпечення безпеки дорожнього руху; охорона власності; забезпечення пожежної безпеки;
- здійснення дозвільної системи;
- виконання кримінальних покарань та інші.

Всі перераховані напрямки об’єктивно взаємопов’язані, що дозволяє їх розглядати як досить складну, але єдину цілісну галузь управління.

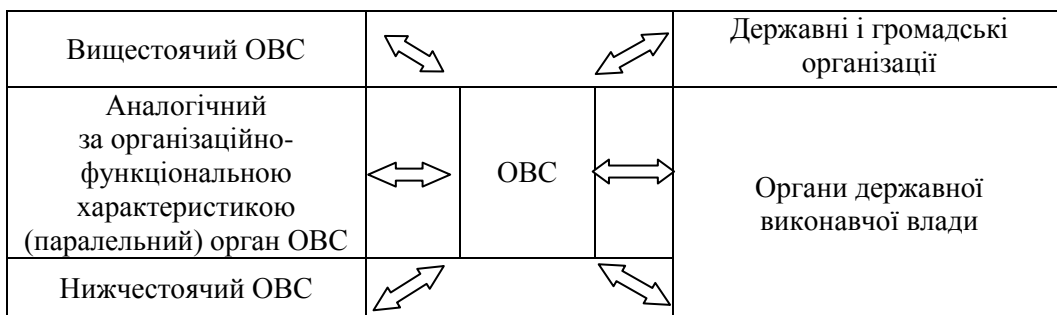
Управління внутрішніми справами – це діяльність компетентних органів держави по забезпеченню охорони громадського порядку і громадської безпеки, охорони власності, особи, прав і законних інтересів громадян, захисту їх від злочинних та інших протиправних посягань, а також створення нормальних умов для діяльності державних і громадських організацій, праці і відпочинку громадян. Управління внутрішніми справами має свою специфіку, що проявляється у правоохоронному характері управління.

Воно має на меті:

- втілення в життя законів і підзаконних актів;
- попередження правопорушень;
- створення умов державним органам, підприємствам, установам, організаціям і громадянам для реалізації їх прав і покладених на них обов’язків,
- виховання у громадян правосвідомості, поваги до норм права і правил людського співжиття.

Управління внутрішніми справами характеризується також єдиноначальництвом, високою службовою дисципліною. Органи внутрішніх справ, які здійснюють управління в цій галузі, не тільки організують, але й практично здійснюють охорону громадського порядку і ведуть боротьбу зі злочинністю. Значна кількість працівників органів внутрішніх справ мають статус представників влади, наділені правом застосовувати заходи адміністративного примусу. З наукової точки зору управління являє собою складну динамічну систему, до якої входить велика кількість суб’єктів та об’єктів управління різного рівня, що взаємодіють між собою.

Динамізм системи управління виявляється в тому, що кожна його ланка, будучи суб’єктом управління щодо нижчестоячих підлеглих ланок, в свою чергу, є об’єктом управління з боку вище стоячих ланок. Кожний орган внутрішніх справ має такі взаємозв’язки.



За характером взаємозв’язки та взаємодії можна визначити таким чином:

- з вищими та нижчими органами внутрішніх справ (підпорядкування та керівництво), з іншими органами і службами (взаємодія);
- взаємодія всередині самого органу внутрішніх справ (структурних підрозділів, окремих співробітників);

– з різноманітними державними і громадськими організаціями при вирішенні завдань щодо охорони громадського порядку і боротьбі зі злочинністю (суд, прокуратура, СБУ, підприємства тощо);

– з органами державної виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями.

Особливості управління органами внутрішніх справ

1. Наявність спеціального об'єкта впливу.
2. Значні повноваження, якими наділені ОВС.
3. Необхідність постійної взаємодії з іншими правоохоронними органами, державними та громадськими інститутами.
4. Форми централізованого підпорядкування та внутрішній його розпорядку.
5. Наділення підрозділів слідства та дізнання правами процесуальної самостійності.
6. Необхідність прийняття управлінських рішень в умовах дефіциту часу та інформації.
7. Необхідність постійного удосконалення діяльності по зв'язкам із громадськістю.

Організація і діяльність органів внутрішніх справ, крім загального законодавства, регулюється також і спеціальними відомчими положеннями, статутами, настановами. Оскільки управління внутрішніми справами є галуззю державного управління, то воно здійснюється згідно з основними принципами управління, які ми розглянули вище. Розглянемо, як же проявляються окремі з цих принципів в галузі державного управління внутрішніми справами.

Участь громадськості в управлінні внутрішніми справами є необхідною умовою підвищення ефективності діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ. Основними формами активної участі громадян в охороні громадського порядку є масові громадські організації (наприклад, професійні спілки, громадські рухи тощо), організації і органи громадської самодіяльності (вуличні, будинкові, батьківські комітети тощо), спеціальні громадські формування по охороні громадського порядку і профілактиці правопорушень (добровільні народні дружини, громадські пункти охорони правопорядку, ради профілактики правопорушень, товариські суди тощо). Громадяни також приймають участь у діяльності органів внутрішніх справ як позаштатні працівники міліції.

Централізм в управлінні внутрішніми справами проявляється в поєднанні централізованого керівництва при вирішенні основних питань охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю з децентралізацією оперативних функцій, широкою організаційною самостійністю та ініціативою апаратів і служб органів внутрішніх справ у вирішенні покладених на них задач.

Конкретним проявом централізму в управлінні внутрішніми справами є також поєднання єдиноначальництва в керівництві апаратами і службами органів внутрішніх справ і персональної відповідальності керівника за стан справ з колегіальним обговоренням основних питань службової діяльності. Органи внутрішніх справ організують свою роботу на основі суворої службової дисципліни. Наказ керівника є законом для підлеглого. Вказівки начальника не обговорюються, а виконуються. Принцип рівноправності громадян в управлінні внутрішніми справами полягає в тому, що всі громадяни, незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, місця проживання, партійної належності та інших обставин, мають право на службу в органах внутрішніх справ та їх апараті, посідати ту чи іншу посаду. Незначні обмеження пов'язані тільки з віком, фізичними даними, рівнем освіти кандидатів на службу в органи внутрішніх справ.

Принцип рівноправності громадян полягає також у тому, що органи внутрішніх справ забезпечують охорону прав і свобод усіх без винятку громадян, незалежно від наведених вище обставин.

Найважливішим принципом державного управління в галузі внутрішніх справ є додержання законності. Діяльність органів внутрішніх справ та їх посадових осіб носить державновладний характер, зачіпає суб'єктивні права та інтереси конкретних осіб. Вони наділені певними повноваженнями і виступають в інтересах і від імені держави. Будь-які відхилення від вимог закону наносять значну суспільну шкоду, підривають авторитет держави в цілому. Тому органи внутрішніх справ та їх працівники повинні діяти в межах наданих їм повноважень і в установленому законом порядку.

Щодо організаційних принципів побудови та діяльності органів внутрішніх справ, то тут слід відзначити, основним принципом побудови ОВС є лінійно-функціональний принцип. Цей принцип поєднує переваги лінійного та функціонального принципів – єдиноначальництво і ефективний контроль за діяльністю усіх ланок системи органів внутрішніх справ з високим рівнем функціонального керівництва.

Організаційними принципами діяльності органів внутрішніх справ є одноособова відповідальність керівників за результати роботи органів і служб, раціональний розподіл повноважень, рівномірне робоче навантаження служб і окремих працівників, поєднання єдиноначальництва і колегіальності при прийнятті найважливіших рішень. Таким чином, управління внутрішніми справами – це самостійна галузь державного управління в адміністративно-політичній сфері. Ця галузь має свої специфічні об'єкти управління. Управління внутрішніми справами поділяється на підгалузі, які тісно взаємопов'язані між собою. Управління внутрішніми справами – це діяльність компетентних органів держави по забезпеченню і охороні громадського порядку і громадської безпеки від злочинних та інших протиправних посягань. Управління внутрішніми справами має свою специфіку, яка проявляється в правоохоронному характері управління.

Управління внутрішніми справами, як і іншими галузями державного управління, здійснюється за певними принципами, основними з яких є додержання законності, широка участь громадян та рівноправність громадян в управлінні внутрішніми справами, централізм. Побудова системи органів внутрішніх справ враховує специфіку їх діяльності. Основним принципом їх побудови є лінійно-функціональний принцип. Організаційними принципами діяльності органів внутрішніх справ є одноособова відповідальність керівників за результати роботи підпорядкованих органів і служб, раціональний розподіл повноважень та поєднання єдиноначальництва і колегіальності.

Література до теми № 4

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 30. – Ст. 141.
2. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
4. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. № 383/2011.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 5 січня 2014 р. – К.: Велес, 2014. – 176 с.
6. Адміністративне право: навч. посібник. – 3-тє вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
7. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юрист, 2004. – 728 с.

8. Гладун З. С. Поняття і зміст державного управління: адміністративноправовий аналіз / З. С. Гладун. – Львів: УАДУ, 1996. – 22 с.
9. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь: Український фінансовоекономічний інститут, 1998. – 112 с.
10. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: учебное пособие / под. общ. ред. В. М. Соколова, А. И. Турчинова. – М.: РАГС; Статут, 2006. – 333 с.
11. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
12. Колпаков В. К. Адміністративноделіктний правовий феномен: монографія / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
13. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
14. Костенников М. В. Административное право и проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. В. Марьян. – М.: NOTA BENE, 2010. – 328 с.
15. Ортинський В. Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.
16. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.
17. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2007. – 485 с.
18. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для студентов / В. В. Черепанов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 679 с.

Тема № 5. МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

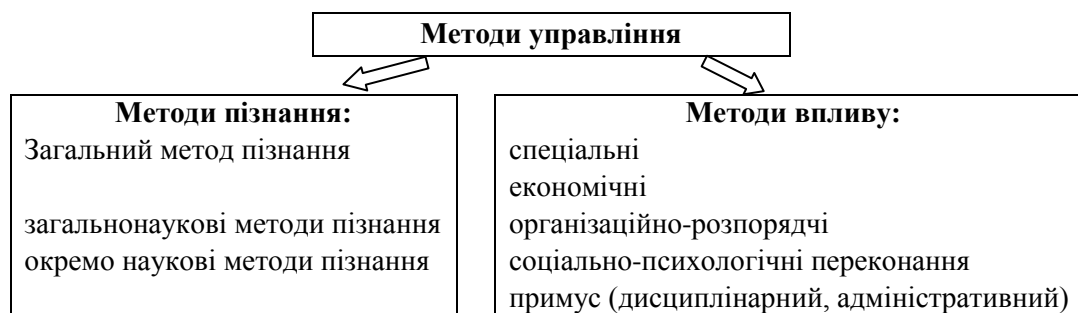
1. *Методи управління в органах виконавчої влади*
2. *Методи впливу в органах виконавчої влади*
 - 2.1. *Переконання та примус як загальні методи впливу*
 - 2.2. *Адміністративні методи*
 - 2.3. *Організаційні методи*
 - 2.4. *Економічні методи*
 - 2.5. *Соціально-психологічні методи*
3. *Метод переконання в державному управлінні: його суть і значення*
 - 3.1. *Примус у здійсненні державного управління. Адміністративний примус як різновид державного примусу, його види*

1. Методи управління

Метод управління – це сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються учасниками управлінського процесу. Для здійснення управління його суб'єкти використовують відповідний до ситуації управлінський механізм. Він являє собою сукупність пізнаних закономірностей і принципів, які застосовуються на їх основі, форм і методів взаємодії суб'єкта і об'єкта управління в конкретних історичних та економічних умовах суспільства. Складовою частиною методу управління є **операція (процедура)**, під якою розуміють конкретну, елементарну дію виконання згідно з управлінським завданням. «Під процедурою, – як вважають деякі автори, – звичайно розуміють порядок проведення

дій, необхідних для виконання будь-якої справи, рішення, завдання» . Процедури визначають стадії, їх цілі, черговість і час виконання, конкретні дії на кожній стадії, підстави й приводи їх здійснення – взаємозв'язок між ними, способи їх документального оформлення і фіксації.

Методи засновуються на законах і принципах діяльності суб'єкта та об'єкта управління. Тому вони покликані забезпечити такий склад і зміст прийомів, операцій і процедур у ході здійснення управлінської діяльності, такий порядок взаємодії людей, який, з одного боку, забезпечив би професійну, організаційно-технічну обґрунтованість рішення, а з іншого – максимально враховував би інтереси людей та організацій, яких воно торкається, які будуть його реалізувати. Ці дві сторони органічно взаємопов'язані. Недостатньо лише досягнути такого рівня організаційно-проектної моделі в процесі вибору способу управління яка б обумовлювала оптимальність рішення з суто професійної точки зору, але не відповідає інтересам людей, бо в такому випадку вони не вважають його правильним, своїм, не розуміють або не сприймають причин, які його викликали. Таке рішення зрештою виявляється помилковим, недосяжним, завдає шкоди суспільству, галузі, організації. Як правило, це пов'язано з використанням «келійних», «кабінетних» способів управління. Для уникнення прорахунків необхідні такі методи управлінської діяльності, які забезпечують комплексну участь фахівців, співробітників, представників усіх сторін, котрі беруть участь в управлінських відносинах свідомо і відповідально.



В управлінні використовуються різноманітні методи. Так, з точки зору діяльності суб'єкта управління на всіх етапах управлінського процесу виділяють чотири загальні групи методів: підготовки, прийняття, організації й контролю за виконанням управлінських рішень. За характером впливу на виконавців розрізняють чотири основні типи методів управління: *економічні, організаційно-розпорядчі, правові й соціально-психологічні*. Виділяють також методи *прямого (безпосереднього) та непрямого (опосередкованого) впливу* – це, наприклад, адміністративні, матеріального і морального стимулювання праці тощо.

За масштабом застосування методи, які використовуються в управлінні, поділяються на *загальні* (методи тестів, інтерв'ю тощо) та *спеціальні* (організація службової діяльності тощо).

У кожному конкретному випадку метод має відповідати особливостям діяльності суб'єкта (цілям і завданням, етапу управлінського процесу) та об'єкта управління. Як правило, на практиці використовується відповідна комбінація методів, яка забезпечує комплексність впливу.

В міру ускладнення управлінських процесів увагу теоретиків та практиків привертають ті методи, які найбільш повно відповідають змістові окремих етапів рішення управлінських завдань у різних сферах суспільства. Процес вироблення управлінського

рішення, незалежно від змісту його цілей і завдань, на першому етапі – етапі підготовки рішення – потребує глибокого й різнобічного аналізу існуючих проблем, пошуку альтернативних шляхів їх розробки, предикативного синтезування перспективно-очікуваних здобутків та конструктивно-обумовлених позитивних моментів такого рішення з метою їх подальшого співставлення з ймовірно-допустимими складнощами та затратами, що і буде формувати коефіцієнт корисності нормотворення як такого. Для здійснення цієї роботи необхідне залучення компетентних фахівців. Однак на практиці вони можуть представляти різні заклади, організації, установи, виражати особисті та групові інтереси. Вибір того чи іншого способу вирішення проблеми може базуватися на основі цих інтересів, у зв'язку з чим виникає завдання усунути небезпеку суб'єктивізму при підготовці рішення. Одним з найбільш відомих та ефективних методів підготовки управлінського рішення при наявності суперечних вимог є метод **«мозкової атаки»**.

Метод «мозкової атаки» вживається для виявлення й визначення значущості проблеми, факторів, що впливають на її вирішення. З його допомогою можна подолати недоліки традиційних способів розв'язання проблемних ситуацій, наприклад, за допомогою проведення нарад, де мають місце пасивність окремих учасників, беззмістовність виступів, довготривалість обговорювань, сильний вплив конфліктів та суперечностей інтересів учасників на хід роботи.

Вказані недоліки долаються переважно зусиллями фахівця – організатора групової роботи завдяки дотриманню принципів формування групи й ходу обговорення проблеми, прийняттю до розгляду найсміливіших пропозицій і проектів, вибору найбільш оптимальних серед них. Каталізуючим фактором у процесі мозкової атаки може бути як внутрішній імператив ініціатора, як продуктивної ланки інституції, або ж зовнішнє стимулювання, яке об'єктивізується у заходах соціально-моральної чи фінансово-економічної ревардації.

Найбільш демократичним методом вироблення спільного рішення є **дискусія** як спосіб широкого залучення спеціалістів і співробітників до обговорення будь-якої складної проблеми. Особливість дискусії полягає в існуванні ще до початку обговорення різних варіантів розв'язання даної проблеми. Саме присутність різних думок, позицій, нерідко конфліктних, служить основою для впровадження методу дискусії при виробленні управлінського рішення. Вона проводиться за допомогою визначення конкретної проблеми та відкритого публічного обговорення шляхів її вирішення, спільного вибору з них найбільш ефективного. Відмінною рисою такого методу є вищий рівень підготовленості учасників дискусії та поетапність підходу до вирішення проблеми по суті, що не є характерним для екстремально-емергуючого процесу мозкової атаки з вкрай лімітованими часовими межами, зумовленими неочікуваністю постановки проблематики та необхідністю її негайного вирішення.

Дискусія передбачає вільний виклад учасниками своїх позицій, зіставлення різних підходів, обговорення переваг і недоліків, що вимагає відповідної організації спільної роботи, визначених методичних заходів, знань та навичок для їх реалізації.

Комплексним методом, який охоплює всі стадії процесу підготовки й прийняття управлінського рішення, є **метод ділової гри**. Він знаходить застосування у випадках складних проблемних ситуацій (наприклад, надзвичайні події), які вимагають для свого вирішення взаємодії багатьох зацікавлених відомств, організацій, їх роз'єднаність у реальній практиці сприяє виникненню непорозуміння, прагненню переслідувати власний інтерес, а іноді – дезінформувати суспільство з приводу реально існуючих проблем і способів їх вирішення. Виникає необхідність зустрічі «обличчям до обличчя», процедури взаємних «викривань», руйнування стереотипів поведінки.

Головне завдання *ділової гри* – організувати спільну діяльність учасників вирішення проблеми так, щоб розкрити реальну суперечність їх інтересів відносно проблемної ситуації, виявити позиції, які примушують відстоювати загальні та групові інтереси, досягти обнародування необхідної інформації, допомогти учасникам почути й зрозуміти один одного, знайти шляхи до узгодження дій, мобілізувати їх здібності для отримання у підсумку суспільнонеобхідних рішень незалежно від відомчих чи групових пристрастей та прихильностей.

Ділова гра – це репетиція, моделювання майбутньої спільної злагодженої діяльності. У діловій грі розробляються організаційні заходи та принципи взаємодії, практичні навички і вміння ними користуватись.

Важливим завданням суб'єкта управління є віднайдення засобів реалізації вироблених управлінських рішень. При організації виконання управлінських рішень необхідним є процедура описання порядку реалізації конкретних управлінських завдань, з одного боку, і розподіл функцій, прав та обов'язків між окремими суб'єктами управління – з іншого. Одним з методів розробки такої процедури є *регламентний* метод. Він являє собою спосіб описання порядку виконання управлінських рішень і служить для розподілу управлінських завдань між виконавцями. Таке описання здійснюється у формі регламенту, в якому зафіксовано, хто, коли і в яких умовах вирішує ті чи інші завдання і хто несе відповідальність за їх реалізацію. Під регламентом управління розуміють встановлення та формальне закріплення сукупності правил, які визначають структуру, функції та порядок діяльності суб'єктів, які здійснюють управління конкретним об'єктом – підрозділом, службою, територіальними та іншими організаційно оформленими об'єднаннями людей. Регламент визначає послідовність виконання управлінських завдань та умов їх вирішення.

Регламент, як правило, складається для виконання конкретного управлінського завдання, яке входить у зміст діяльності організації або закладу і може включати такі положення:

- організаційна структура, склад органів управління закладом та його підрозділами: адміністрація, нарада трудового колективу, суспільні організації; порядок утворення органів управління;
- конкретний розподіл прав та обов'язків, повноважень органів управління – між зібранням співробітників та адміністрацією;
- порядок вирішення службових та інших питань життєдіяльності закладу;
- порядок вирішення суперечностей, які виникають між окремими органами управління в процесі службової діяльності;
- конкретні процедури прийняття рішень з окремих виробничих, фінансових, соціальних та інших питань;
- порядок призначення відповідальних керівників на всіх рівнях управління;
- заходи щодо матеріального, морального, адміністративно-правового захисту прав і повноважень органів управління, підрозділів, служб та працівників, які беруть участь у роботі цих органів;
- порядок внесення змін і доповнень до регламенту управління закладом.

При реалізації управлінських рішень, програм широко застосовуються методи *колективної та індивідуальної матеріальної мотивації*. Засобами мотивації виступають оклад, заробітна плата та винагорода.

Для надання стійкості організаційних зв'язків у системі управління в процесі виконання управлінських завдань застосовують *розпорядчий* метод (метод розпоряджень).

Перш за все, він виявляється у виданні наказів, планів, інструкцій, розпоряджень та інших документів, що називаються актами управління.

Застосування цього методу викликане тим, що безпосередня діяльність людей в процесі управління не піддається детальній регламентації, а отже поточне нормотворче провадження є найбільш ефективним способом коректування та спрямування діяльності підконтрольної одиниці.

Керуючись не тільки загальними, але й особистими інтересами, учасники управління в своїх діях можуть навмисно чи не навмисно відхилитися від заданої спрямованості до мети.

Одним із видів розпорядчих методів управління є *адміністративні* методи. Це методи владної мотивації. Вони ґрунтуються на підпорядкуванні закону, правопорядку, вищій посадовій особі, мають обов'язковий характер.

З їх допомогою **діють механізми примусу**, які формуються для захисту інтересів суспільства, держави, особистості, реалізуються права та обов'язки керівників, підтримується службова та трудова дисципліна, забезпечуються умови виконання працівниками своїх обов'язків.

Але якщо у керівника є надмірне захоплення тільки адміністративними методами, то це може призвести до придушення ініціативи і підприємливості, самостійності мислення, очікування замість оперативної реакції на зміни умов діяльності.

2. Методи впливу в органах внутрішніх справ

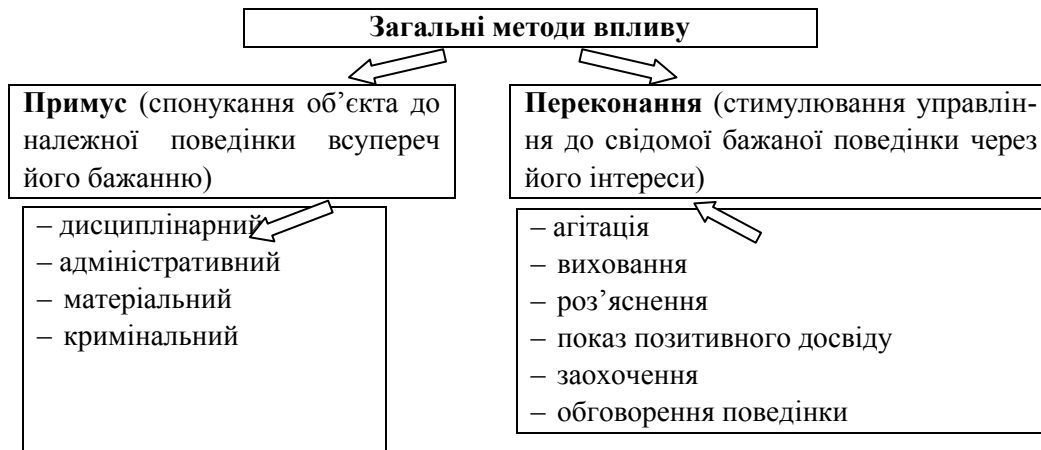
2.1. Переконавання та примус як загальні методи впливу

Під методами впливу розуміють способи функціонального налаштування окремих процесів (динаміку) та системи (статичку) управління. Методи впливу, що обумовлюють належну поведінку колективів та окремих людей в процесі управління, розрізняються стимулами, що спонукають до певних дій. Стимули можна поділити на економічні, моральні та стимули – завдання.

Загальними методами впливу на поведінку людей є переконання та примус. Їх поєднання становить універсальний принцип соціального управління, який проникає через всю систему стимулюючих методів, включаючи адміністративні, соціально-психологічні та економічні.

Переконання та примус можуть мати державний та громадський характер. Метод переконання застосовується всіма суб'єктами управління. Примус здійснюється спеціально уповноваженими на те державними органами та громадськими організаціями на основі правових норм у встановленому порядку.

Переконання як метод управління всередині системи органів внутрішніх справ слід розуміти як активний вплив керівників, а також інших суб'єктів на свідомість та поведінку співробітників системи, що має метою виховання у них внутрішньої потреби та звички чітко виконувати встановлені правила поведінки, суворо дотримуватись дисципліни та законності.



У внутрішньо-системних відносинах даний метод успішно використовується не тільки особами, які займають штатні посади керівного складу, але й різними громадськими організаціями органів внутрішніх справ (зокрема, шефами-наставниками).

Щодо зовнішньо-управлінської діяльності, **переконання** – це комплекс виховних та роз'яснювальних заходів, що здійснюються співробітниками органів внутрішніх справ з метою підвищення організованості та дисципліни всього населення та забезпечення суворого дотримання всіма громадянами законів та підзаконних актів, що регулюють суспільні відносини у сфері боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та безпеки.

Метод переконання в управлінській діяльності органів внутрішніх справ реалізується в різних формах: одні характерні для внутрішньої діяльності, інші – для зовнішньої. Так, індивідуальна та масово-виховна робота, агітаційно-пропагандистська діяльність, поширення передового досвіду, критика антигромадських вчинків здійснюються як всередині системи, так і зовні. Такі форми, як інструктування та навчання, переважно використовуються всередині системи, а поза нею – щодо членів громадських організацій, які спеціально створені для здійснення правопорядку (добровільні народні дружини, товариські суди та ін.). Для зовнішньої управлінської діяльності специфічною є також така форма переконання, як інформування населення про результати діяльності у сфері охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю.

До форм переконання належить також заохочення.

Заохочення – це публічне визнання заслуг людини, її нагородження, вияв громадської пошани за досягнуті нею успіхи у роботі чи виконанні громадського обов'язку. Заходи заохочення можуть бути морального, матеріального та морально-матеріального характеру. Деякі вчені відокремлюють метод стимулювання, пояснюючи це тим, що метод переконання має за мету виробити у громадян звички добровільного виконання конкретних правових норм, в той час як метод стимулювання спрямований на заохочення певної поведінки об'єкта управління.

Заохочення працівників органів внутрішніх справ здійснюється на підставі Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ. Але, на нашу думку, заохочення належить все-таки до форм методу переконання. Використання у діяльності органів внутрішніх справ методу переконання не виключає, в разі необхідності, і методів примусу. Це зумовлено тим, що ще трапляються порушення внутрішнього трудового розпорядку, правил співжиття, норм поведінки у громадських місцях, а також правил забезпечення громадської безпеки.

Примус зберігає своє значення як у процесі виховання особистості, так і в ході удосконалення суспільних відносин у цілому. В практиці управлінської діяльності органів внутрішніх справ використовуються в основному **два види юридичного примусу: дисциплінарний та адміністративний**. За порушення правових норм передбачається юридична відповідальність, а невиконання інших, нормативно не закріплених правил співжиття може викликати необхідність вжиття заходів громадського впливу. До державних примусових заходів, що застосовуються суб'єктами управління з метою додержання дисципліни, забезпечення законності та правопорядку, належать заходи дисциплінарного, адміністративного, матеріального та кримінального примусу.

Дисциплінарний примус має місце лише у внутрішньо системних відносинах органів внутрішніх справ. Його застосування спрямоване на забезпечення ефективного виконання покладених на органи внутрішніх справ завдань, на боротьбу із порушенням службової дисципліни. Види дисциплінарних стягнень, які можуть бути накладені на працівників органів внутрішніх справ, порядок їх накладення регламентовані Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ. При накладенні дисциплінарних стягнень керівники органів внутрішніх справ повинні прагнути до того, щоб службові вчинки окремих співробітників стали предметом обговорення в колективі, для чого можна використовувати, наприклад, товариські суди.

Адміністративний примус застосовується уповноваженими на те органами та посадовими особами. Його метою є забезпечення законності, державної дисципліни, правопорядку, він також включає в себе адміністративно-попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення та адміністративного стягнення.

На відміну від дисциплінарного, адміністративний примус використовується в основному щодо зовнішніх об'єктів управляючого впливу. У таких випадках до громадян та посадових осіб застосовуються певні санкції (ім завдається моральний чи матеріальний збиток, обмежуються їх особисті, майнові та службові права), передбачені адміністративно-правовими нормами. Згідно зі ст. 15 КУпАП і працівники органів внутрішніх справ піддаються адміністративному стягненню, зокрема штрафу.

Під заходами адміністративного попередження розуміють способи та засоби примусового впливу, які застосовуються для профілактики правопорушень та усунення умов, що становлять суспільну небезпеку. Зокрема, до таких належать тимчасове припинення руху транспорту на технічно несправних ділянках магістралей, введення карантину при епідеміях та епізоотіях.

Заходи адміністративного припинення реалізуються з метою припинення здійснюваного правопорушення, попередження його шкідливих наслідків, а також створення можливості для подальшого притягнення винного до відповідальності. Ними, наприклад, є і вимоги припинити правопорушення, фізичний вплив на злісних правопорушників, адміністративне затримання, примусове лікування від хронічного алкоголізму, венеричних захворювань.

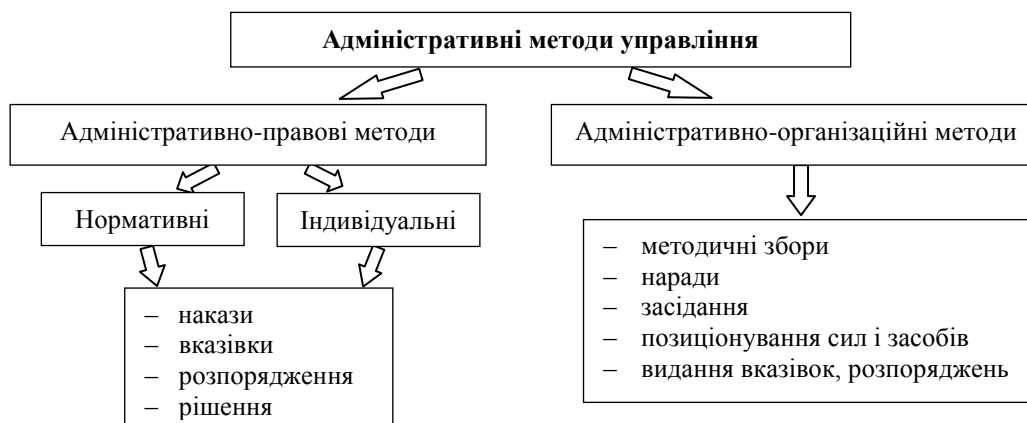
Адміністративні стягнення – це покарання, що застосовуються до винних осіб, які здійснили адміністративні правопорушення (проступки), з метою попередження нових антигромадських вчинків з їх боку. Ці стягнення можуть виявлятися у моральному чи матеріальному впливові на порушника або в позбавленні його спеціального права. Адміністративні стягнення, які застосовуються, регламентуються статтею 24 КУАП; ними є: попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, позбавлення спеціального права, виправні роботи, адміністративний арешт. Зміни, які внесені до КУАП останнім часом, значно розширили права органів внутрішніх справ щодо застосування адміністративних стягнень.

2.2. Адміністративні методи

Адміністративні методи забезпечують прямий вплив суб'єкта управління на керований об'єкт. Вони характеризуються підпорядкуванням волі керованого волі керівника за схемою «влада – підпорядкованість». Влада передбачає можливість управління. Суб'єкт управління в межах наданих йому повноважень односторонньо через відповідні форми (акти) виявляє свою волю в обов'язкових для виконання підлеглими приписах, розпорядженнях. Їх зміст становлять вказівки про те, яку роботу, якими способами та в які терміни належить здійснити керованим або від яких дій слід утриматись.

В адміністративних методах найбільш яскраво виявляється владна природа управлінської діяльності. Використання їх дозволяє суб'єкту управління прямо впливати на підлеглих. Однак це не виключає необхідності врахування інтересів останніх. Застосування адміністративних методів дає найбільш позитивний результат у тому випадку, коли розпорядження відповідає матеріальним та духовним потребам керованих.

Іноколи ініціатива застосування адміністративних методів (наприклад, видання наказу) йде від об'єкта управління, який «сигналізує» про необхідність відповідного розпорядження. В управлінській діяльності широко практикується попереднє обговорення (на засіданнях колегій, нарадах, зборах трудових колективів) проектів адміністративних рішень, а також їх візування та узгодження.



Адміністративні методи тією чи іншою мірою використовуються скрізь, де здійснюється управління. Вони реалізуються в сфері управління економікою, соціально-культурним будівництвом, в адміністративно-політичній діяльності. Важливу роль адміністративні методи відіграють в управлінні обороною, державною безпекою та внутрішніми справами.

У зв'язку з цим правильне, обґрунтоване їх застосування в системі органів внутрішніх справ набуває особливої актуальності.

Адміністративні методи досить різноманітні. Вони можуть бути класифіковані за різними ознаками:

- формою вираження;
- юридичними властивостями;
- способом впливу на поведінку об'єктів управління;
- формою приписів.

За формою вираження адміністративні методи поділяються на:

- адміністративно-правові;
- адміністративно-організаційні.

Перші з них мають державно-владний, юридичний характер. Вказівки, розпорядження суб'єкта управління, виражені в правовій формі, обов'язкові для тих, кому вони адресовані, а їх виконання гарантується примусовою силою держави. Друга група методів спрямована на здійснення суб'єктом управління безпосередніх впливів, які ґрунтуються не на нормативних приписах, а на авторитеті суб'єкта. Наприклад, такими заходами є організація та проведення керівником органу внутрішніх справ занять з підлеглими для вивчення наказів; узагальнення та поширення передового досвіду та інші подібні дії. Однак вони мають певну мету та здійснюють відповідний керуючий вплив.

Залежно від юридичних властивостей адміністративні методи можуть мати загальнообов'язковий та індивідуальний характер. Загальні нормативні приписи розраховані на невизначене число об'єктів управління, які зобов'язані діяти в суворій відповідності до вимог, що містяться в цих розпорядчих актах. До адміністративних методів даного виду належить, наприклад, розробка МВС правил, настанов, інструкцій, різного виду стандартів (зразків) службових документів, встановлення адміністративно-процесуального порядку здійснення управлінських дій (операцій). індивідуальні адміністративні приписи виявляються у прямих обов'язкових розпорядженнях, вказівках, що адресуються конкретним виконавцям.

За способом впливу на поведінку об'єктів управління адміністративні методи диференціюються на: зобов'язуючі, уповноважуючі, заохочувальні, забороняючі здійснення тих чи інших дій.

Відповідно до форм реалізації названі методи можуть бути поділені на: категоричні (імперативні), доручальні, рекомендаційні та диспозитивні.

Категоричні методи характеризуються однозначністю приписів, в яких конкретно визначається поведінка об'єкта управління. Виконавцю не надається можливість вибору: він зобов'язаний точно виконати те, що йому вказано суб'єктом управління. Разом з тим інколи вищий орган може розширити повноваження нижчої ланки, суворо визначаючи межі її дії та надаючи їй право по-своєму застосувати встановлені норми (наприклад внаслідок наданих дискреційних повноважень юрисдикційна інстанція може асимільовувати правові приписи відповідно до конкретної ситуації, її особливостей, внаслідок чого позиції правової норми, що підлягають застосуванню упускаються в силу їх недоцільності, а натомість застосуванню підлягає інша позиція).

Доручальні методи практикуються переважно в сфері взаємовідносин вищих органів з нижчими. Суб'єкт управління може доручити нижчій ланці виконання таких функцій, які не входять до компетенції останньої. На відміну від категоричних, доручальні методи, приписуючи певні дії, не встановлюють порядку їх здійснення, вирішення того чи іншого питання може бути передане на розгляд виконавця.

Адміністративні методи рекомендаційного характеру реалізуються у такій формі, як поради об'єкту управління щодо доцільності тих чи інших його дій. При цьому об'єкту надається можливість самостійного вибору шляхів та способів виконання рекомендацій з урахуванням умов функціонування та фактичних обставин.

Диспозитивні адміністративні методи використовуються для надання керованим права за взаємним узгодженням самим визначати свої повноваження та обов'язки, пов'язані із здійсненням припису суб'єкта управління. Наприклад, на основі диспозитивного припису вищого органу внутрішніх справ нижчі підрозділи домовляються про спільні дії.

2.3. Організаційні методи

Під організаційними розуміються методи впливу на структурну побудову системи з метою надання їй властивостей налагодженого механізму, здатного функціонувати найбільш раціонально.

Організаційна структура системи органів внутрішніх справ – це, перш за все, склад відповідних підрозділів (служб), їх взаємозв'язки по «вертикалі» та «горизонталі». Її удосконалення передбачає забезпечення: відповідності організаційної структури основним функціям, які реалізуються системою, а також економічності апарату, його раціональної побудови.

Організаційні методи є засобом досягнення такої мети. У процесі реалізації кожний з них перетворюється на певний напрям організаційної діяльності.

Можна виділити два основних напрями організаційного впливу на структуру апарату управління: якісний, тобто пов'язаний зі зміною змісту діяльності підрозділів, організацій; кількісний, тобто спрямований на визначення числа та штатної належності організацій та їх структурних ланок.

Організаційна структура того чи іншого апарату управління залежить від ряду чинників, але перш за все – від виконуваних функцій.

Доведення структури системи до відповідності функціям, що реалізуються, – одне з центральних питань управління. Удосконалення структури розпочинається із з'ясування призначення діяльності системи в цілому та визначення специфічних функцій її ланок, способів зв'язку та взаємодії між ними. Зв'язок та залежність структури апарату від змісту його діяльності виявляються у тому, що зміна функцій обумовлює перебудову структури.

Однак, як і будь-яка форма, структура консервативна в тому розумінні, що не перебудовується одразу із змінами змісту діяльності. Тому в управлінні органами внутрішніх справ важливу роль відіграє постійне спостереження за тими чи іншими трансформаціями, щоб своєчасно внести структурні корективи. Отже, вплив на організаційну структуру є необхідним процесом, оскільки лише при її відповідності реальним умовам можна найбільш раціонально використовувати сили та засоби.

Важливим напрямом вдосконалення оргструктури є також розробка функціональних обов'язків різних категорій співробітників та пов'язане з цим визначення прав та відповідальності певних посадових осіб. Задля досягнення максимально-ефективного способу функціонування акцентації слід піддати також і проблему накладення повноважень працівників конкретної інстанції, у зв'язку з якою різко підвищується ймовірність виникнення казусів деструктивного характеру, правових колізій, непорядкованості діяльності загалом.

Раціональна побудова організаційної структури органів внутрішніх справ вимагає науково обґрунтованих нормативів штатної чисельності апаратів та служб, оптимізованих норм керованості, доцільного співвідношення різних категорій співробітників.

Оптимізація штатів апарату управління може здійснюватись шляхом об'єктивно обґрунтованого визначення мінімально необхідної чисельності особового складу, здатного забезпечити в повному обсязі якісне виконання покладених на нього функцій.

Розрахунки штатної чисельності повинні здійснюватись на основі досвіду передових підрозділів та співробітників, враховувати прогресивні напрями вдосконалення їх роботи – завдяки впровадженню ефективних технічних засобів та науковій організації праці.

Таким чином, удосконалення структури, розробка обґрунтованих норм штатної чисельності та керованості, рівномірний та пропорційний розподіл сил та засобів, постійний організаційний вплив на систему управління органів внутрішніх справ, що здійснюється з урахуванням змін оперативної обстановки, досягнень науки та техніки – це виключно доцільний перелік заходів, вжиття яких є безумовною детермінантою продуктивності діяльності закладу, на якому вони були запроваджені.

2.4. Економічні методи

Головна сфера застосування економічних методів – управління виробництвом, де вони виступають як способи реалізації вимог економічних законів.

Основою змісту методів, що розглядаються, є економічний розрахунок, який здійснюється в двох формах: прямого централізованого розрахунку та господарського розрахунку. Прямий економічний розрахунок базується на централізованому розподілі та перерозподілі матеріальних, трудових та фінансових ресурсів з метою досягнення ефективності суспільного виробництва.

Господарський розрахунок ґрунтується на товарних відносинах, з урахуванням нового соціального змісту та використання вартісних показників.



Економічні методи застосовуються головним чином в управлінській діяльності підрозділів державної служби охорони, які забезпечують збереження власності на об'єктах народного господарства. Економічна ефективність діяльності цієї служби може визначатися через відношення загальної вартості матеріальних збитків від злочинних посягань, які були попереджені, до суми затрат на збереження матеріальних цінностей. Аналогічні підходи можна застосовувати при економічній оцінці діяльності підрозділів пожежної охорони.

Економічні методи дозволяють більш раціонально використовувати ресурси. Щоб підвищити можливість економічних важелів у невиробничій сфері, зокрема, в управлінні органами внутрішніх справ, треба знати характер та особливості вияву економічних законів у діяльності відповідних служб та підрозділів, специфіку взаємодії останніх із системою економіки. Тільки з урахуванням цього можливе успішне застосування економічних методів. Аналіз діяльності органів внутрішніх справ з економічних позицій умовно має два аспекти. Перший з них пов'язаний з вивченням питань взаємодії даних органів з народногосподарською системою, визначенням їх місця в ній. Вирішення таких питань дозволяє економічно оцінювати внесок органів внутрішніх справ у розвиток народного господарства.

Другий аспект аналізу передбачає визначення питань економічного обґрунтування безпосереднього ресурсного (фінансового, матеріального, технічного) забезпечення формування органів внутрішніх справ, застосування категорій економічної ефективності для оцінки роботи їх служб та підрозділів. Органи внутрішніх справ, виконуючи покладені на них функції, використовують значні кошти з національного доходу у вигляді бюджетних асигнувань. Суспільство та держава постійно висувають завдання щодо необхідності найбільш ефективного їх використання.

2.5. Соціально-психологічні методи

Ефективність діяльності органів внутрішніх справ залежить не тільки від організаційного, інформаційного, технічного, кадрового та іншого забезпечення, а й від характеру соціально-психологічних відносин, що складаються у колективі. Як відомо, соціально-психологічні відносини характеризуються: спільністю мети трудової діяльності, організаційною оформленістю, спільною громадською роботою, будуються на основі взаємодопомоги та співробітництва.

Тому соціальний розвиток колективу є одним з резервів підвищення ефективності та якості роботи. Важливе значення мають соціально-психологічні методи управління.

Види психологічних методів	Метод професійного відбору
	Методи психологічного стимулювання (мотивації)
	Методи комплектування малих груп і колективів
	Методи гуманізації праці

Соціально-психологічні методи управління покликані впливати на стосунки між людьми, сприяти створенню в колективі найсприятливішого психологічного клімату.

Ефективна трудова діяльність колективу багато в чому залежить від неформальних взаємовідносин його членів. Неформальна структура колективу може сприяти успішному функціонуванню системи, а може, навпаки, стати перешкодою. Тому об'єктом застосування соціально-психологічних методів переважно є неформальні стосунки, розумний і вмотивований вплив на які забезпечує згуртовану, дружню роботу колективу.

Психологічна сумісність співробітників, в свою чергу, визначається спільністю їх інтересів, потреб, професійним рівнем та ставленням до праці. Такі чинники повинні враховуватися при формуванні колективу, особливо при створенні малих груп, зокрема слідчо-оперативних, для виконання тих чи інших службових завдань.

Важливим комплексним методом управління є соціальне планування, яке все більше практикується в органах внутрішніх справ. Головна його мета – вдосконалення соціальної структури ланок даної системи, зближення кваліфікації різних категорій співробітників, підвищення загальноосвітнього та професійного рівня особового складу, розвиток його трудової та громадської активності, поліпшення умов праці, побуту та відпочинку. Однорідність соціального складу, спільність мети, характеру праці, однаковий рівень професійної та освітньої підготовки – все це сприяє згуртуванню колективу. Соціальне планування в органах внутрішніх справ багато в чому пов'язане з відбором, розстановкою, навчанням та вихованням кадрів, з формуванням у співробітників наукового світогляду, розвитком творчої ініціативи особового складу.

3. Методи переконання і примусу в діяльності органів внутрішніх справ

Органи внутрішніх справ реалізують свої задачі по охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю згідно Конституції та законів України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про попереднє ув'язнення» та інших законодавчих і нормативних актів органів виконавчої влади.

Найбільш значною за обсягом регульованих і охоронюваних суспільних відносин у сфері управління внутрішніми справами є адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. При цьому, на відміну від оперативно-розшукової і кримінально-процесуальної діяльності, можливості для використання методу переконання в адміністративно-правовій охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями надзвичайно великі.

Зрозуміло, що адміністративні правопорушення, з якими у більшості стикаються працівники міліції у сфері правоохоронної діяльності, не являють такої суспільної небезпеки як злочини, а особи, що їх вчиняють, звичайно, не є небезпечними і злісними порушниками.

Тому переконання в адміністративній діяльності ОВС є дійовим засобом попередження і припинення адміністративних правопорушень, а також виховання правопорушників.

В адміністративній діяльності ОВС переконання має на меті:

а) виховання у громадян внутрішньої потреби і стійкої звички правомірної поведінки;

б) попередження протиправних вчинків;

в) позитивний соціально-реадаптаційний вплив на правопорушників.

Необхідність досягнення вказаних цілей передбачає використання різних норм переконання, системи заходів впливу на свідомість і поведінку громадян.

В адміністративній практиці ОВС можливо виділити такі основні **форми переконання**:

- виховна робота серед населення і індивідуальна робота з громадянами, схильними до вчинення правопорушень;

- агітаційно-пропагандистська діяльність;

- критика антигромадської поведінки і створення навколо осіб, що її допустили, обстановки загального засудження;

- вивчення, узагальнення та поширення кращого досвіду охорони громадського порядку, профілактики правопорушень;

- інформування державних органів, громадських організацій і населення про стан охорони громадського порядку на конкретній території;

- заохочення громадян за активну участь в охороні громадського порядку, боротьбі з правопорушеннями і злочинністю.

Широко застосовуються в діяльності органів внутрішніх справ і заходи адміністративного примусу. Застосування заходів примусу відбиває державно-владний характер повноважень працівників органів внутрішніх справ.

Виявляючи порушення громадського порядку або натикаючись на опір своїм законним вимогам, працівники міліції повинні самотійно і не зволікаючи застосовувати

заходи адміністративного примусу для попередження або припинення протиправних дій, для покарання осіб, що вчинили правопорушення. У законі України «Про міліцію», Статуті патрульно-постової служби міліції визначені зміст конкретних заходів адміністративного примусу, мета, підстави і порядок їх застосування. Зміст заходів адміністративного примусу полягає у нанесенні (спричиненні) особі моральної, матеріальної або фізичної шкоди, певного обмеження її особистих або майнових прав. Перш за все, перед працівниками органів внутрішніх справ постає мета попередження правопорушень, недопущення порушень громадського порядку. Оскільки не завжди вдається попередити правопорушення, працівники міліції застосовують заходи адміністративного примусу з метою припинення протиправних дій. У тих випадках, коли за припиненням правопорушення виникає необхідність у додатковому впливі на правопорушника, адміністративний примус застосовується з метою покарання осіб, винних у вчиненні адміністративних правопорушень. Працівники міліції, забезпечуючи громадський порядок, використовують та застосовують ті ж заходи адміністративного примусу, які були розглянуті вище.

Адміністративно-попереджувальні заходи, що застосовуються працівниками міліції: перевірка документів, входження в житлові приміщення громадян, на територію підприємств, установ та організацій, на земельні ділянки, припинення або обмеження руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках, використання транспортних засобів у службових цілях, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, особистий огляд, огляд речей та ін.

Серед заходів адміністративного припинення розрізняють звичайні та особливі заходи припинення.

До звичайних заходів адміністративного припинення відносяться: вимога припинити протиправні дії, заборона експлуатації транспортних засобів, що мають технічні несправності, призупинення діяльності об'єктів дозвільної системи тощо.

Особливі засоби адміністративного припинення пов'язані із застосуванням зброї, спеціальних засобів, прийомів рукопашного бою тощо. Застосовуються у тому випадку, коли правопорушник чинить активну протидію або злісну непокору законній вимозі працівника міліції. Порядок і підстави застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та фізичної сили працівниками міліції визначений у законі України «Про міліцію».

Працівники міліції, виконуючи свої функції по охороні громадського порядку і громадської безпеки, застосовують передбачені чинним законодавством **заходи адміністративно-процесуального забезпечення**: доставлення порушника до органу внутрішніх справ, адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, складення протоколу, відсторонення водіїв, що керують транспортними засобами у стані сп'яніння, від керування цими транспортними засобами та огляд їх на стан сп'яніння. Органи внутрішніх справ наділені правом адміністративної юрисдикції, тобто вони мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення на порушників. Компетенція ОВС щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення визначена у статті 222 КУпАП.

Органи внутрішніх справ мають право накладати такі **види стягнень на осіб**, що вчинили адміністративні правопорушення:

- попередження;
- штраф;
- оплатне вилучення предмета, що став знаряддям або безпосереднім об'єктом вчинення правопорушення, конфіскація предмета, що став знаряддям або безпосереднім об'єктом вчинення правопорушення, а також грошей, одержаних внаслідок вчинення правопорушення, позбавлення права керування транспортними засобами.

Крім того, **органи внутрішніх справ мають право** анулювати дозволи на право зберігання і носіння мисливської вогнепальної зброї, здійснювати видворення за межі України іноземних громадян.

Органи внутрішніх справ виконують постанови суду про накладення таких адміністративних стягнень як виправні роботи і адміністративний арешт.

4. Примус у здійсненні державного управління. Адміністративний примус як різновид державного примусу, його види

Метод переконання, як основний метод державного управління у необхідних випадках доповнюється використанням примусу. Метод примусу застосовується щодо осіб, які допускають протиправну поведінку. Крім того, він використовується і як допоміжний засіб здійснення державного управління, як засіб впливу на об'єкти управління. Примусовий вплив стає необхідним, якщо засоби переконання не дали належного результату. У таких випадках на перший план висувається примусове забезпечення належної поведінки тієї чи іншої особи.

Примус у соціальному управлінні поділяється на **державний і громадський**.

Примус у сфері соціального управління проявляється в застосуванні державних та громадських заходів примусу. За порушення правових норм передбачена юридична відповідальність, невиконання інших, нормативно не закріплених правил поведінки тягне за собою заходи громадського впливу (громадський осуд, виявлення невдоволення поведінкою особи зі сторони соціуму, встановлення випробувального терміну у разі передання справи на розсуд трудового колективу та інші).

Державний примус опосередковується через правові норми та виступає у формі правового примусу, що конкретизується у примусових заходах, які застосовуються компетентними державними органами до особи, вина котрої у вчиненні певного проступку була доведена у встановленому законом порядку.

До них відносяться: юридична відповідальність (кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, матеріальна), заходи припинення і адміністративно-попереджувальні заходи примусового характеру (наприклад, митний огляд, примусове медичне обстеження, заходи карантинного характеру та ін.).

Державний примус, у залежності від безпосереднього об'єкта впливу, поділяється на **фізичний примус та психічний примус**. *Його мета* – примусити конкретні об'єкти правових відносин додержуватися певних приписів (виконувати чи утримуватись від виконання певних дій).

Примус є методом, що формує стан підпорядкованості суб'єктів, і являє собою владне веління або прямий вплив. Досягнення бажаного результату при використанні методу примусу здійснюється всупереч волі об'єкта управління при його внутрішньому, а інколи і зовнішньому опорі, протидії.

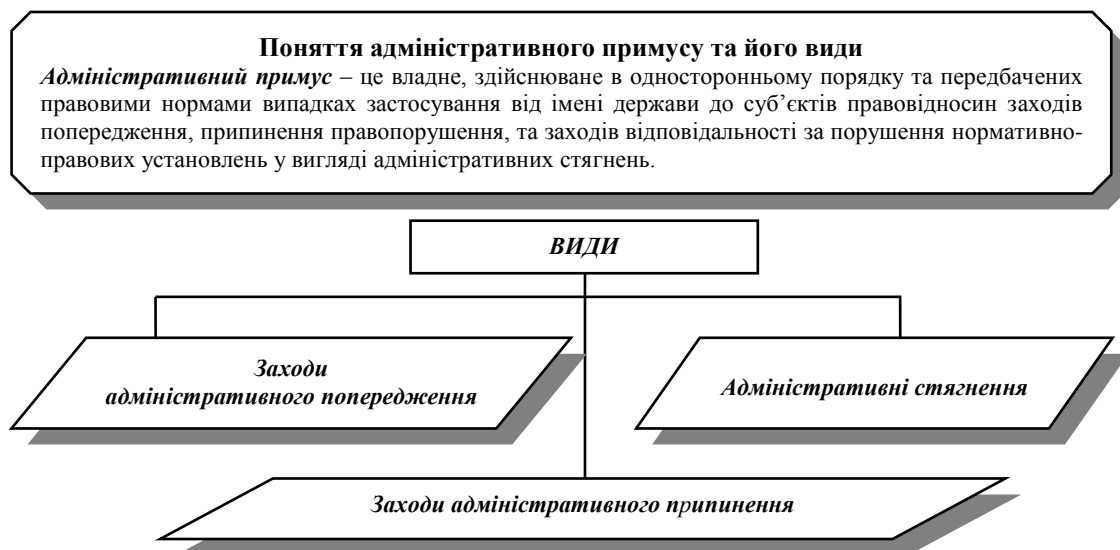
В якості безпосереднього об'єкта фізичного примусу є особа, її матеріальне становище. **Фізичний примус** може проявлятися у конкретних заходах, що чинять вплив на особу, її майно, грошові засоби, тобто він реалізується у певних обмеженнях, позбавленні деяких благ, що є у розпорядженні об'єкта управління. Саме через ці властивості примусу є можливість впливати на свідомість особи, її розум і почуття, забезпечити її необхідну поведінку.

Безпосереднім об'єктом психічного примусу є психіка людини – її розум, емоції, воля. Впливаючи на них, можна «зсередини» сформувати волю людини, схилити її до бажаної поведінки.

Для державного примусу характерне те, що він є повністю правовим і застосовується на підставі суворої правової регламентації, нормативного встановлення підстав, порядку і процедури реалізації конкретних заходів примусового впливу. Державний примус здійснюється згідно з принципом законності. Призначення державного примусу полягає у виправленні та перевихованні правопорушників, профілактиці злочинів та інших правопорушень у суспільстві. Для державного примусу властива тенденція до поступового обмеження сфери його застосування.

Державний примус поділяється на такі види: кримінально-правовий; цивільно-правовий; адміністративний; дисциплінарний.

Адміністративний примус – це різновид державного примусу, тобто він здійснюється від імені і в інтересах держави її офіційними представниками, має юридичну форму зовнішнього виразу. Цей особливий вид юридичного примусу застосовується при ігноруванні тих чи інших обов'язкових приписів, що виходять від держави в особі її уповноважених органів. У певних випадках виникає необхідність у примусовому забезпеченні виконання таких велінь. Стосовно до сфери державного управління, він є засобом забезпечення виконання приписів адміністративно-правових норм.



Адміністративний примус є засобом вольового забезпечення відповідності правовій нормі поведінки громадян, посадових та юридичних осіб при допомозі заходів впливу, врегульованих адміністративно-правовими нормами, з метою досягнення відповідного порядку, припинення та попередження правопорушень, притягнення до відповідальності правопорушників. Разом з тим, примус є одним з атрибутів державної влади. Він є знаряддям забезпечення безумовного виконання приписів правових норм усіма членами суспільства.

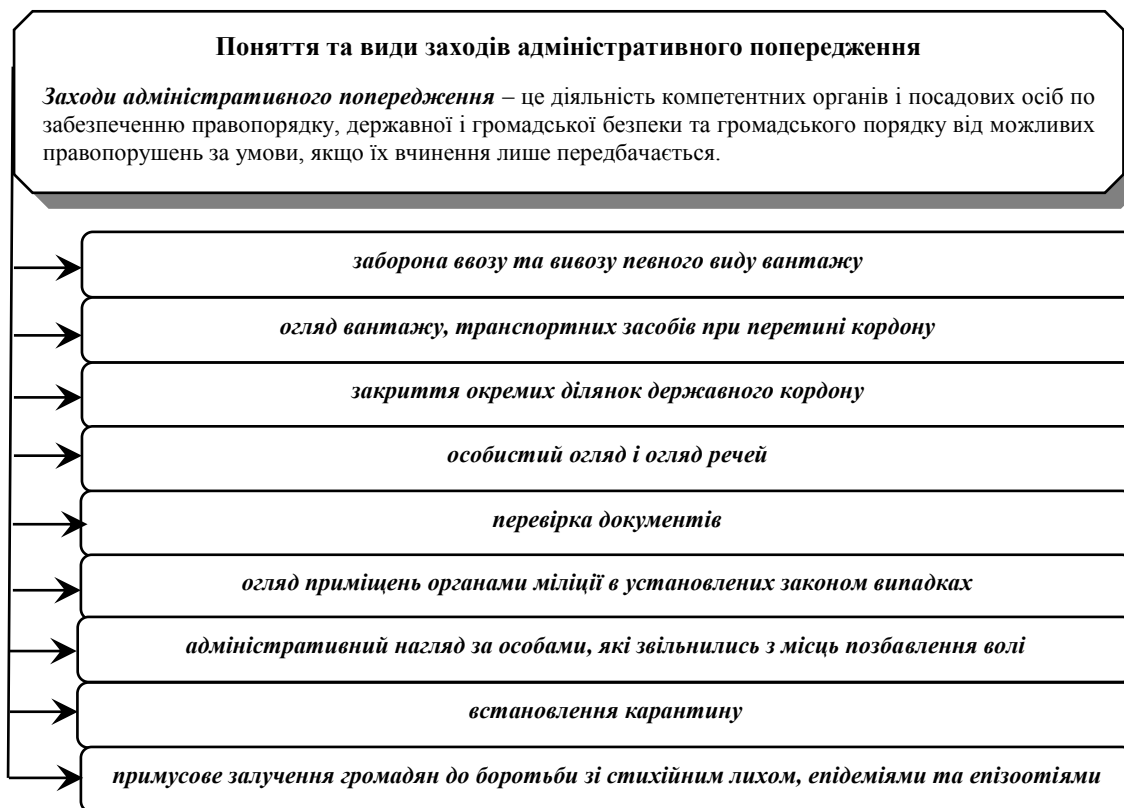
Для **адміністративного примусу** характерно:

- позасудове виконання передбачених законом або підзаконними адміністративно-правовими нормами примусових заходів уповноваженим державним органом (посадовою особою);
- адміністративний примус пов'язаний зі сферою позаслужбових управлінських відносин (накладення стягнення керівником на свого підлеглого працівника регламентується правовим інститутом державної служби, а не є видом адміністративного примусу);

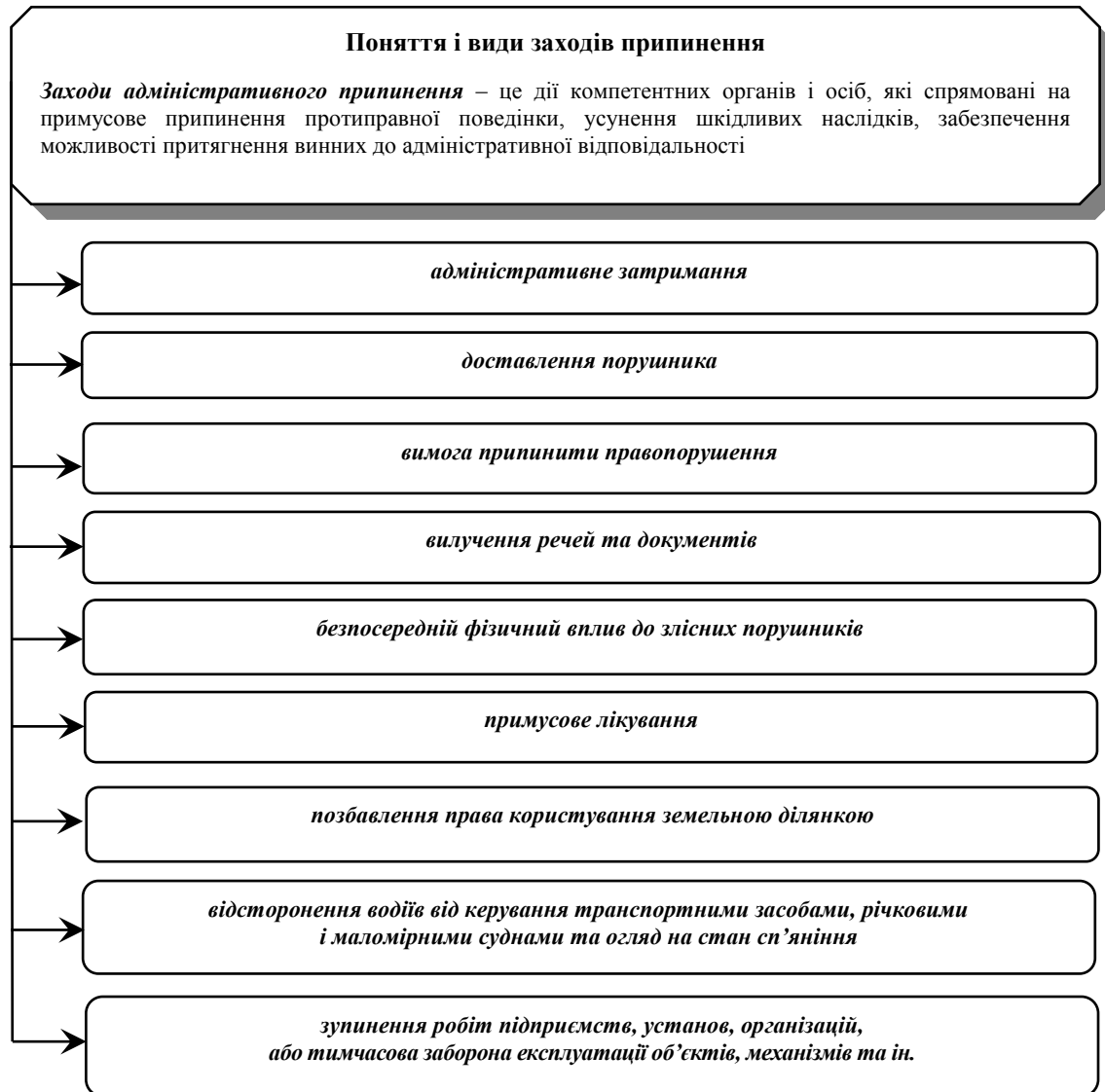
- застосування примусових засобів органом виконавчої влади щодо осіб, які не є у державно-службових відносинах з цим органом;
- застосування заходів адміністративного примусу є прерогативою тільки тих органів управління і посадових осіб, що наділені повноваженнями представників адміністративної влади;
- адміністративний примус може бути застосований лише у випадку порушення правових норм у сфері державного управління;
- адміністративний примус проявляється, перш за все, як юридична відповідальність, яку несуть особи, що допустили правопорушення перед державою в особі уповноважених нею органів управління (посадових осіб);
- практичне використання адміністративно-примусових заходів з метою попередження правопорушень, а також забезпечення громадської безпеки, не пов'язане із вчиненням правопорушення (наприклад, введення карантину при епідеміях),
- додержання принципу законності при застосуванні адміністративного примусу;
- адміністративний примус є особливим видом державного примусу. Він призначений охороняти суспільні відносини, що складаються, переважно, у сфері державного управління.

Заходи адміністративного примусу, підстави і порядок їх застосування визначаються державою. Всім заходам адміністративного примусу притаманний державно-владний характер. Заходи адміністративного примусу досить численні і різноманітні. В залежності від **мети і способу** забезпечення правопорядку, всі заходи адміністративно-примусу поділяються на чотири групи:

I. Адміністративно-попереджувальні заходи (митний огляд; перевірка документів; введення карантину; припинення руху транспорту; примусовий медичний огляд; адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі і т. д.).



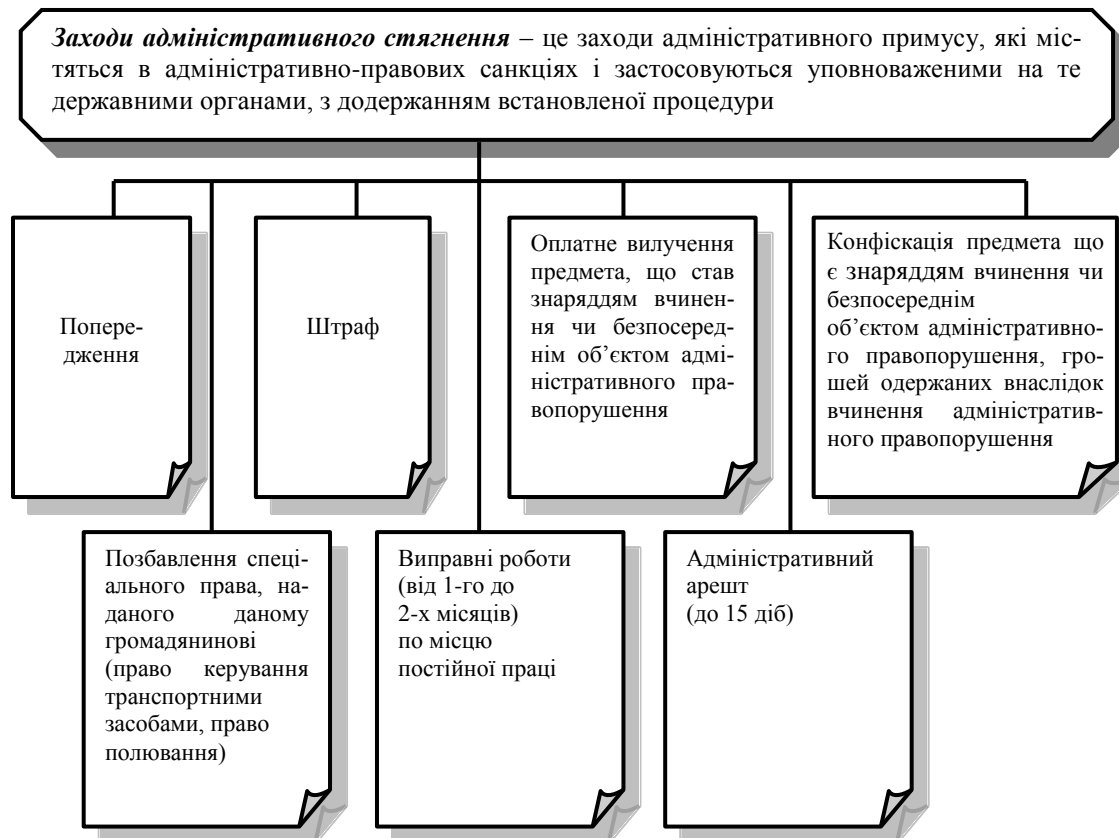
II. Заходи адміністративного припинення (адміністративне затримання і доставлення особи; заборона експлуатації несправного транспорту; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами; заборона експлуатації об'єктів дозвільної системи; особистий огляд; огляд речей і документів. вимоги щодо припинення неправомірної поведінки тощо).



III. Адміністративні стягнення (попередження; штраф; позбавлення спеціального права; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення, грошей, отриманих внаслідок скоєння адміністративного правопорушення; виправні роботи; адміністративний арешт).

Адміністративно-попереджувальні заходи мають на меті попередження і профілактику правопорушень, а також охорону громадської безпеки. Підставою для їх застосування є не правопорушення, а настання особливих, визначених законодавством умов, як пов'язаних так і не пов'язаних з діяльністю людини.

Це можуть бути, наприклад, пожежі, повені, епідемії, аварії, розшук злочинця та інші випадки. Заходи адміністративного припинення полягають у примусовому припиненні протиправних дій громадян, посадових осіб та інших, які порушують встановлений порядок.



Заходи адміністративного припинення групують у кілька видів, об'єднаних спільною правовою нормою, що регламентує їх застосування; однорідністю правових відносин, що при цьому виникають, а також за органами виконавчої влади, в компетенцію яких входить застосування **заходів адміністративного припинення**:

1. Заходи адміністративного припинення, що застосовуються безпосередньо щодо особи правопорушника (вимога припинити неправомірну поведінку, безпосередній фізичний вплив, адміністративне затримання і т. д.).

2. Заходи припинення майнового характеру (вилучення майна, знесення самовільно зведених будов і т. д.).

3. Заходи припинення технічного характеру (заборона експлуатації несправного транспорту тощо.).

4. Заходи припинення фінансового характеру (припинення кредитування, скорочення бюджетного фінансування і т. д.).

5. Заходи припинення медико-санітарного характеру (відсторонення від роботи інфекційних хворих, заборона експлуатації підприємств громадського харчування у зв'язку з їх антисанітарним станом і т. д.).

Адміністративні стягнення являють собою вид покарання за вчинене адміністративне правопорушення. Адміністративні стягнення зазначені, як правило, в санкції конкретних норм адміністративного права.

Норми адміністративного права, що визначають види адміністративних правопорушень та міру покарання за їх вчинення містяться у Особливій частині II розділу Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Там же містяться і норми, які визначають компетенцію окремих органів виконавчої влади держави щодо застосування адміністративних стягнень до порушників (розділ III).

Література до теми № 5

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: [станом на 5 січня 2014 р.]. – К.: Велес, 2014. – 176 с.
3. Адміністративне право: навч. посібник. – 3 вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
4. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристъ, 2004. – 728 с.
5. Гладун З. С. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз / З. С. Гладун. – Львів: УАДУ, 1996. – 22 с.
6. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – 112 с.
7. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: учебное пособие / под. общ. ред. В. М. Соколова, А. И. Турчинова. – М.: РАГС; Статут, 2006. – 333 с.
8. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Вашенко, Ю. П. Сурмін та ін. – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. / Валерій Костянтинович Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
10. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
11. Костенников М. В. Административное право и проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. В. Марьян. – М.: NOTA BENE, 2010. – 328 с.
12. Ортинський В. Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.
13. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.
14. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2007. – 485 с.
15. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для студентов / В. В. Черепанов. – М.: ЮНИТИДАНА, 2010. – 679 с.

Тема № 6. ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ ТА ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

1. *Адміністрація Президента України*
2. *Представництво Президента України у:*
 - 2.1. *ВРУ*
 - 2.2. *КМУ*
 - 2.3 *Конституційному Суді України*
 - 2.4. *В Автономній Республіці Крим*
3. *Рада Національної безпеки і оборони України*
4. *Урядові Комітети*
5. *Адміністрація та служба Прем'єр Міністра України*
6. *Центральні органи державної виконавчої влади*
 - 6.1. *Міністерство*
 - 6.2. *Місцеві державні адміністрації*

Президент України

Глава держави – Президент України. Інститут президентства в Україні було введено Законом України від 5.07.1991 року «Про заснування поста Президента України і внесення змін і доповнень до Конституції України». Згідно з Конституцією України, Президент України є главою держави і виступає від її імені. (Конституція України, ст. 102.) Якщо раніше Президент України був одночасно і главою виконавчої влади, то нині, згідно з Конституцією України, він є тільки главою держави. Проте, роль Президента України у організації і діяльності органів виконавчої влади є значною. Так, зокрема, Президент України подає з ініціативи коаліції Верховної Ради України кандидатуру Прем'єр-міністра (глави уряду) України на розгляд Верховної Ради України, призначає за поданням Прем'єр-міністра України керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження.

Президент України призупиняє дію актів Кабінету Міністрів України та актів Ради Міністрів Автономної республіки Крим, має право вето щодо прийняття Верховною Радою законів України. До компетенції Президента України належить також можливість прийняття особи до громадянства України та припинення громадянства України; до правомочностей Президента входять також нагородження державними нагородами та здійснення помилування. Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України в межах своєї компетенції видає укази та розпорядження, які є обов'язковими для виконання, на всій території України.

1. Адміністрація Президента України

Адміністрація Президента України (далі – Адміністрація) – постійно діючий колегіальний орган, що утворюється Президентом України відповідно до пункту 28 статті 106 Конституції України для здійснення його повноважень.

Основним завданням Адміністрації є забезпечення виконання Президентом України його конституційних обов'язків та повноважень на засадах відкритості, гласності та прозорості, всебічне сприяння у реалізації його повноважень, представлення позиції Президента в державно-владних структурних елементах апарату держави.

Для виконання основного завдання Адміністрація здійснює організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та інші види забезпечення ефективної реалізації Президентом України визначених Конституцією України повноважень Глави держави.

Адміністрація координує роботу з підготовки, розстановки, підвищення кваліфікації та оцінки кадрів центральних та місцевих органів державної влади, які призначаються та звільняються Президентом України.

Адміністрація для виконання покладених на неї завдань має право в установленому порядку:

1) одержувати інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб;

2) користуватися інформаційними базами даних державних органів, державними, в тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

3) залучати до виконання окремих робіт і завдань, до участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, у тому числі на договірній основі, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади;

4) скликати наради, створювати робочі групи;

5) порушувати питання щодо проведення науково-дослідних та інших робіт з питань, що належать до повноважень Президента України та Адміністрації.

6. Адміністрація у процесі виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з органами Верховної Ради України та її Апаратом, Кабінетом Міністрів України та його Секретаріатом, Апаратом Ради національної безпеки і оборони України, центральними та місцевими органами виконавчої влади, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, науковими та іншими установами, організаціями, а також із відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій.

Відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України Указом Президента України від 14.07.2014 № 592/2014 «Питання Адміністрації Президента України» затверджено граничну чисельність працівників Адміністрації Президента України у кількості 416 штатних одиниць та визначено **структуру Адміністрації Президента України у складі**: глава Адміністрації Президента України; два перші заступники Глави Адміністрації Президента України; заступники Глави Адміністрації Президента України; перший помічник Президента України, помічники, радники Президента України; Прес-секретар Президента України; уповноважені Президента України; Служба Президента України; Офіс Глави Адміністрації Президента України; Головний департамент реформування Адміністрації Президента України; Головний департамент з питань впровадження реформ; Головний департамент з питань національної безпеки та оборони; Головний державно-правовий департамент; Головний департамент правової політики; Головний департамент з питань діяльності правоохоронних органів та протидії корупції; Головний департамент регіональної політики; Головний контрольний департамент; Головний департамент зовнішньої політики та європейської інтеграції; Головний департамент Державного Протоколу та Церемоніалу; Головний департамент забезпечення

доступу до публічної інформації; Головний департамент з питань гуманітарної політики; Головний департамент з питань внутрішньої політики; Головний департамент інформаційної політики; Головний департамент документального забезпечення; Департамент місцевого самоврядування та децентралізації; Департамент державних нагород; Департамент з питань громадянства; Приймальня Президента України; Департамент з питань помилування; Режимно-секретний департамент; Відділ забезпечення взаємодії Президента України з Верховною Радою України; Відділ забезпечення зв'язків Президента України з Кабінетом Міністрів України; Відділ забезпечення діяльності Уповноваженого Президента України з прав дитини; Відділ представництва інтересів Президента України в судах.

Глава Адміністрації Президента України:

1) здійснює загальне керівництво Адміністрацією, спрямовує її діяльність на ефективне забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією повноважень, представляє Адміністрацію у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями;

2) подає на підпис Президентові України проекти указів, розпоряджень та доручень Президента України, закони України, що надійшли на підпис Главі держави, проекти пропозицій Президента України до законів для застосування щодо них права вето, конституційних подань Президента України до Конституційного Суду України, листів та інших документів, підписує додатки до актів Президента України;

3) координує діяльність перших заступників та заступників Глави Адміністрації, першого помічника Президента України, радників Президента України, Прес-секретаря Президента України, уповноважених Президента України, забезпечує координацію роботи структурних підрозділів Адміністрації;

4) забезпечує координацію роботи консультативних, дорадчих та інших утворених Президентом України допоміжних органів і служб, їх взаємодію із структурними підрозділами Адміністрації;

5) організовує контроль за виконанням указів, розпоряджень та доручень Президента України;

6) вносить Президентові України пропозиції щодо призначення на посади і звільнення з посад перших заступників, заступників Глави Адміністрації Президента України, першого помічника Президента України, помічників, радників Президента України, Прес-секретаря Президента України, уповноважених Президента України;

7) призначає на посади і звільняє з посад керівників самостійних структурних підрозділів, інших працівників Адміністрації (якщо інше не передбачено актами Президента України, цим Положенням), вирішує інші питання відповідно до Закону України «Про державну службу» та законодавства про працю;

8) визначає єдиний порядок проходження і опрацювання документів в Адміністрації, порядок відвідування громадянами та охорони адміністративних будинків і службових приміщень Адміністрації;

9) затверджує в установленому порядку штатний розпис Адміністрації, структуру самостійних структурних підрозділів Адміністрації та положення про них, а також посадові інструкції керівників таких структурних підрозділів;

10) реалізовує в межах повноважень, визначених законодавством, державну політику у сфері охорони державної таємниці;

11) здійснює інші повноваження відповідно до законодавства.

Глава Адміністрації Президента України в межах своєї компетенції видає розпорядження.

Глава Адміністрації Президента України несе персональну відповідальність за виконання покладених на Адміністрацію завдань.

У разі тимчасової відсутності Глави Адміністрації Президента України його повноваження виконує один із перших заступників Глави Адміністрації Президента України або один із заступників Глави Адміністрації Президента України, на якого тимчасове виконання повноважень покладено відповідним рішенням Глави Адміністрації Президента України.

Перші заступники, заступники Глави Адміністрації Президента України: вносять Главі Адміністрації Президента України пропозиції щодо призначення на посади та звільнення з посад працівників відповідних структурних підрозділів Адміністрації; виконують за дорученням Президента України, Глави Адміністрації Президента України інші функції.

Прес-секретар Президента України забезпечує:

- висвітлення діяльності Президента України, представляє офіційну позицію Президента України засобом масової інформації;
- проведення за участю Президента України прес-конференцій, брифінгів, інших заходів для представників засобів масової інформації;
- аналіз висвітлення діяльності Президента України в засобах масової інформації та інформує Президента України, Главу Адміністрації Президента України з цього питання.

Керівник Служби Президента України, Керівник Офісу Глави Адміністрації Президента України, керівники головних департаментів, Керівник Приймальні Президента України, а також керівники департаментів і відділів, які є самостійними структурними підрозділами Адміністрації: здійснюють керівництво відповідними структурними підрозділами Адміністрації, забезпечують належне виконання доручень Глави Адміністрації Президента України, його перших заступників та заступників; забезпечують розроблення та вносять Главі Адміністрації Президента України для подання Президенту України пропозиції з питань, віднесених до їх компетенції; готують та вносять у встановленому порядку пропозиції щодо структури і штатного розпису відповідних структурних підрозділів, призначення на посади та звільнення з посад їх працівників; затверджують посадові інструкції працівників відповідних структурних підрозділів; виконують інші функції, передбачені положеннями про відповідні структурні підрозділи.

Положення про Адміністрацію, її структуру, граничну чисельність працівників Адміністрації затверджує Президент України за поданням Глави Адміністрації Президента України.

Штатний розпис Адміністрації та структуру її самостійних структурних підрозділів у межах затвердженої граничної чисельності працівників Адміністрації, а також положення про самостійні структурні підрозділи Адміністрації затверджує Глава Адміністрації Президента України.

Працівники Адміністрації є державними службовцями.

Постійні представники Президента України:

- представляють Президента України у відносинах з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України, а також в інших випадках, здійснюють аналіз ситуації у відповідних сферах;
- взаємодіють під час вирішення питань, що належать до їх компетенції, з відповідними структурними підрозділами Адміністрації;
- подають Главі Адміністрації Президента України пропозиції щодо призначення на посади та звільнення з посад працівників Адміністрації, які забезпечують їх діяльність; виконують інші функції, що визначаються положеннями про відповідних постійних представників, які затверджує Президент України.

Керівники служб та інших структурних підрозділів Адміністрації:

- здійснюють керівництво відповідними підрозділами, забезпечують належне виконання доручень Глави Адміністрації Президента України, його перших заступників та заступників;
- готують та вносять у встановленому порядку пропозиції щодо структури і штатного розпису відповідних структурних підрозділів, призначення на посади та звільнення з посад їх працівників;
- виконують інші функції згідно з положеннями про відповідні структурні підрозділи, які затверджуються в установленому порядку.

2. Представництво Президента України

2.1. у Верховній Раді України

Постійний представник Президента України у Верховній Раді України (далі – Постійний представник) є особою, яка уповноважується Президентом України забезпечувати взаємодію між Президентом України і Верховною Радою України, здійснювати розв'язання питань, що виникають у взаємовідносинах Президента України та Верховної Ради України. Постійний представник призначається і звільняється з займаної ним посади Президентом України. Постійний представник призначається на строк повноважень Президента України і може виконувати свої обов'язки на громадських засадах.

Основними завданнями Постійного представника є:

- 1) участь у забезпеченні здійснення повноважень Президента України у Верховній Раді України;
- 2) представлення на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів та тимчасових комісій проектів законів, пропозицій до законів, повернутих Президентом України для повторного розгляду, а також інших документів, внесених Президентом України;
- 3) інформування Президента України про хід та результати розгляду у Верховній Раді України, а також її органах внесених Президентом України документів.

На виконання основних завдань Постійний представник:

- 1) взаємодіє з комітетами і тимчасовими комісіями, депутатськими групами, фракціями, іншими органами Верховної Ради України, а також структурними підрозділами її апарату;
- 2) бере участь у встановленому порядку в засіданнях Верховної Ради України, її постійних та тимчасових комісій, депутатських груп, фракцій, а також в інших заходах, що здійснюються Верховною Радою України, її органами та посадовими особами;
- 3) бере участь у підготовці проектів законів, матеріалів до доповідей, звернень та інших документів, які вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України;
- 4) представляє на засіданнях Верховної Ради України, комітетів, тимчасових комісій та інших органів обґрунтування внесених Президентом України проектів законів, пропозицій до законів, повернутих Президентом України для повторного розгляду;
- 5) у випадках, передбачених Конституцією України, може представляти подання Президента України до Верховної Ради України щодо одержання згоди на призначення

осіб на посади, а також кандидатури для призначення їх на посади Верховною Радою України;

6) вносить Президентіві України у разі потреби пропозиції щодо членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, які представлятимуть у Верховній Раді України внесені Президентом України законопроекти, а також пропозиції до законів, повернутих Президентом України для повторного розгляду;

7) бере участь за дорученням Президента України у роботі узгоджувальних та інших комісій, експертних груп, які утворює Верховна Рада України;

8) сприяє зміцненню контактів, організації зустрічей Президента України з головами комітетів, тимчасових комісій, керівниками депутатських груп і фракцій Верховної Ради України;

9) взаємодіє під час підготовки відповідних матеріалів з працівниками Адміністрації Президента України;

10) взаємодіє з членами Кабінету Міністрів України, керівниками центральних органів виконавчої влади у забезпеченні зв'язків Президента України з Верховною Радою України;

11) виконує інші доручення Президента України.

Постійний представник для здійснення покладених на нього повноважень має право:

1) знайомитися з проектами актів, що подаються Президентом України на розгляд Верховної Ради України;

2) брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України, колегій міністерств, інших центральних органів виконавчої влади під час розгляду ними проектів нормативних актів, що готуються для подання Президентом України на розгляд Верховної Ради України;

3) одержувати необхідні для виконання покладених на нього завдань матеріали та інформацію від Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

4) вносити пропозиції щодо підготовки законопроектів, інших документів для внесення Президентом України до Верховної Ради України;

5) здійснювати експертизу проектів законів, постанов Верховної Ради України, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, з питань, що виникають у взаємовідносинах Президента України з Верховною Радою України, вносити відповідні пропозиції;

6) вносити пропозиції щодо утворення експертних та робочих груп з окремих напрямів своєї діяльності, залучення спеціалістів, науковців та експертів для виконання покладених на нього завдань;

7) користуватись інформаційними банками даних Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

2.2. у Кабінеті Міністрів України

Постійний представник Президента України у Кабінеті Міністрів України (далі – Постійний представник) є посадовою особою, на яку покладається здійснення постійного зв'язку між Президентом України і Кабінетом Міністрів України.

Постійного представника призначає на посаду і звільняє з посади Президент України за поданням Державного секретаря. Постійний представник підпорядковується Президентіві України.

Постійний представник:

1) представляє на засіданнях Кабінету Міністрів України, а також його консультативно-дорадчих та інших органів позицію Президента України з питань, що розглядаються;

2) інформує Президента України про хід та результати розгляду питань на засіданнях Кабінету Міністрів України та його консультативно-дорадчих та інших органів;

3) вивчає акти та, в разі необхідності, проекти актів Кабінету Міністрів України на предмет їх відповідності актам та дорученням Президента України;

4) виконує інші повноваження за дорученням Президента України.

Постійний представник для здійснення покладених на нього повноважень має право:

1) брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України, його консультативно-дорадчих та інших органів;

2) вносити Президенту України пропозиції щодо підготовки проектів законів, а також актів, доручень Президента України з питань, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України, та брати участь у розробленні таких проектів;

3) брати участь у розробленні проектів законодавчих актів, які вносяться Президентом України або за його дорученням Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України;

4) знайомитися з проектами законів та інших актів, що розробляються Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади;

5) одержувати в установленому порядку необхідні для виконання своїх повноважень матеріали та інформацію від Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

6) користуватись інформаційними банками даних Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

2.3. у Конституційному Суді України

Постійний представник Президента України у Конституційному Суді України (далі – Постійний представник) є посадовою особою, уповноваженою Президентом України представляти Президента України у Конституційному Суді України як суб'єкта права на конституційне подання з питань прийняття рішень та дачі висновків Конституційним Судом України.

Постійний представник бере участь у підготовці та провадженні у справах у Конституційному Суді України без додаткового спеціального рішення Президента України.

У разі необхідності Постійний представник може представляти подання Президента України до Конституційного Суду України разом з іншими особами, призначеними Президентом України. Постійного представника призначає на посаду і звільняє з посади Президент України. Постійний представник підпорядковується Президенту України.

Посада Постійного представника за своїм статусом прирівнюється до посади заступника Державного секретаря.

Постійний представник повинен мати вищу юридичну освіту, володіти державною мовою.

Постійний представник:

1) бере участь у підготовці проектів конституційних подань Президента України до Конституційного Суду України і представляє їх Президентові України;

2) здійснює як представник суб'єкта права на конституційне подання усі дії, передбачені Законом України «Про Конституційний Суд України», Регламентом Конституційного Суду України і пов'язані з підготовкою та конституційним провадженням у справах;

3) вносить за дорученням Президента України зміни або уточнення до конституційних подань, внесених до Конституційного Суду України, а також до тих подань, що перебувають у конституційному провадженні;

4) координує діяльність інших представників Президента України, призначених для участі у підготовці, конституційному провадженні у конкретно визначених справах;

5) інформує Президента України про хід та результати розгляду справ у Конституційному Суді України.

Постійний представник для здійснення своїх повноважень має право:

1) брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, утворених ними комісій, робочих груп під час підготовки пропозицій про необхідність внесення Президентом України до Конституційного Суду України конституційних подань;

2) запитувати необхідні висновки, матеріали, відомості від центральних органів виконавчої влади, їх посадових осіб;

3) взаємодіяти у встановленому порядку з консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами Президента України, органами і апаратом Верховної Ради України, судами, органами прокуратури, органами Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями;

4) утворювати експертні та робочі групи з окремих питань своєї діяльності, залучати науковців, спеціалістів, експертів для проведення відповідних досліджень, вносити пропозиції щодо залучення експертів на платній основі;

5) вносити керівництву Адміністрації Президента України пропозиції щодо виконання рішень, додержання висновків Конституційного Суду України;

6) користуватись у встановленому порядку інформаційними банками даних Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

2.4. в Автономній Республіці Крим

Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим (далі – Представництво) є державним органом, утвореним відповідно до Конституції України з метою сприяння виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України.

Постійний Представник призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. Представництво утворюється Президентом України і безпосередньо йому підпорядковується. Представництво очолює Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим.

Представництво:

а) вивчає стан виконання в Автономній Республіці Крим Конституції і законів України, указів і розпоряджень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, вживає заходів до забезпечення належного виконання актів законодавства України Верховною Радою Автономної Республіки Крим і Радою міністрів Автономної Республіки Крим, районними державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим;

б) сприяє додержанню конституційних прав і свобод людини і громадянина та досягненню міжнародної злагоди, соціально-економічної і політичної стабільності в Автономній Республіці Крим;

в) аналізує нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим щодо їх відповідності Конституції та законам України і в разі потреби вносить пропозиції про зміни, скасування або зупинення їх дії;

г) готує і подає на розгляд Президентіві України аналітичні матеріали з питань розвитку соціально-економічних та політичних процесів в Автономній Республіці Крим;

д) сприяє Президентіві України у вирішенні кадрових питань в Автономній Республіці Крим;

е) аналізує практику діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, релігійних організацій в Автономній Республіці Крим, сприяє їх взаємодії з органами державної влади України, а також узагальнює відомості про громадську думку щодо економічної та соціальної ситуації в Автономній Республіці Крим, інформує Президента України з цих питань;

ж) узгоджує правові позиції діяльності представницьких органів АРК задля уникнення колізій з положеннями, що закріплені у чинному загальнонаціональному законодавстві України.

Представництво виконує й інші повноваження відповідно до законодавства України, а також доручення Президента України.

Представництво має право:

а) порушувати у Верховній Раді Автономної Республіки Крим і Раді міністрів Автономної Республіки Крим, районних державних адміністраціях і органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях в Автономній Республіці Крим питання про вжиття відповідних заходів щодо додержання Конституції і законів України, виконання указів і розпоряджень Президента України;

б) одержувати від центральних органів виконавчої влади України, а також Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, районних державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим, підприємств, установ, організацій безкоштовно необхідну інформацію, копії документів та матеріалів, необхідних для виконання покладених на Представництво завдань; нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та їх органів подаються до Представництва одразу після їх прийняття;

в) користуватися інформаційними банками даних Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим та районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим;

г) використовувати державні, в тому числі урядові, системи зв'язку та комунікації;

д) організувати і проводити наради та консультації за участю представників Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, правоохоронних і контрольно-ревізійних органів, районних державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян в Автономній Республіці Крим з метою підготовки для внесення Президентом України пропозицій щодо вирішення актуальних соціально-економічних та інших проблем в Автономній Республіці Крим;

е) залучати до вивчення питань та підготовки документів, пов'язаних з виконанням своїх повноважень, наукові установи, вчених, фахівців підприємств, установ, організацій, навчальних закладів (за погодженням з їх керівниками).

Постійний Представник:

а) виконує доручення Президента України, спрямовані на забезпечення виконання повноважень Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина;

б) бере участь з правом дорадчого голосу у засіданнях Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

в) входить з поданням у Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим у разі прийняття ними нормативно-правових актів, що суперечать Конституції і законам України, указам і розпорядженням Президента України, постановам і розпорядженням Кабінету Міністрів України, іншим актам законодавства України, порушують права і свободи громадян, з вимогою про усунення цих порушень, про що інформує Президента України; таке подання підлягає обов'язковому розгляду у позачерговому порядку; у разі неналежного реагування на подання Постійного Представника щодо незаконності прийнятих нормативно-правових актів Постійний Представник вносить пропозиції про скасування чи зупинення дії таких актів безпосередньо Президентом України;

г) вимагає в разі порушень Конституції та законів України, указів і розпоряджень Президента України, актів Кабінету Міністрів України пояснень від посадових осіб Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, керівників районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності в Автономній Республіці Крим;

д) порушує питання у встановленому законодавством порядку про притягнення до відповідальності посадових осіб, які вчинили правопорушення;

е) відповідно до структури і кошторису витрат на утримання Представництва затверджує положення про його структурні підрозділи та штатний розпис, призначає на посади та звільняє з посад працівників Представництва, визначає їх посадові обов'язки;

є) звітує перед Президентом України про виконання своїх обов'язків, постійно інформує його з питань, що мають загальнодержавне значення;

ж) утворює тимчасові комісії, групи, експертні ради для ефективного виконання завдань, покладених на Представництво;

з) здійснює інші повноваження, передбачені цим Законом, указами і розпорядженнями Президента України.

Розпорядження Постійного Представника, що суперечать законодавству України, можуть бути скасовані Президентом України або у судовому порядку.

3. Рада національної безпеки і оборони України

Рада національної безпеки і оборони України відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Правовою основою діяльності РНБО України є: Конституція України, Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України», Закон України «Про основи національної безпеки України», Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», Закон України «Про організацію оборонного планування», Закон України «Про оборону України», Закон України «Про правовий режим воєнного стану», Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», Закон України «Про боротьбу з тероризмом», Закон України «Про правові засади цивільного захисту», Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», Закон України «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України», Закон України: «Порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав», Закон України «Про участь у міжнародних миротворчих операціях», Закон України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання», Закон України «Про розвідувальні органи України», Закон України «Про Службу безпеки України», Закон України «Про державну прикордонну службу України», Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина України, Указ Президента України від 30 листопада 1994 року «Про інформаційно-аналітичне забезпечення Президента України», Указ Президента України від 26 липня 2005 року № 1132 «Питання контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України».

Функціями Ради національної безпеки і оборони України є:

- 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;
- 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;
- 3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Рада національної безпеки і оборони України:

1) розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Концепції (основ державної політики) національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та **подає пропозиції Президентові України щодо:**

1.1. визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах;

1.2. проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони;

1.3. удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері;

1.4. проекту Закону України про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України;

1.5. матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів з питань національної безпеки і оборони;

1.6. заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України;

1.7. доручень, пов'язаних з вивченням конкретних питань та здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки і оборони, органам виконавчої влади та науковим закладам України;

1.8. залучення контрольних, інспекційних та наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених в дію указами Президента України;

1.9. забезпечення і контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні і в світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України;

1.10. питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації, займається поточним аналізом міжнародних відносин України на предмет виявлення та запобігання конфліктних ситуацій, що несуть реальну загрозу інтересам України;

2) здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції;

3) залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності;

4) ініціює розроблення нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання;

5) координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

6) координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану;

7) координує та контролює діяльність органів виконавчої влади по відбиттю збройної агресії, організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України. Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України.

У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110 і 111 Конституції України виконання обов'язків Голови Ради національної безпеки і оборони України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Прем'єр-міністра України.

До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять:

- Прем'єр-міністр України;
- Міністр оборони України;
- Голова Служби безпеки України;
- Міністр внутрішніх справ України;
- Міністр закордонних справ України.

Членами Ради національної безпеки і оборони України можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади.

Секретар Ради національної безпеки і оборони України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України і безпосередньо йому підпорядковується. Правовий статус Секретаря Ради національної безпеки і оборони України як державного службовця визначається Президентом України відповідно до Закону України «Про державну службу». Секретар Ради національної безпеки і оборони України забезпечує організацію роботи і виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України.

Секретар Ради національної безпеки і оборони України має заступників, які за його поданням призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України.

На посади Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників можуть призначатися як цивільні особи, так і військовослужбовці.

Голова Ради національної безпеки і оборони України:

- 1) спрямовує діяльність і здійснює загальне керівництво роботою Ради національної безпеки і оборони України;
- 2) затверджує перспективні та поточні плани роботи Ради національної безпеки і оборони України, час і порядок проведення її засідань;
- 3) особисто головує на засіданнях Ради національної безпеки і оборони України;
- 4) дає доручення членам Ради національної безпеки і оборони України, пов'язані з виконанням покладених на неї функцій;
- 5) заслуховує поточну інформацію Секретаря Ради національної безпеки і оборони України про хід виконання її рішень, у разі необхідності виносить питання про стан виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України на її засідання;
- 6) затверджує Положення про апарат Ради національної безпеки і оборони України, його структуру і штат.

Секретар Ради національної безпеки і оборони України:

- 1) готує пропозиції щодо перспективного і поточного планування діяльності Ради національної безпеки і оборони України;
- 2) подає на розгляд Президента України проекти актів Президента України про введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України, в тому числі стосовно пропозицій і рекомендацій по реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;
- 3) організовує роботу, пов'язану з підготовкою та проведенням засідань Ради національної безпеки і оборони України та контролем за виконанням прийнятих нею рішень;

4) інформує Президента України та членів Ради національної безпеки і оборони України про хід виконання рішень Ради;

5) координує діяльність робочих та консультативних органів Ради національної безпеки і оборони України;

6) за дорученням Голови Ради національної безпеки і оборони України представляє позицію Ради національної безпеки і оборони України у Верховній Раді України, у відносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, з політичними партіями і громадськими організаціями та засобами масової інформації, з міжнародними організаціями.

Повноваження заступників Секретаря Ради національної безпеки і оборони України визначає Президент України.

4. Організація діяльності Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України спрямовує свою діяльність на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції та законів України здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на його засіданнях більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України, визначеного відповідно до статті 6 Закону «Про Кабінет міністрів України».

Структурно Кабінет Міністрів України складається з Прем'єр-міністра України, першого віце-прем'єр міністра, віце-прем'єр міністрів та міністрів, діяльність котрих забезпечується функціонуванням секретаріату КМУ та патронатних служб (персональних допоміжних центрів, які організують реалізацію повноважень кожної посадової особи з адміністративного центру КМУ). У разі прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про утворення, реорганізацію або ліквідацію міністерства посадовий склад Кабінету Міністрів України вважається зміненим з дня прийняття такого рішення.

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

Статус членів Кабінету Міністрів України визначається Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» та іншими законами України.

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

Прем'єр-міністр України, в межах своєї компетенції наділений наступними повноваженнями:

1) керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує діяльність Кабінету Міністрів України на забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, та здійснення інших повноважень, покладених на Кабінет Міністрів України;

2) спрямовує, координує та контролює діяльність членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, дає з цією метою доручення, обов'язкові до виконання зазначеними органами та посадовими особами;

3) вносить на розгляд Верховної Ради України подання про призначення членів Кабінету Міністрів України (крім Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України), а також Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України;

4) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України:

пропозиції щодо кандидатур для призначення на посаду і звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій та щодо внесення Президенту України подань про призначення на посаду або звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій;

подання щодо кандидатур для призначення на посаду і звільнення з посади керівників центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України;

подання відповідно до закону щодо кандидатур для призначення на посаду і звільнення з посади членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України;

подання про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

5) формує проект порядку денного засідання Кабінету Міністрів України;

6) скликає засідання Кабінету Міністрів України та головує на них;

7) підписує акти Кабінету Міністрів України, Генеральну угоду;

8) скріплює підписом акти Президента України у випадках, передбачених пунктами 5, 18, 21 і 23 частини першої статті 106 Конституції України;

9) представляє Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

10) вступає у відносини з урядами іноземних держав, веде переговори і підписує міжнародні договори відповідно до закону, постанов Верховної Ради України та актів Президента України, прийнятих відповідно до Конституції України;

11) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо затвердження голів спільних міжурядових комісій з питань співробітництва, що утворюються на підставі міжнародних договорів, укладених від імені Кабінету Міністрів України.

2. Прем'єр-міністр України може здійснювати інші повноваження, передбачені Конституцією, законами України.

3. Для здійснення Прем'єр-міністром України своїх повноважень у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України утворюється патронатна служба – апарат Прем'єр-міністра України, керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади Прем'єр-міністром України.

4. У разі відсутності Прем'єр-міністра України повноваження Прем'єр-міністра України за його дорученням виконує Перший віце-прем'єр-міністр України або віце-прем'єр-міністр України згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень.

Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністр України згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень:

1) забезпечує виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, виконання інших покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у відповідних напрямках діяльності;

2) забезпечує підготовку питань для розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів України, попередньо розглядає і погоджує проекти законів, актів Президента України, що готуються Кабінетом Міністрів України, та проекти відповідних актів Кабінету Міністрів України, сприяє узгодженню позицій між членами Кабінету Міністрів України, вносить пропозиції щодо порядку денного засідань Кабінету Міністрів України;

3) забезпечує взаємодію Кабінету Міністрів України з Президентом України та Верховною Радою України з питань діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

4) бере участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів України, має право бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України та її органів, брати участь у роботі колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, у засіданнях Ради Міністрів Автономної Республіки Крим;

5) за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що утворюються Кабінетом Міністрів України;

6) представляє в установленому порядку Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

7) веде переговори і підписує міжнародні договори України відповідно до наданих йому повноважень;

8) здійснює інші повноваження, передбачені цим та іншими законами.

Міністр України в межах своїх повноважень:

1) забезпечує виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, формування та реалізацію державної політики, виконання інших покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у відповідній сфері;

2) спрямовує та координує діяльність відповідних центральних органів виконавчої влади;

3) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України:

пропозиції щодо вирішення питань, пов'язаних з виконанням своїх повноважень із спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади;

пропозиції – у разі вмотивованої відмови голови обласної державної адміністрації (підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації) погодити призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром, урядового органу в системі міністерства або керівника підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління такого міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, – про надання Кабінетом Міністрів України згоди на призначення такого керівника;

4) вносить Прем'єр-міністру України пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується міністром, першого заступника та заступників міністра, а також перших заступників і заступників керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується міністром;

5) скріплює підписом акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 і 23 частини першої статті 106 Конституції України, питань, що належать до сфери діяльності міністерства, та забезпечує їх виконання;

6) погоджує проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, з питань, що належать

до сфери діяльності міністерства, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

7) подає на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, розробником яких є міністерство чи центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

8) видає обов'язкові для виконання накази з питань, що належать до сфери діяльності міністерства та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

9) здійснює підготовку питань для розгляду Кабінетом Міністрів України;

10) бере участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів України та вносить пропозиції щодо порядку денного засідань Кабінету Міністрів України;

11) представляє в установленому порядку Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

12) веде переговори і підписує міжнародні договори України відповідно до наданих йому повноважень;

13) за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що утворюються Кабінетом Міністрів України;

14) здійснює інші повноваження, передбачені законами України.

2. Патронатна служба члена Кабінету Міністрів України (крім міністра, який очолює міністерство) утворюється у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Питання відповідальності членів Кабінету Міністрів України

Члени Кабінету Міністрів України несуть солідарну відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів України як колегіального органу виконавчої влади з дотриманням засад персональної відповідальності за стан справ у доручених їм сферах державного управління відповідно до закону.

Члени Кабінету Міністрів України за вчинення корупційних правопорушень або порушення вимог до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (заборона використання службового становища в особистих цілях, запобігання конфлікту інтересів тощо), можуть бути звільнені Верховною Радою України в порядку, визначеному частиною першою статті 18 Закону «Про Кабінет Міністрів України».

Організаційною формою роботи Кабінету Міністрів України є його засідання. Засідання Кабінету Міністрів України скликаються Прем'єр-міністром України та вважається повноважним, якщо на ньому присутні більше ніж половина посадового складу Кабінету Міністрів України.

У разі, якщо міністр не має змоги взяти участь у засіданні Кабінету Міністрів України, з правом дорадчого голосу в засіданні бере участь заступник міністра. Кабінет Міністрів України за пропозиціями членів Кабінету Міністрів України визначає інших осіб, які мають право брати участь у його засіданнях з правом дорадчого голосу.

На засіданнях Кабінету міністрів України головує Прем'єр-міністр України, а в разі його відсутності, за його дорученням – Перший віце-прем'єр-міністр України або віце-прем'єр-міністр України згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень.

Порядок денний засідання Кабінету Міністрів України затверджує Кабінет Міністрів України за пропозицією Прем'єр-міністра України. Засідання Кабінету Міністрів України стенографується, його рішення оформлюється протоколом, який є офіційним документом.

5. Секретаріат та служба Прем'єр-міністра України

Секретаріат Кабінету Міністрів України (далі – Секретаріат) є постійно діючим органом, що забезпечує діяльність Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства.

Секретаріат у своїй діяльності взаємодіє в установленому порядку із Секретаріатом Президента України, Апаратом Верховної Ради України, Апаратом Ради національної безпеки і оборони України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями.

До складу Секретаріату входять:

керівництво Секретаріату – Міністр Кабінету Міністрів України, його перший заступник і заступники;

патронатні служби (далі – служби) – Апарат Прем'єр-міністра України, служби Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства;

структурні підрозділи – бюро, департаменти, самостійні управління і відділи та інші підрозділи.

Секретаріатом керує Міністр Кабінету Міністрів України.

Міністр Кабінету Міністрів України:

1) організовує роботу Секретаріату і несе персональну відповідальність за виконання покладених на нього завдань;

2) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України подання про призначення на посаду та звільнення з посади першого заступника та заступників Міністра Кабінету Міністрів України, а також перших заступників і заступників керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Міністром Кабінету Міністрів України;

3) вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Міністром Кабінету Міністрів України;

4) подає для затвердження Кабінету Міністрів України пропозиції щодо структури Секретаріату;

5) призначає на посаду і звільняє з посади в установленому законодавством порядку працівників Секретаріату (крім керівника Апарату Прем'єр-міністра України), зокрема, за поданням керівника Апарату Прем'єр-міністра України – працівників Апарату, за поданням Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства, – керівників і працівників їх служб;

6) затверджує положення про структурні підрозділи, а також за погодженням з Прем'єр-міністром України – положення про Апарат Прем'єр-міністра України,

Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України та міністрами, які не очолюють міністерства, – положення про їх служби;

7) вирішує у межах своїх повноважень питання, пов'язані з проходженням державної служби у Секретаріаті, зокрема розглядає в установленому порядку питання щодо присвоєння працівникам Секретаріату відповідних рангів державних службовців, заохочення та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності;

8) формує та затверджує кадровий резерв Секретаріату, забезпечує організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників Секретаріату;

9) контролює виконання планів роботи Кабінету Міністрів України та інформує Прем'єр-міністра України про стан проведення цієї роботи, а також подає для схвалення Прем'єр-міністрові України проект порядку денного засідання Кабінету Міністрів України;

10) подає Прем'єр-міністрові України на підпис прийняті Кабінетом Міністрів України акти, а також для візування – схвалені проекти законів та актів Президента України;

11) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України плани організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації законів України та організації виконання указів Президента України і постанов Верховної Ради України та подає пропозиції з інших питань, що належать до його компетенції;

12) проводить у разі потреби наради з керівниками центральних органів виконавчої влади для обговорення стану підготовки питань до розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів України та урядових комітетів;

13) організаційно забезпечує в установленому порядку розгляд членами Кабінету Міністрів України, керівниками центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України, депутатських звернень та запитів, адресованих Кабінету Міністрів України;

14) координує і контролює роботу, пов'язану із забезпеченням підготовки органи виконавчої влади питань щодо розгляду судами справ, стороною або третьою особою, в яких є Кабінет Міністрів України;

15) інформує в установленому порядку Кабінет Міністрів України про результати моніторингу виконання рішень Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, планів організації підготовки проектів актів законодавства, необхідних для забезпечення реалізації законів України та організації виконання указів Президента України і постанов Верховної Ради України, та вирішення питань, порушених у листах Прем'єр-міністра України;

16) запитує в установленому порядку у міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, підприємств, установ і організацій матеріали та інформацію з питань, що розглядаються Кабінетом Міністрів України та урядовими комітетами;

17) видає з питань, що належать до його компетенції, накази та дає відповідні доручення працівникам Секретаріату;

18) виконує інші функції відповідно до законодавства.

Міністр Кабінету Міністрів України має першого заступника і заступників.

Розподіл обов'язків між першим заступником і заступниками провадить Міністр Кабінету Міністрів України. У разі відсутності Міністра Кабінету Міністрів України його обов'язки виконує перший заступник Міністра Кабінету Міністрів України.

Перший заступник і заступники Міністра Кабінету Міністрів України призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України в установ-

леному порядку. Для забезпечення здійснення Прем'єр-міністром України своїх повноважень у складі Секретаріату утворюється Апарат Прем'єр-міністра України, керівник якого в установленому порядку призначається на посаду і звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Апарат Прем'єр-міністра України діє відповідно до положення, що затверджується Міністром Кабінету Міністрів України за погодженням з Прем'єр-міністром України.

Апарат Прем'єр-міністра України:

1) здійснює інформаційне забезпечення діяльності Прем'єр-міністра України, опрацьовує кореспонденцію, що надходить на ім'я Прем'єр-міністра України, та готує в установленому порядку за результатами її розгляду листи, контролює вирішення порушених у них питань, здійснює протокольне забезпечення офіційних заходів за участю Прем'єр-міністра України;

2) бере участь у підготовці проектів актів законодавства з питань, що ініціюються Прем'єр-міністром України, та проводить аналіз інших документів, що підписуються Прем'єр-міністром України, на відповідність проголошеній політиці Уряду;

3) забезпечує листування Прем'єр-міністра України з вищими посадовими особами іноземних держав і міжнародних організацій;

4) забезпечує формування та підтримання політичного іміджу Прем'єр-міністра України;

5) забезпечує підготовку поточних і довгострокових робочих планів Прем'єр-міністра України, проведення нарад і зустрічей, здійснення закордонних візитів та поїздок по країні, організовує, координує підготовку матеріалів для Прем'єр-міністра України до нарад, зустрічей, оформляє за результатами таких нарад і зустрічей відповідні протоколи та готує листи;

6) виконує інші функції відповідно до доручень Прем'єр-міністра України.

Служби утворюються з метою організаційного, інформаційного і аналітичного забезпечення здійснення Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України, Міністром Кабінету Міністрів України та міністрами, які не очолюють міністерства, своїх повноважень, сприяння створенню належних умов для їх діяльності та забезпечення зв'язку з державними органами, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, громадськістю, іноземними і міжнародними організаціями, засобами масової інформації.

Служби підпорядковуються безпосередньо Першому віце-прем'єр-міністру України, віце-прем'єр-міністрам України, Міністру Кабінету Міністрів України та міністрам, які не очолюють міністерства, а з питань, пов'язаних з дотриманням трудового законодавства та законодавства про державну службу, – Міністру Кабінету Міністрів України.

Служби діють відповідно до положень, що затверджуються Міністром Кабінету Міністрів України за погодженням відповідно з Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України та міністрами, які не очолюють міністерства.

Служби:

1) забезпечують організацію робочого часу відповідної посадової особи, готують їх робочі плани, організовують проведення нарад, зустрічей і поїздок, зокрема за кордон, прес-конференцій і брифінгів та оформляють відповідні протоколи за результатами нарад і зустрічей;

2) забезпечують надання консультацій відповідній посадовій особі з політичних та фахових питань і підготовку аналітичних, довідкових, інформаційних матеріалів, готують проекти текстів для виступів відповідної посадової особи;

3) здійснюють попередній розгляд документів, що адресовані Першому віце-прем'єр-міністру України, віце-прем'єр-міністрам України, Міністру Кабінету Міністрів України та міністрам, які не очолюють міністерства;

4) інформують Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства, про підготовлені структурними підрозділами пропозиції (проекти рішень, листів тощо). В окремих випадках самостійно готують пропозиції, погоджуючи їх з відповідними структурними підрозділами;

5) організують проведення Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України прийомів делегацій, у тому числі іноземних, а також окремих відвідувачів;

6) виконують відповідно до покладених на них завдань за дорученням Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства, інші функції.

Структурні підрозділи забезпечують діяльність Кабінету Міністрів України, урядових комітетів з питань, що належать до їх компетенції, та виконують функції відповідно до цього Положення і положень про структурні підрозділи. Для забезпечення діяльності посадових осіб, статус яких визначається окремими актами Кабінету Міністрів України, у Секретаріаті можуть утворюватися відповідні структурні підрозділи. Керівники та працівники таких підрозділів призначаються на посаду та звільняються з посади Міністром Кабінету Міністрів України за поданням зазначених посадових осіб.

Структурні підрозділи відповідно до основних завдань, визначених цим Положенням, та з питань, що належать до їх компетенції:

1) забезпечують наступність у діяльності Кабінету Міністрів України у разі зміни його складу та відповідне інформування нових членів Кабінету Міністрів України;

2) забезпечують в установленому порядку підготовку і проведення засідань Кабінету Міністрів України та урядових комітетів;

3) складають протоколи засідань Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, забезпечують ознайомлення з ними членів Кабінету Міністрів України і представників інших органів;

4) забезпечують дотримання вимог Регламенту Кабінету Міністрів України щодо підготовки і оформлення проектів актів законодавства та інших документів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України та урядових комітетів;

5) готують плани організації підготовки проектів актів законодавства, необхідних для забезпечення реалізації законів України та організації виконання указів Президента України і постанов Верховної Ради України, та після погодження Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України відповідно до їх компетенції подають Міністрові Кабінету Міністрів України для внесення на розгляд Кабінету Міністрів України;

6) здійснюють контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів актів законодавства та інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України та урядовими комітетами;

7) забезпечують в установленому порядку координацію Кабінетом Міністрів України діяльності органів виконавчої влади щодо розроблення проектів актів законодавства, виконання планів роботи Кабінету Міністрів України з урахуванням пріоритетів державної політики;

8) проводять юридичну і фахову експертизу та готують експертні висновки до проектів актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, щодо

їх відповідності Конституції та законам України, іншим актам законодавства, пріоритетах державної політики, визначеним у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України і планах його роботи;

9) вносять в установленому порядку пропозиції щодо повернення проектів актів законодавства та інших документів, поданих на розгляд Кабінету Міністрів України, у разі порушення встановлених Регламентом Кабінету Міністрів України вимог щодо їх підготовки та оформлення;

10) надають допомогу працівникам органів виконавчої влади у доопрацюванні повернутих проектів актів законодавства та інших документів шляхом забезпечення проведення консультацій, нарад тощо;

11) готують аналітичні, інформаційні, довідкові та інші матеріали з питань, що розглядаються Кабінетом Міністрів України та урядовими комітетами;

12) готують за дорученням Міністра Кабінету Міністрів України висновки і довідки з правових питань для Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України і надають їм правові консультації;

13) здійснюють в установленому порядку організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України та її органами, депутатськими фракціями;

14) організують відповідно до законодавства розгляд питань, порушених у зверненнях і запитах народних депутатів України або групи народних депутатів України, звернень комітетів, Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, що надійшли до Кабінету Міністрів України, та підготовку висновків до проектів законів, надісланих Верховною Радою України;

15) забезпечують організацію представлення та супроводження проектів законодавчих актів, поданих Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, у її комітетах та на пленарних засіданнях;

16) забезпечують надсилання органам виконавчої влади для вивчення і візування закони, що надійшли на підпис Президентові України, та опрацьовують в установленому порядку відповідні пропозиції;

17) проводять в установленому порядку моніторинг виконання органами виконавчої влади рішень Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, вирішення порушених у листах Прем'єр-міністра України питань та виконання планів організації підготовки проектів актів законодавства, необхідних для забезпечення реалізації законів України та організації виконання указів Президента України і постанов Верховної Ради України в частині дотримання строків, визначених для їх виконання;

18) опрацьовують кореспонденцію, що надходить до Кабінету Міністрів України, та готують в установленому порядку за результатами її розгляду проекти відповідних листів Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України;

19) здійснюють комплексне забезпечення протокольних та церемоніальних заходів за участю Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та Міністра Кабінету Міністрів України;

20) забезпечують координацію роботи з підготовки органами виконавчої влади матеріалів для проведення Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром України та віце-прем'єр-міністрами України переговорів з представниками іноземних держав і міжнародних організацій;

21) організують роботу, пов'язану з погодженням Кабінетом Міністрів України відповідних кадрових призначень;

22) готують проекти актів Кабінету Міністрів України з питань призначення на посаду і звільнення з посади заступників міністрів і керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступників, а також інших осіб, призначення на посаду і звільнення з посади яких згідно із законодавством здійснюється Кабінетом Міністрів України;

23) опрацьовують матеріали і готують в установленому порядку проекти подань про призначення на посаду Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України та про призначення на посаду і звільнення з посади голів місцевих держадміністрацій;

24) організовують в установленому порядку проведення органами виконавчої влади моніторингу економічного та соціального розвитку держави, окремих галузей економіки, сфер діяльності, регіонів і розроблення у разі потреби пропозицій щодо коригування державної політики;

25) забезпечують в установленому порядку доступ громадськості до інформації про діяльність Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України, Першого віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства шляхом розміщення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України (Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади);

26) сприяють в установленому порядку взаємодії Кабінету Міністрів України з об'єднаннями громадян, міжнародними організаціями, засобами масової інформації тощо;

27) готують відповідно до компетенції пропозиції щодо замовлення проведення науково-дослідних робіт;

28) здійснюють заходи щодо підготовки та реалізації проектів міжнародної допомоги, реципієнтом яких є Секретаріат;

29) проводять постійний моніторинг та аналіз результатів розгляду судами справ, стороною або третьою особою в яких є Кабінет Міністрів України, вивчають причини і умови, що стали підставою для такого розгляду;

30) забезпечують в установленому порядку координацію Кабінетом Міністрів України роботи із здійснення органами виконавчої влади заходів щодо організації забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, розроблення проекту мобілізаційного плану України і подання його для затвердження Президентові України;

31) здійснюють заходи щодо забезпечення функціонування системи управління державою в особливий період і у разі введення режиму надзвичайного стану;

32) організовують в установленому порядку розгляд звернень органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій;

33) організовують та здійснюють в установленому порядку розгляд звернень громадян, адресованих Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністру України, Першому віцепрем'єр-міністру України, віцепрем'єр-міністрам України;

34) здійснюють контроль за вирішенням порушених у зверненнях громадян питань, дотриманням законодавства про звернення громадян;

35) забезпечують організацію та проведення особистого прийому громадян членами Кабінету Міністрів України;

36) забезпечують ведення діловодства у Секретаріаті;

37) забезпечують дотримання режиму секретності та збереження службової таємниці;

- 38) редагують проекти актів законодавства та інших документів;
- 39) проводять облік і систематизацію актів законодавства та підтримують їх тексти у контрольному стані;
- 40) виконують інші функції відповідно до рішень Кабінету Міністрів України та доручень Міністра Кабінету Міністрів України.

Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату є його структурним підрозділом, юридичною особою, основними завданнями якого є:

- 1) фінансове, матеріально-технічне та господарсько-побутове забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України та Секретаріату;
- 2) здійснення в установленому порядку управління майном, закріпленим за Секретаріатом, та майном підприємств, установ і організацій, що віднесені до сфери управління Департаменту;
- 3) здійснення організаційних заходів щодо проведення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти та підготовки відповідних документів для розгляду на тендерному комітеті Секретаріату.

Перший заступник і заступники Міністра Кабінету Міністрів України, керівники, інші працівники Апарату Прем'єр-міністра України, служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства, і структурних підрозділів несуть персональну відповідальність за виконання своїх обов'язків, визначених посадовими інструкціями, дотримання законодавства і правил внутрішнього трудового розпорядку.

Припинення повноважень Кабінету Міністрів України не є підставою для звільнення з посад державних службовців, інших працівників Секретаріату, крім державних службовців Апарату Прем'єр-міністра України, служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства.

Права, обов'язки і відповідальність державних службовців Секретаріату визначаються законодавством про державну службу, цим Положенням, положеннями про бюро, департаменти, самостійні управління, відділи та інші структурні підрозділи, посадовими інструкціями і правилами внутрішнього трудового розпорядку. Умови оплати праці працівників Секретаріату визначаються Кабінетом Міністрів України, а оплата здійснюється в межах коштів, передбачених у державному бюджеті.

Умови матеріально-побутового забезпечення, медичного та транспортного обслуговування працівників Секретаріату визначаються в установленому порядку відповідно до законодавства.

Структура Секретаріату затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра Кабінету Міністрів України.

6. Центральні органи державної виконавчої влади

Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України (далі – міністерства) та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом

якої є Кабінет Міністрів України. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

Міністерство узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України, Кабінету Міністрів України.

У межах своїх повноважень міністерство організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією, формує програму перспективної діяльності та приєднує звіт про її виконання до загального, задля системного інформування Верховної Ради України, в особі міністра подає попередній проект кошторису задля виконання ліміту бюджетної програми Уряду.

6.1. Міністерство

1) бере участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробляє механізм її реалізації; прогнозує розвиток економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах; бере участь у розробленні проєктів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України; готує пропозиції та бере участь у формуванні та реалізації політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для державних потреб; розробляє цільові перспективні програми, опрацьовує комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи;

2) реалізує державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей); вносить у встановленому порядку пропозиції про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях;

3) готує пропозиції про вдосконалення механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки; бере участь у формуванні та реалізації інвестиційної політики виходячи з пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки; розробляє відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх впровадження, затверджує галузеві стандарти; вживає заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньо-економічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку; видає у передбачених законодавством випадках спеціальні дозволи (ліцензії) на проведення окремих видів підприємницької діяльності; виступає державним замовником наукових досліджень комплексного характеру;

4) бере участь у підготовці міжнародних договорів України, укладає міжнародні договори міжвідомчого характеру; здійснює у межах повноважень, визначених законодавством, функції управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства; складає макроекономічні та міжгалузеві баланси; розробляє пропозиції про визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки; бере участь у формуванні та реалізації антимо-

нопольної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками (демонополізація економіки, розвиток конкуренції, антимонопольне регулювання, застосування анти монопольного законодавства); забезпечує виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави у межах визначених законодавством повноважень;

5) забезпечує у межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті міністерства, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління; здійснює інші функції, що випливають з покладених на нього завдань.

Міністерство у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними і місцевими органами державної виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, а також з відповідними органами інших держав.

Міністерство в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання. У випадках, передбачених законодавством, рішення міністерства є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами.

Нормативно-правові акти міністерства підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України в порядку, встановленому законодавством.

Міністерство у разі потреби видає разом з іншими центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та представницькими органами спільні акти.

Міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади очолює міністр (керівник), якого призначає Верховна Рада України, за пропозицією, яка вноситься на розгляд Парламенту Прем'єр-міністром України (окрім Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України), які призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України.

Згідно чинної редакції Закону «Про Кабінет Міністрів України» допускається існування двох міністерств, які не очолюються міністрами. У такому випадку визначається особа з керівного складу КМУ, яка здійснює керівництво таким міністерством на основі суміщення (NOTABENE: міністр не може здійснювати таку діяльність згідно законодавства).

Міністр (керівник) має заступників, які призначаються відповідно до законодавства. Розподіл обов'язків між заступниками провадить міністр (керівник).

Міністр (керівник) здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності і несе відповідальність перед Верховною Радою України та Урядом України за стан справ у цих сферах, визначає ступінь відповідальності заступників міністра (керівника), керівників підрозділів міністерства.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі у міністерстві **утворюється колегія** у складі міністра (керівника), заступників міністра (керівника) за посадою, а також інших керівних працівників міністерства.

До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерства.

Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя наказами міністерства.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямів розвитку науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань у міністерстві може утворюватися науково-технічна (наукова) рада з учених і висококваліфікованих фахівців.

Склад науково-технічної (наукової) ради і положення про неї затверджує міністр (керівник).

У міністерстві з урахуванням специфіки його діяльності можуть утворюватися й інші дорадчі та консультаційні органи. Склад цих органів і положення про них затверджує міністр (керівник).

6.2. Місцеві державні адміністрації

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій.

Примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України.

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, 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.**

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

Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України.

Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожну посаду вноситься одна кандидатура.

У разі відхилення Президентом України поданої кандидатури відповідно Прем'єр-міністр України чи голова обласної державної адміністрації вносять на розгляд Кабінету Міністрів України нову кандидатуру.

Голови місцевих державних адміністрацій набувають повноважень з моменту призначення.

Перший заступник та заступники голів місцевих державних адміністрацій виконують обов'язки, визначені головами відповідних державних адміністрацій, і несуть персональну відповідальність за стан справ на дорученій їм ділянці роботи.

Перший заступник та заступники голови обласної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою обласної державної адміністрації за погодженням із Кабінетом Міністрів України.

Перший заступник та заступники голови районної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою районної державної адміністрації за погодженням з головою обласної державної адміністрації.

Перші заступники та заступники голів місцевих державних адміністрацій заявляють про припинення своїх повноважень новопризначеним головам місцевих державних адміністрацій у день їх призначення.

Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій очолюють відповідні підрозділи і несуть персональну відповідальність перед головами відповідних державних адміністрацій за виконання покладених на ці підрозділи завдань.

Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

На посади в місцеві державні адміністрації призначаються громадяни України.

Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій **не можуть бути народними депутатами України або суміщати свою службову діяльність з іншою**, в тому числі на громадських засадах, крім викладацької, наукової та творчої діяльності у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку.

Не можуть бути призначені на посади в місцеві державні адміністрації особи, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Література до теми № 6

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про утворення Кабінету Міністрів України: Закон України від 18 квітня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 19. – Ст. 230.

3. Про заснування поста Президента України і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) УРСР: Закон України від 5 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 445.
4. Про Президента України: Закон України від 5 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 446.
5. Питання Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 14.07.2014 № 592/2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/592/2014>
6. Про Положення про Адміністрацію: Указ Президента України від 02.04.2010 № 504/2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>
7. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show>
8. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79418>
9. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/316617>
10. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/316617>
11. Про Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України: Указ Президента України від 15.02.2008 № 133/2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/133/2008>
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення: [станом на 5 січня 2014 р.]. – К.: Велес, 2014.– 176 с.
13. Адміністративне право: навч. посібник. – 3 вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
14. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристъ, 2004. – 728 с.
15. Гладун З.С. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз / З. С. Гладун. – Львів: УАДУ, 1996. – 22 с.
16. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І.П. Голосніченко. – Ірпінь: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – 112 с.
17. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: учебное пособие / под. общ. ред. В. М. Соколова, А. И. Турчинова. – М.: РАГС; Статут, 2006. – 333 с.
18. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
19. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
20. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
21. Костенников М. В. Административное право и проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. В. Марьян. – М.: NOTA VENE, 2010. – 328 с.
22. Ортинський В. Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.
23. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.
24. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2007. – 485 с.
25. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для студентов / В. В. Черепанов. – М.: ЮНИТИДАНА, 2010. – 679 с.

Тема № 7. ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ТА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. *Поняття, правовий статус і види органів виконавчої влади України*
2. *Система органів виконавчої влади та їх компетенція*
3. *Основні форми діяльності органів виконавчої влади держави*
4. *Органи місцевого самоврядування*

1. Поняття, правовий статус і види органів виконавчої влади держави

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України).

З часу проголошення незалежності України в нашій державі проведена значна робота по вдосконаленню системи органів виконавчої влади, про що свідчить значне число законів по реорганізації і вдосконаленню системи органів державної влади і управління.

Найважливішими віхами на цьому шляху були: заснування поста Президента України, утворення Кабінету Міністрів, впорядкування системи органів місцевого самоврядування.

Винятковою подією на шляху становлення системи органів виконавчої влади стало прийняття Конституції України.

У Конституції України закріплено систему органів виконавчої влади і визначено, в загальних рисах, їх компетенцію.

Органи виконавчої влади – це утворювана у відповідності до закону колегіальна ланка державного апарату, яка функціонально здійснює на підставі і по виконанню законів і підзаконних актів виконавчу і розпорядчу діяльність в межах та у спосіб, що визначається характером їх компетенції.

Орган виконавчої влади є основним суб'єктом адміністративного права. Для нього характерне те, що він є невід'ємною складовою частиною апарату державного управління, який, у свою чергу, є складовим елементом системи державного апарату в цілому.

Органи виконавчої влади суттєво відрізняються від інших органів держави (органу законодавчої влади, судових органів, органів прокуратури та органів місцевого самоврядування) тим, що вони здійснюють виконавчу і розпорядчу діяльність держави. Це визначає їх специфічні риси.

Для здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності органи виконавчої влади наділені державно-владними повноваженнями, що реалізуються ними у характерних для цих органів правових формах.

У межах своєї компетенції вони видають правові акти державного управління і забезпечують їх виконання.

Таким чином, **орган виконавчої влади держави** – це функціональна організація яка є частиною державного апарату і покликана в порядку виконавчо-розпорядчої діяль-

ності здійснювати від імені держави і в межах наданих їй державно-владних повноважень безпосереднє і повсякденнє керівництво адміністративно-політичною, економічною і соціально-культурною сферами.

Органи виконавчої влади держави **характеризуються такими рисами:**

- діяльність органів виконавчої влади є **підзаконна**, тобто здійснюється на підставі і по виконанню Конституції і законів держави. У відповідності зі своїм призначенням ці органи зобов'язані активно проводити в життя вимоги законів, діяти в суворій відповідності до законів;

- кожний орган виконавчої влади наділений певною **компетенцією**, яка встановлюється різними законодавчими та нормативно-правовими актами уповноважених органів держави. **Компетенція** – це точно визначений обсяг прав і обов'язків, якими наділений даний орган, для виконання покладених на нього задач і функцій. Вона визначає межі правової відповідальності даного органу перед державою. У межах своєї компетенції орган виконавчої влади виступає в інтересах і від імені держави. Компетенція також означає юридичні межі самостійності даного органу, встановлені державою. Реалізація компетенції – це не тільки право, а й обов'язок для органу виконавчої влади, необхідність її здійснення не залежить від волі і бажання як самого органу, так і його посадових осіб;

- органи виконавчої влади керують діяльністю державних підприємств, установ і організацій. З урахуванням цього визначаються їх права, обов'язки і відповідальність, місце, роль і взаємовідносини в системі державного апарату. Вони наділені державно-владними повноваженнями щодо інших суб'єктів держави;

- окрім того, органам виконавчої влади належить важлива роль у здійсненні задач і функцій держави. Своєю діяльністю вони охоплюють усі сторони економічного, політичного і соціального життя суспільства. Виконання законів держави є основним їх призначенням. **Поєднання виконавчих і розпорядчих функцій** є суттєвою характерною рисою органів виконавчої влади держави.

Органи виконавчої влади класифікуються за певними критеріями, найважливішими з яких є:

- правові підстави утворення;
- порядок утворення;
- місце в системі органів держави (масштаб діяльності);
- характер компетенції;
- порядок вирішення підвідомчих питань; джерела фінансування.

За **правовими підставами утворення** вони поділяються на:

а) органи, утворення яких передбачено Конституцією України (Кабінет Міністрів України, міністерства, державні агентства, служби та інспекції та ін.);

б) органи, утворення яких передбачено поточним законодавством, або іншими нормативно-правовими актами уповноважених органів законодавчої і виконавчої влади.

За **порядком утворення** органи виконавчої влади поділяються на:

а) такі, що утворюються (Кабінет Міністрів України, міністерства, державні комітети та ін.);

б) такі, що призначаються (наприклад, місцеві державні адміністрації, адміністрації підприємств тощо).

За **місцем у системі** органів виконавчої влади держави (за масштабом діяльності), вони поділяються на:

а) вищий орган виконавчої влади (Кабінет Міністрів України);

б) центральні органи галузевої, міжгалузевої та функціональної компетенції (міністерства, інші центральні відомства);

в) місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації, адміністрації підприємств, установ, організацій).

За **характером компетенції** органи виконавчої влади поділяються на:

а) органи загальної компетенції, тобто такі, які керують на даній території всіма або більшістю галузей і сфер управління, забезпечують комплексний економічний і соціальний розвиток відповідних територій (наприклад, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації);

б) органи галузевої компетенції, тобто такі, що керують окремими галузями управління (наприклад, міністерства, відділи, управління місцевих державних адміністрацій);

в) органи міжгалузевої компетенції, тобто такі, що відають окремими сферами управління, тобто виконують спільні для всіх або для більшості галузей управління функції (планування, ціноутворення, стандартизація та ін.). Такими є, наприклад, державні комітети;

г) органи внутрішньогалузевої і внутрішньої компетенції. Це – проміжні і низові (первинні) ланки відповідних галузей системи управління (наприклад, адміністрації об'єднань, підприємств, установ, організацій). Органи внутрішньої компетенції володіють владними повноваженнями по безпосередньому управлінню підприємствами, установами і організаціями.

За **порядком вирішення підвідомчих питань** органи виконавчої влади поділяються на:

а) **колегіальні органи**, тобто організаційно і юридично оформлені групи осіб, яким належить пріоритет у прийнятті рішень з усіх основних питань компетенції даних органів. У колегіальних органах рішення приймаються більшістю голосів їх членів. Колегіальність дає змогу найкраще вирішувати складні питання керівництва, що детерміновано багатосуб'єктністю аналітичного провадження, а отже супроводжується кооперацією осіб з можливістю узагальнення досвіду кожного з них. Такими органами є Кабінет Міністрів України, різні комітети, і т. д.;

б) **єдиноначальні органи**, тобто такі, які очолює одна особа, наділена повноваженнями приймати рішення з усіх питань компетенції даного органу. Єдиноначальництво забезпечує оперативність керівництва, використання індивідуальних здібностей і досвіду керівників, підвищує їх персональну відповідальність за результати роботи органу.

За **джерелами фінансування** органи виконавчої влади поділяються на:

а) **бюджетні органи**, тобто такі, які фінансуються з бюджету (наприклад, КМ України);

б) **госпрозрахункові органи**, тобто такі, що існують за рахунок внутрішніх джерел фінансування. Вони поділяються, в свою чергу, на три групи:

1) органи управління підприємств, установ, організацій, які є на господарському розрахунку (їх адміністрації);

2) органи, які утримуються за рахунок відрахувань від прибутку підвідомчих їм підприємств, установ, організацій (наприклад, міністерства, управління промислових об'єднань);

3) органи виконавчої влади, які утримуються одночасно як за рахунок бюджетних асигнувань так і внутрішніх джерел фінансування (наприклад, науково-дослідні і проектні установи).

2. Система органів виконавчої влади держави та їх компетенція

Органи виконавчої влади держави складають єдину цілісну систему, покликану здійснювати виконавчу і розпорядчу діяльність держави. Дана система будується, виходячи з необхідності забезпечити повсякденне всестороннє керівництво господарською, соціально-культурною і адміністративно-політичною сферами у масштабі всієї країни. Органи, що входять до неї, знаходяться у певних взаємовідносинах, а їхня діяльність, у цілому, у різних галузях і сферах скеровується і координується з єдиного центру.

В роки розбудови і становлення незалежної Української держави відбулись значні зміни в системі органів виконавчої влади держави. Законом України від 05.07.1991 року було засновано пост Президента України, який є главою держави. Законом України від 18.04.1991 року було створено Кабінет Міністрів України (Уряд України), який є вищим органом виконавчої влади держави.

Найбільші зміни торкнулись органів місцевого самоврядування. Сьогодні ці питання врегульовані Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законодавчими та нормативними актами.

До системи органів виконавчої влади України належать:

- а) Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади;
- б) центральні органи галузевої, міжгалузевої та функціональної компетенції – міністерства, державні служби, агентства та інспекції, інші центральні органи та відомства України;
- в) місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації.

Розглянемо правовий статус органів виконавчої влади України.

Кабінет Міністрів України

Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом виконавчої влади України. Структура і компетенція Кабінету Міністрів України визначається Конституцією України (розділ 4 КУ).

Згідно зі ст. 114 Конституції України до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України, шляхом прийняття постанови. Постанова про призначення Прем'єр-міністра приймається шляхом таємного голосування за умови попереднього досягнення консенсуального погодження, що виражається у набранні такою кандидатурою хоча б 226 голосів (схвалення такої кандидатури більшістю від конституційного складу Верховної Ради України). Персональний склад Кабінету Міністрів призначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України шляхом пакетного голосування (крім кандидатур на посади міністра оборони та міністра закордонних справ).

Кабінет Міністрів підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. Кабінет Міністрів України в своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України, іншими нормативно правовими актами, відповідно до ієрархії законодавства України.

Кабінет Міністрів України:

- 1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

- 2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- 3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- 4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
- 5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
- 6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого ВРУ Державного бюджету України, подає ВРУ звіт про його виконання;
- 7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
- 8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
- 9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;
- 10) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання, організовує і контролює їх виконання (ст.ст. 113–130 КУ).

До системи **центрального органів** виконавчої влади України входять міністерства, державні служби, інспекції, агентства, органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Закон України від 17 березня 2011 року № 3166VI «Про центральні органи виконавчої влади»).

Міністерство є головним (провідним) органом у системі центрального органів виконавчої влади у забезпеченні реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності. Керівництво міністерством здійснює міністр.

Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розробку і впровадження Програми КМУ з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління. Він здійснює управління в цій сфері, спрямовує і координує діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до його відання.

Центральний орган виконавчої влади, у межах наданої державою компетенції, виконує такі **функції**:

- бере участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробляє механізм її реалізації;
- прогнозує розвиток економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах;
- бере участь у розробці проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України;
- реалізує державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей);
- готує пропозиції щодо поетапного вдосконалення механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки;
- здійснює у межах повноважень, визначених законодавством, функції управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства;

- розробляє пропозиції стосовно визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки;

- бере участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики як у цілому, так і за відповідними напрямами (демонополізація економіки, розвиток конкуренції, антимонопольне регулювання, застосування антимонопольного законодавства);

- здійснює інші функції, що випливають з покладених на нього завдань.

Державні служби України – центральні органи виконавчої влади, як правило, спеціальної компетенції, основною частиною якої охоплюються сервісні повноваження (заходи щодо надання послуг фізичним та юридичним особам приватного права). Їх правовий статус визначається Конституцією України, ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади».

Державне агентство України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів, основним функціональним базисом котрого виступає управління активами, які перебувають на балансі держави, вносить пропозиції щодо оптимізації формування державної політики КМУ та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет (державну службу) очолює його голова.

Державна інспекція України – центральний орган виконавчої влади, основним призначенням котрого є здійснення контрольно-наглядових повноважень у сферах публічної влади в цілях реалізації засад законності та верховенства права.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова.

Правовий статус кожного центрального органу виконавчої влади визначається також спеціальним положенням про цей орган, затвердженим указом Президента України.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі у міністерстві (державному комітеті тощо) утворюється колегія у складі міністра (керівника), його заступників, а також інших керівних працівників міністерства (державного комітету тощо). До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерства (державного комітету, служби тощо). Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії нормативно формалізуються наказами міністра (керівника).

Структуру центрального апарату міністерства затверджує віце-прем'єр-міністр України.

Місцеві органи виконавчої влади

До системи місцевих органів виконавчої влади належать:

- а) місцеві державні адміністрації (в областях, районах, містах Києві і Севастополі, районах у м. Києві і м. Севастополі);

- б) відділи і управління місцевих державних адміністрацій;

- в) місцеві органи управління міністерств і відомств;

- г) адміністрації підприємств, установ, організацій.

Місцеві державні адміністрації в своїй діяльності керуються положеннями Конституції, інших законодавчих та нормативно-правових актів України. Вони є органами державної виконавчої влади загальної компетенції на конкретній території. Місцеві державні адміністрації керують державною, господарською і соціально-культурною сферами на даній території.

Місцеві державні адміністрації організують виконання рішень центральних і вищих органів держави, керують підпорядкованими їм органами управління. Вони забезпечують додержання законів, охорону державного і громадського порядку, прав громадян, сприяють зміцненню обороноздатності країни. На основі законодавства, інших правових актів реалізують обширні повноваження по керівництву різними галузями і сферами управління.

У своїй діяльності місцеві державні адміністрації тісно співпрацюють з органами місцевого самоврядування. Вони реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами.

Основні завдання місцевих державних адміністрацій:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- забезпечення законності і 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. Закон України від 9 квітня 1999 року «Про місцеві державні адміністрації», ст.ст. 1–5.

Відділи і управління місцевих державних адміністрацій є місцевими органами виконавчої влади галузевої або міжгалузевої компетенції. Вони безпосередньо керують на своїй території галузями адміністративно-політичної, господарської чи соціально-культурної сфер, або виконують певні функції міжгалузевого характеру, які покладені на них у процесі диференціації та розподілу повноважень базово-формуєчим органом.

Компетенція відділів і управлінь місцевих органів виконавчої влади визначається спеціальними положеннями, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Президент України

Окремо слід сказати про главу держави – Президента України. Інститут президентства в Україні було введено Законом України від 5.07.1991 року «Про заснування поста Президента України і внесення змін і доповнень до Конституції України». Згідно з Конституцією України, Президент України є главою держави і виступає від її імені (Конституція України, ст. 102.)

Якщо раніше Президент України був одночасно і главою виконавчої влади, то нині, згідно з Конституцією України, він є тільки главою держави.

Проте, роль Президента України у організації і діяльності органів виконавчої влади є значною.

Так, зокрема, Президент України подає на розгляд та наступне затвердження Верховної Ради України кандидатуру Прем'єр-міністра (главу уряду) України, призначає за поданням Прем'єр-міністра України керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження.

Президент України має правову можливість призупиняти акти Кабінету Міністрів України та акти Ради Міністрів Автономної республіки Крим у випадку попереднього

виявлення юридичних казусів, які, в процесі реалізації даного правового припису можуть викликати виникнення правових колізій, має право вето щодо прийняття законів Верховною Радою України.

Президент України приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України; нагороджує державними нагородами та здійснює помилування (Конституція України, ст.ст. 102–112)

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України в межах своєї компетенції видає укази та розпорядження, які є обов'язковими для виконання, на всій території України.

3. Основні форми діяльності органів виконавчої влади держави

Форма управлінської діяльності – це зовнішній практичний вираз конкретних дій, що вчинюються органами виконавчої влади держави з метою і в процесі здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності, які характеризуються сукупністю характерних, виключно-приналежних ознак, комплексне поєднання котрих і дає можливість відмежувати дану діяльність від інших правових активностей, що охоплюються компетенцією цього органу.

Для того, щоб суб'єкт управління скерував управлінський вплив на об'єкт управління, необхідно, щоб він вчинив конкретні дії, надав їм належної правової форми. Наприклад, видав нормативний акт, провів оперативну нараду тощо.

Як правило, форми діяльності регламентуються адміністративно-правовими нормами. Вибір конкретної форми діяльності залежить від компетенції даного суб'єкта управління, призначення і функцій управлінської діяльності, змісту і характеру вирішуваних питань, цілей керуючого впливу, особливостей конкретного об'єкта управління.

Вид конкретної форми управлінської діяльності визначається характером дій органів виконавчої влади по здійсненню покладених на них функцій. В одних випадках дані дії тягнуть за собою юридичні наслідки, в інших – ні.

Згідно з цим, **форми діяльності органів виконавчої влади поділяються на правові і неправові.**

Управлінська діяльність, як правило, пов'язана з **правовими** формами діяльності, тобто із здійсненням **право-установчої, правозастосовної і правоохоронної** діяльності.

Правові форми пов'язані з встановленням і застосуванням норм права (наприклад, видання юридичних актів, застосування примусових заходів). Вони регламентуються правом, яке точно встановлює юридичний спосіб їх вираження.

Характерна риса правової форми управління полягає в тому, що тут найбільш виразно проявляються державно-владний, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер повноважень органів управління та їх посадових осіб. У своєму індивідуальному вираженні ці форми виступають як юридичні факти, тобто можуть формувати, змінювати або припиняти адміністративно-правові відносини.

Правова форма управління відрізняється від інших правових форм діяльності держави (законодавчої, правосуддя, прокурорського нагляду) тим, що через цю форму практично організовується здійснення задач і функцій управління, повсякденне,

безпосереднє, керівництво господарською, соціально-культурною і адміністративно-політичними сферами на основі і по виконанню законів.

Правові форми діяльності органів виконавчої влади класифікують у залежності від змісту, цілеспрямованості, способу вираження.

За змістом правові форми здійснення виконавчої влади поділяються на правотворчі (правоустановчі) і правозастосовні.

Правотворча управлінська діяльність полягає у виробленні правових норм, їх удосконаленні, зміні і відміні, тобто у виданні нормативних актів управління.

Правотворчість являє собою складну систему дій:

– рішення органу про необхідність вироблення проекту нормативного акта управління;

- підготовка проекту акта управління;
- його попереднє обговорення, доопрацювання, узгодження;
- внесення проекту в правотворчий орган, його можливе доопрацювання;
- прийняття або затвердження нормативного акта;
- опублікування прийнятого нормативного акта управління.

Норми закону не в стані охопити всі суспільні відносини у сфері дії виконавчої влади. Детальну і найбільш повну юридичну регламентацію управлінських відносин виконує правотворча діяльність органів виконавчої влади. Результатом управлінської нормотворчої діяльності є норми права підзаконного характеру, що регулюють відносини у сфері управління.

Правозастосовна діяльність органів і посадових осіб, які здійснюють управління, полягає в діях суб'єктів управління по підведенню конкретного, такого, що має юридичне значення факту під відповідну норму права з метою прийняття індивідуального акту, тобто вирішення на основі норм права конкретних управлінських справ (питань).

Правозастосовна діяльність включає в себе:

- встановлення фактичних обставин справи;
- вибір відповідної норми права, яку слід застосувати в даній ситуації;
- уясування смислу і змісту норми, тобто її тлумачення;
- прийняття по справі конкретного рішення, індивідуального акту;
- виконання акту застосування норми права.

За змістом і властивостями правових норм, що застосовуються органами виконавчої влади і їх посадовими особами, **правозастосовна діяльність** поділяється на дві форми: **регулятивну** та **правоохоронну**.

Регулятивна правозастосовна форма використовується для вирішення індивідуальних конкретних управлінських справ та питань організаційного, господарського, соціальнокультурного, оборонного, внутрішнього і зовнішньополітичного характеру, для реалізації прав та законних інтересів громадян, державних органів, установ і організацій в сфері управління.

Правоохоронна правозастосовна форма націлена на охорону врегульованих юридичними нормами управлінських відносин, покликана забезпечити їх недоторканність.

Завдяки цій формі діяльності вирішуються юридичні спори, що виникають у сфері управління, здійснюється захист суб'єктивних прав громадян, державних органів, громадських організацій, підприємств, установ, організацій, службовців у сфері управління, застосовуються заходи державного примусу до осіб, що не виконують адміністративно-правові та інші юридичні обов'язки.

За **цілеспрямованістю** (метою використання) **правові** форми управлінської діяльності поділяються на **внутрішні** та **зовнішні**.

Правові форми **внутрішньо-управлінської** діяльності використовуються для вирішення організаційноштатних питань, ведення діловодства, здійснення керівництва структурними підрозділами і працівниками всередині самого органу, а також керівництва підпорядкованими органами, підприємствами, установами і т. д.

Правові форми **зовнішньої** діяльності використовуються з метою забезпечення виконання покладених на орган задач і функцій, що складають зміст управлінської діяльності.

Внутрішні та зовнішні правові форми управління можуть бути як правотворчими, так і правозастосовними.

За **способом вираження** правові форми державного управління поділяються на:

- словесні (письмові та усні);
- конклюдентні.

Вибір і використання того чи іншого способу вираження правових форм управлінської діяльності визначається їх юридичними властивостями.

Найбільш допустимим способом вираження правотворчої діяльності є письмовий спосіб. Результатом правотворчості органів виконавчої влади є нормативний офіційний актдокумент.

Правозастосовна діяльність може бути виражена письмовим, усним, або конклюдентним способом.

Найпоширенішим способом вираження результатів управлінської правозастосовної діяльності є індивідуальний письмовий акт – документ. Він використовується при вирішенні питань (справ), що вимагають фіксації правозастосування, стабільності, точності, визначеності і т. д.

Широко застосовується і усний спосіб (усні накази, вказівки, команди). Цей спосіб часто застосовується при вирішенні питань оперативного характеру.

Правозастосування може проявлятися також при допомозі певних жестів, сигналів, знаків та інших конклюдентних дій, які явно виражають рішення суб'єкта управління.

До **неправових форм** управлінської діяльності відносяться форми вираження організаційних і матеріальнотехнічних дій по управлінню.

Неправові форми, як і правові, пов'язані з компетенцією суб'єктів управління. Вони також повинні відповідати цілям і задачам управління.

Організаційні управлінські дії можуть проявлятися у вивченні, узагальненні і поширенні кращого досвіду, у навчанні виконавців, наданні практичної допомоги виконавцям на місцях, виробленні обґрунтованих рекомендацій і заходів по впровадженню досягнень науки і техніки та інше.

Організаційні заходи не пов'язані безпосередньо з виникненням, зміною і припиненням конкретних адміністративно-правових відносин. Вони здійснюються в процесі поточної управлінської діяльності. Матеріально-технічні дії мають допоміжне значення. При їх допомозі матеріально забезпечується здійснення усіх форм державного управління.

До **матеріальнотехнічних дій, наприклад, відносяться**: складання довідок, звітів; ведення діловодства; оформлення документів; реєстрація певних фактів; розмноження матеріалів і документів та ін.

Матеріально-технічні дії покликані забезпечити чітку і ефективну роботу суб'єктів управління. Вони полегшують процес управління, підвищують продуктивність

і культуру управлінської праці. По мірі ускладнення процесів, управління значення і обсяг матеріальнотехнічних дій постійно збільшується. Ця форма управлінської діяльності найбільше потребує оснащення оргтехнікою, механізації автоматизації, комп'ютеризації.

Існують і інші класифікації форм управління. Так, наприклад, у підручнику «Советское административное право» за редакцією Ю. М. Козлова дається така **класифікація форм діяльності органів виконавчої влади:**

- а) видання нормативних актів управління (встановлення норм права);
- б) видання нормативних (індивідуальних) актів управління (застосування норм права);
- в) здійснення організаційних дій;
- г) виконання матеріально-технічних операцій.

На наш погляд, більш повною є класифікація форм управлінської діяльності, яку ми розглянули вище.

4. Органи місцевого самоврядування

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

Сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві територіальної громади, громадян та їх органів розв'язувати значну частину місцевих справ та управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення. Функціональною запорукою ефективності виокремлення системи органів місцевого самоврядування є фактична доцільність регулювання локальних справ територіально-приналежними за локусом емергування останніх органами, що максимально посвячені в особливості ситуації, а отже можуть прийняти найбільш правильне рішення задля розв'язання проблеми, що склалася.

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

Правова автономія означає, що органи місцевого самоврядування наділені своїми власними повноваженнями, передбаченими Конституцією і чинним законодавством України.

У межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій.

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

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

Місцеве самоврядування має свою систему, що складається з територіальної громади, сільської, селищної та міської ради, сільського, селищного та міського голови, виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, районних та обласних рад. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

У свою чергу сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Серед «інших» органів місцевої самоорганізації населення Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», крім будинкових, вуличних, квартальних, називає також форми безпосереднього волевиявлення народу – місцеві референдуми, загальні збори громадян, громадські слухання. Органи місцевого самоврядування села, селища, міста для більш активного здійснення своїх прав та обов'язків можуть також об'єднуватися в асоціації, інші форми добровільних об'єднань.

Повноваження, надані органам місцевого самоврядування:

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.

Розпорядчі повноваження. Зокрема, 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»).

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 (муниципальним правом). Зовнішній контроль має адміністративно-правову природу незалежно від галузевого законодавства.

Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання про утворення і ліквідацію постійних та інших комісій ради; заслуховуються повідомлення депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; скасовуються акти виконавчих органів ради, які не відповідають чинному законодавству; затверджуються програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; приймаються рішення щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затверджуються місцеві програми приватизації; регулюються земельні відносини, відносини з використання природних ресурсів; затверджуються місцеві містобудівні програми, договори, укладені головами рад від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції, статuti територіальних громад та ін. Ради також створюють постійні та тимчасові комісії з окремих питань.

Література до теми № 7

1. Про утворення Кабінету Міністрів України: Закон України від 18 квітня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 19. – Ст. 230.
2. Про заснування поста Президента України і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) УРСР: Закон України від 5 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 445.
3. Про Президента України: Закон України від 5 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 446.
4. Питання Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 14.07.2014 № 592/2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/592/2014>
5. Про Положення про Адміністрацію: Указ Президента України від 02.04.2010 № 504/2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>
6. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show>
7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79418>
8. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/316617>
9. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/316617>
10. Про Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України: Указ Президента України від 15.02.2008 № 133/2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/133/2008>
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 5 січня 2014 р. – К.: Велес, 2014. – 176 с.
12. Адміністративне право: навч. посібник. – 3 вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
13. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристъ, 2004. – 728 с.
14. Гладун З. С. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз / З. С. Гладун. – Львів: УАДУ, 1996. – 22 с.
15. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – 112 с.
16. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: учебное пособие / под. общ. ред. В. М. Соколова, А. И. Турчинова. – М.: РАГС; Статут, 2006. – 333 с.
17. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
18. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
19. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
20. Костенников М. В. Административное право и проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. В. Марьян. – М.: NOTA BENE, 2010. – 328 с.
21. Ортинський В. Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.
22. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.
23. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2007. – 485 с.
24. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для студ. / В. В. Черепанов. – М.: ЮНИТИДАНА, 2010. – 679 с.

Тема № 8. ПРАВОВІ АКТИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

1. *Поняття, юридичне значення і види юридичних актів управління. Вимоги, що ставляться до юридичних актів управління*
2. *Дія юридичних актів управління. Порядок підготовки, видання, припинення, зміни, зупинення і відміни актів управління*

1. Поняття, юридичне значення і види юридичних актів управління. Вимоги, що ставляться до юридичних актів управління

Центральне місце в діяльності органів державної влади посідає видання правових актів. Це основна юридична форма виконавчої і розпорядчої діяльності. Правові акти управління являють собою певний вид управлінських рішень, що приймаються суб'єктом управління і обов'язкові до виконання усіма керованими об'єктами.

Слово «**акт**» походить з латинської мови (*actum*) і означає дослівно – **документ**.

У повсякденній і різносторонній роботі органів виконавчої влади одне з центральних місць посідає прийняття правових актів, що є однією з форм виконавчорозпорядчої діяльності.

Юридичний акт управління – це підзаконне офіційне рішення, або державновладне веління, прийняте органом виконавчої влади чи його посадовою особою в межах їх компетенції в односторонньо-владному порядку з дотриманням належної процедури і встановленої форми, яке викликає юридичні наслідки.

У деяких джерелах дають таке визначення юридичного акта управління:

Юридичний акт управління – це вольова, владна дія органу управління, що здійснюється у встановленій законом правовій формі.

Актам управління притаманні ряд особливостей (ознак), які дозволяють відмежовувати їх від інших юридичних актів: законів, актів правосуддя, протестів і подань прокурорів, цивільних та інших угод.

Основними ознаками юридичного акта управління є:

1) акт управління має юридичну силу, носить державновладний характер і обов'язковий для виконання чи дотримання тим об'єктом виконавчорозпорядчої діяльності, кому він адресований. Виконання акта управління гарантується, а при необхідності забезпечується примусовою силою держави. Юридичний характер акта управління – спільна риса актів державних органів. Специфіка юридичного характеру акта управління полягає в тому, що в ньому міститься державновладний припис задля вирішення питань управління;

2) вони видаються в односторонньому порядку, виходять від компетентного органу держави або посадової особи – суб'єкта державного управління. Ця властивість акта управління зберігається і при узгодженому виданні його кількома органами управління. У цьому випадку він виражає колективну волю суб'єктів управління;

3) акт управління або встановлює обов'язкові правила поведінки, або регулює конкретні управлінські відносини, тобто тягне за собою виникнення, зміну або припинення правовідносин, таким чином, акт управління регулює як абстрактні, так і конкретні суспільні відносини у сфері управління. У цьому розумінні юридичний акт управління є актом-регулятором;

4) вони носять ініціативно-ергономічний характер, оскільки спрямовані на оптимальне вирішення питань управління. Від суб'єкта управління, що видає акт управління, вимагається творчий, науковий всесторонній підхід, облік і глибокий аналіз фактичних даних;

5) юридичний акт управління приймається суб'єктом управління тільки з тих питань, які належать до його компетенції, і в порядку, визначеному законодавством. Такий порядок, в основному, визначається адміністративно-процесуальними нормами;

6) вони видаються на основі і для виконання закону, тобто вони є підзаконними. Закон має вищу юридичну силу в порівнянні з юридичними актами управління;

7) юридичні акти управління є підставою для виникнення інших правовідносин (цивільних, трудових тощо).



Юридичне значення актів управління полягає в наступному:

- вони встановлюють, змінюють або відмінюють норми права (йдеться про нормативні акти управління);
- покладають конкретні обов'язки на об'єкти управління або наділяють їх певними правами;
- виступають в якості юридичних фактів, тобто підстав для виникнення, зміни або припинення правовідносин у сфері державного управління;

- вони можуть бути підставою для видання інших юридичних актів;
- вони можуть служити доказом для суду, бути підставою для порушення судової справи;
- вони можуть бути умовою чинності інших правових актів.

Юридичні акти управління відрізняються від інших правових актів державних органів, а також актів об'єднань громадян.

Від **законів** вони відрізняються тим, що закони мають вищу юридичну силу щодо юридичних актів управління. Акти управління мають підзаконний характер, видаються на основі і з метою виконання законів. У разі невідповідності юридичного акта управління вимогам чинного законодавства, він визнається нечинним і підлягає скасуванню.

Від **судових актів** (вироку, рішення, ухвали, постанови) юридичні акти управління відрізняються як юридичними властивостями, так і підставами й порядком прийняття.

Судовий акт – це правова форма вираження правосуддя. У більшості випадків він є актом застосування правової норми щодо осіб, які порушили закон, права чи законні інтереси інших суб'єктів права.




Судовий акт, як правило, це – індивідуальний акт, який приймається у зв'язку з розглядом і вирішенням судом справи про правопорушення або іншого правового спору. На відміну від судових актів, більшість актів управління видається у зв'язку з вчиненням суб'єктами управління правомірних дій з метою здійснення державного управління окремими галузями та сферами суспільного життя. Крім того, судді абсолютно незалежні у прийнятті судових рішень і керуються тільки законом. Ніхто не вправі дати вказівку судді щодо змісту того чи іншого судового рішення. Акти управління приймаються не тільки на основі закону, а й на підставі актів управління органів вищого рівня, приписів, вказівок та розпоряджень (як письмових так і усних) компетентних державних органів та їх посадових осіб. Характерною відмінністю юридичних актів управління від судових актів є те, що судові акти носять, переважно, індивідуальний характер, не містять правових норм і вичерпують себе одноразовим використанням чи застосуванням. Акти управління, як правило, мають нормативний характер, адресуються невизначеному колу осіб, містять правові норми і передбачають багаторазове їх виконання чи застосування.

Від актів **прокурорського нагляду** (протест, подання, припис) юридичні акти управління відрізняються тим, що акти прокурорського нагляду є формою реагування прокурора на порушення законності, не містять у собі правових норм, а також приписів управлінського, виконавчо-розпорядчого характеру, що притаманне актам управління.

Юридичні акти управління – це надзвичайно численна група правових актів, які відрізняються між собою за юридичними властивостями, формою вираження та багатьма іншими ознаками.

Юридичні акти управління **класифікують** за наступними критеріями: за юридичними властивостями, за часом дії, за територією дії, за характером компетенції органів, що видають акти управління, за органами, що видають акти, за формою вираження.

За **юридичними властивостями** акти управління поділяють на:

-  нормативні;
-  індивідуальні (адміністративні);
-  змішаного характеру.

Нормативні акти управління – це основний вид актів управління, що не тільки містять, а й безпосередньо встановлюють загальні правила поведінки. Це – актирегулятори. Вони регламентують суспільні відносини у певних сферах, є безпосереднім механізмом реалізації законів. Нормативним актам властивий загальний характер (поширюються по всій території держави, адресуються великим контингентам людей і т. д.),

їм притаманна стабільність, їхня юридична сила зберігається незалежно від виконання приписів акта в часі.

Індивідуальні акти – наступний вид актів у цій класифікації. Вони видаються для вирішення можливостями норм адміністративного права конкретних управлінських справ та ситуацій. Стосуються конкретних дій, фактів, випадків, організаційних заходів, адресуються конкретним особам чи певному чітко оприділеному колу осіб і породжують індивідуальні права й обов’язки (звідси й найменування – індивідуальні акти). Ці акти інколи називають адміністративними.

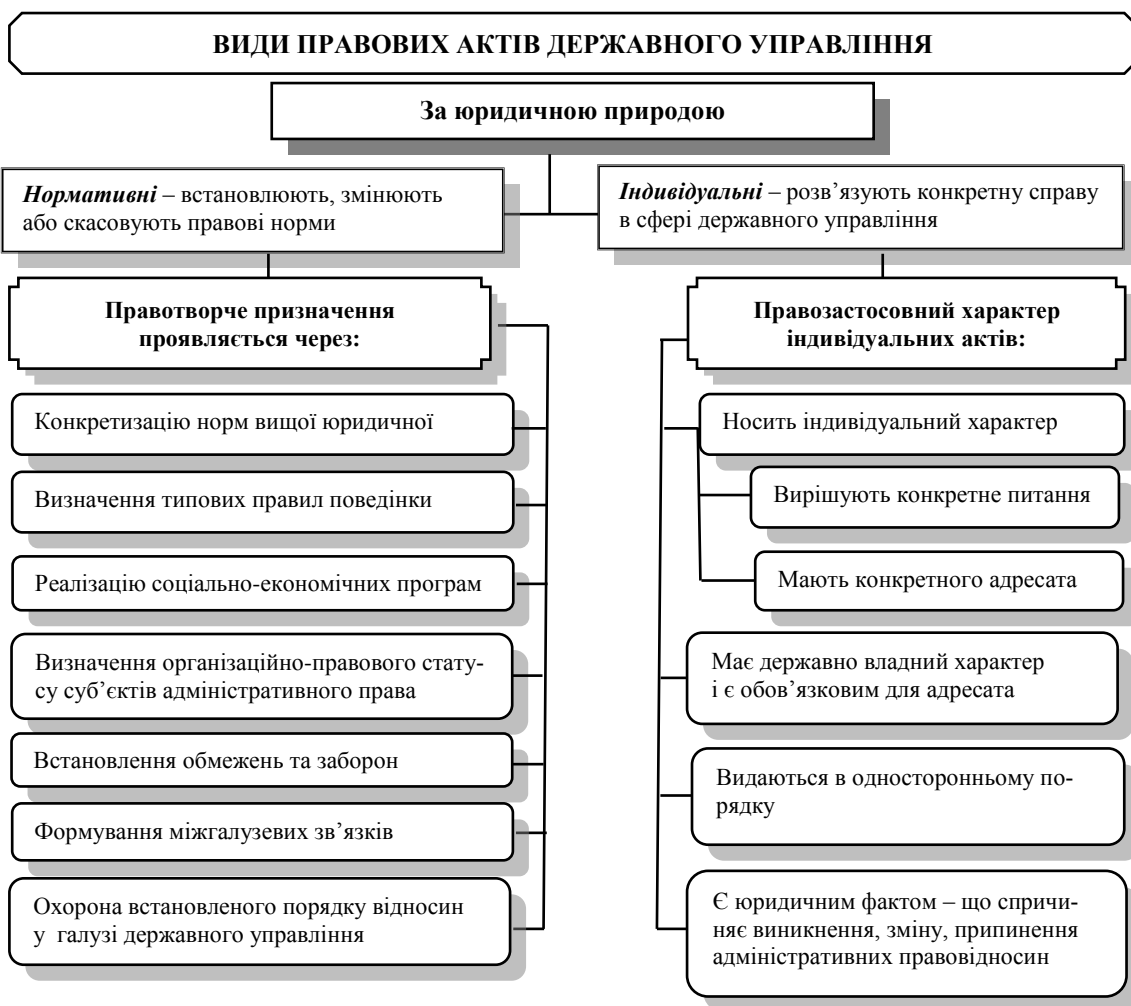
Індивідуальні акти ґрунтуються на нормативних актах, реалізуючи останні в умовах конкретних життєвих випадків, юридичних фактів.

Отже, індивідуальні акти вичерпують себе одноразовим застосуванням (звідси і їхня друга назва – «акти застосування норм права»).

Особливий різновид юридичних актів управління – **змішані**, або різнорідні акти, що містять одночасно нормативні та індивідуальні приписи. Наприклад, рішення місцевої ради можуть включати поряд з нормативними приписами індивідуальні та процедурні правила, наглядовоконтрольні приписи тощо.

За часом дії юридичні акти управління поділяються на акти:

- ✚ з невизначеним строком дії (безстрокові);
- ✚ строкові;
- ✚ тимчасові.



Якщо в акті управління не визначений строк його дії, то він є чинним до тих пір, поки не буде відмінений іншим актом. Якщо в акті вказаний строк його дії, то він втрачає силу після спливу вказаного строку. Тимчасові акти діють невизначений, але короткочасний строк. В їх назві має бути зазначено, що вони є тимчасові.

За **територією дії** акти управління поділяються на:

- ✚ загальнодержавні;
- ✚ місцеві.



За **характером компетенції** органів, що видають акти, останні поділяються на акти:

- ✚ загального;
- ✚ міжгалузевого;
- ✚ галузевого управління.

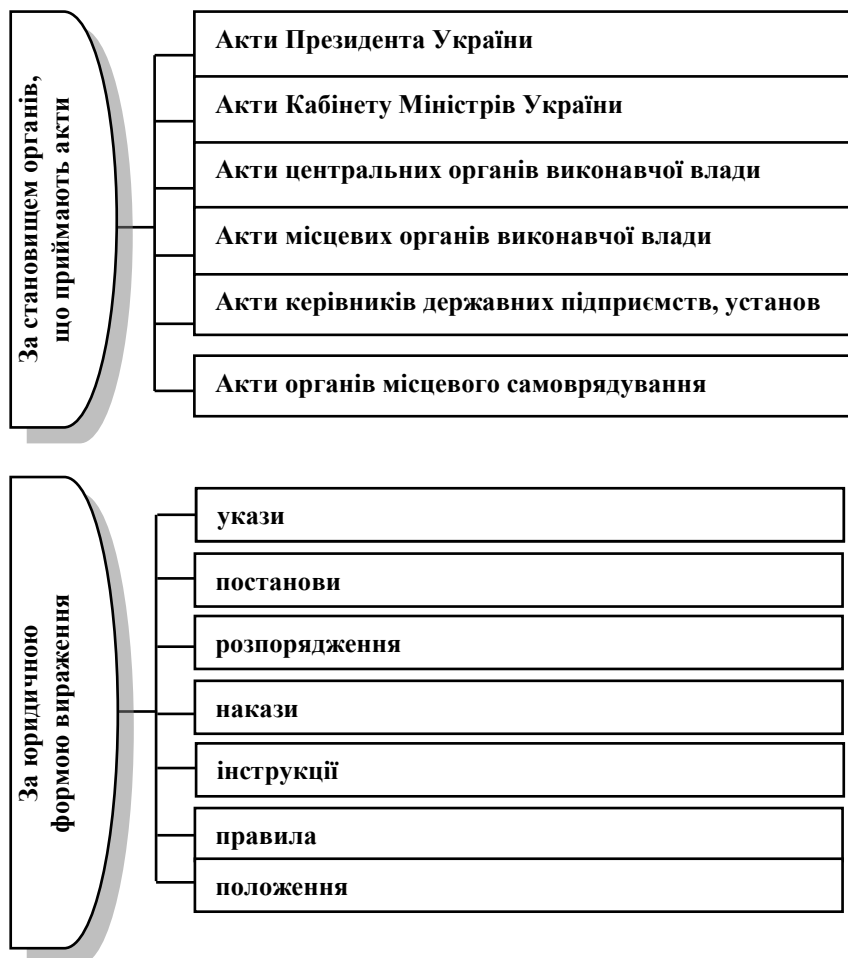
За **органами**, що видають акти, це – акти, що видаються

- ✚ Президентом України;
- ✚ Кабінетом Міністрів України;
- ✚ центральними та місцевими органами виконавчої влади.

Президент України на основі і на виконання Конституції та законів України в межах своєї компетенції видає **укази** і **розпорядження**, які є обов'язковими до виконання на всій території України.

Кабінет Міністрів України, уряд Автономної Республіки Крим видають **постанови** і **розпорядження** на основі і на виконання законів, постанов вищого органу законодавчої влади та уряду.

Постанови з важливих питань державного управління приймаються в колегіальному порядку. Вони є нормативними актами вищої юридичної сили. Для них обов'язкова письмова форма. З метою надання їм широкого розголосу останні публікуються в офіційних виданнях.



Розпорядження – акт управління, що видається одноособово Прем'єр-міністром, першим віце-прем'єром з метою вирішення питань оперативного характеру, які не вимагають колегіального обговорення. Норм права ці акти не встановлюють, набирають чинності з моменту прийняття. Розпорядження КМ України не публікуються.

У відповідності з Указом Президента України від 10 червня 1997 року «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», нормативно-правові акти Верховної Ради України і Президента України набирають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, а акти Кабінету Міністрів України – з моменту їх прийняття.

Міністри, голови державних комітетів, керівники відомств віддають **накази, інструкції, правила, положення** в межах своєї компетенції, на підставі і на виконання діючих законів, а також урядових постанов і розпоряджень.

Голови місцевих державних адміністрацій видають **розпорядження**. Серед нормативних актів місцевих органів виконавчої влади особливе місце займають рішення, що передбачають адміністративну відповідальність за їх порушення.

Відповідно до Положення про обласну, **Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію** та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію, вказані органи державної виконавчої влади приймають відповідно до законодавства **рішення**, що передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, з питань боротьби із стихійним лихом і епідеміями, також рішення з питань боротьби з епізоотіями, за порушення яких встановлено відповідальність Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Крім цього, обласні **Київська і Севастопольська міські державні адміністрації** затверджують правила, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність ст. 152 (порушення правил благоустрою територій міст та інших населених пунктів), ст. 159 (порушення правил торгівлі на ринках), ст. 182 (порушення тиші в громадських місцях) Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У таких рішеннях завжди чітко визначений орган, на який покладається обов'язок здійснення контролю за його виконанням. У більшості випадків такі контролюючі функції покладаються на міліцію, що виступає контролюючою інстанцією самостійно, або спільно з іншими органами державного управління (наприклад, з органами охорони здоров'я з питань дотримання санітарних правил, органами торгівлі – з питань дотримання правил торгівлі).

Вони в обов'язковому порядку публікуються у місцевій пресі для загального ознайомлення населення, а тексти деяких з них вивішуються, крім цього, у найдоступніших для населення місцях.

Виконавчі комітети місцевих рад приймають **рішення**, тобто правовий акт, що приймається в колегіальному порядку, а також розпорядження.

Керівники відділів, управлінь виконкомів, керівники підприємств, установ, організацій видають **накази, розпорядження, інструкції**.

За **формою вираження** юридичні акти управління поділяються на:

- ✚ словесні (письмові і усні);
- ✚ конклюдентні.

До **актів управління ставляться певні вимоги, які можна поділити на:**

- ✚ вимоги загального характеру;
- ✚ спеціально юридичні;
- ✚ організаційно-технічні.

Серед **загальних вимог** чільне місце посідає застосування **системного підходу** до вироблення (конструювання) приписів юридичних актів управління. При цьому сфера управління має розглядатись як система (суб'єкт управління, його об'єкти, відповідні зв'язки, їхня структура, режим відповідальності тощо).

Системний підхід до того ж передбачає врахування при опрацюванні, прийнятті акта існування та впливу різних чинників – політичних і економічних, технічних та організаційних, матеріально-речових і фінансових, кадрових та соціально-побутових, етнічних і моральних, багатьох інших. Системний підхід побудований на тому, що складну проблему поділяють на певну кількість дрібніших підпроблем, оптимальним шляхом їх вирішують, і синтезують ці часткові рішення у загальне вирішення проблеми.

До **загальних вимог**, що висуваються до актів управління, відносять також їх:

- ✚ об'єктивну необхідність;
- ✚ актуальність;
- ✚ стабільність.

Юридичні акти управління мають бути **об'єктивно необхідними** на даний історичний момент. Очищення законодавства від застарілих норм, законодавчих та нормативних актів – це закономірний процес, бо правові регулятори мають створювати умови для безпосереднього розвитку продуктивних сил країни, становлення виробничих відносин нового типу, їх захисту.

З іншого боку, не можна без нагальної потреби створювати, змінювати, виправляти, скасовувати акти управління. Нестача юридичних регуляторів є такою ж небезпечною, як і їх профіцитність, бо неодмінно веде до правової аномії, а отже до декогерентації правової системи у цілому.



Акти управління мають також відповідати вимозі інформаційної місткості має забезпечуватись:

- повнота;
- оперативність;
- вірогідність;
- актуальність інформації, що включається до акту управління.

Спеціальні юридичні вимоги щодо актів управління витікають із приписів Конституції та законодавства України. Це, по-перше, **підзаконність** актів управління. Вона виявляє себе в тому, що юридична сила акта управління передається йому законом або нормативним актом органів виконавчої влади вищого рівня. Тому управлінський акт має точно й повністю відповідати меті, приписам, вимогам законодавчого акту, на виконання якого його видано. Лише підзаконні акти є дійсними актами, тобто такими, що здатні виявляти свою юридичну дію.

Інший аспект підзаконності – це видання актів управління у межах компетенції державного органу. Порушення меж правового регулювання, яке визначене органом законодавчим актом, робить акти цього органу незаконними, а отже – недійсними.

Гарантією дієвості актів управління є презумпція правильності актів – вони діють доти, доки їх не скасовано (або зупинено) у порядку, передбаченому законодавством.

Організаційно-технічні вимоги полягають в дотриманні правил оформлення актів управління.

Дотримання форми актів – одна з перших умов їхньої правомірності та дієвості. Правові форми актів управління подаються у Конституції, законодавчих актах, у єдиній державній системі діловодства.

Правова форма акта управління – це спосіб зовнішнього вираження приписів органів управління. Це також спосіб викладення правового матеріалу в письмових актах.

Зовнішній вияв (форма вираження) актів управління **може бути письмовий та усний**. Письмова форма для актів обов'язкова, коли саме така форма зазначена у Конституції, інших законодавчих актах. Така ж форма обов'язкова для актів управління з фінансових, матеріально-технічних та кадрових питань.

2. Дія юридичних актів управління. Порядок підготовки, видання, припинення, зміни, зупинення і відміни актів управління

Мета правових актів – відповідним чином впливати на суспільні відносини у сфері державного управління, на поведінку учасників даних відносин. Це передбачає їх **дію**, тобто фактичне застосування до різних конкретних обставин управлінської діяльності закладених у їх змістові засобів керуючого впливу. Мається на увазі виконання односторонніх юридично-владних приписів нормативного та індивідуального характеру, без чого саме прийняття правових актів не має смислу.

Оскільки акти управління виходять від повноважних органів виконавчої влади (посадових осіб) і в них виражаються державні інтереси, постільки на них поширюється презумпція їх дійсності (правильності). Вона означає, що прийнятий в належному порядку і з дотриманням усіх вимог правовий акт управління діє на протязі певного строку або ж до його офіційної зміни або відміни. Такий акт обов'язковий до виконання усіма, кому він адресований. **Підготовка** акта управління має пройти такі **стадії**:

- ✚ правова ініціатива компетентного суб'єкта, щодо проведення нормотворчого провадження, спричинена об'єктивною необхідністю;
- ✚ підготовка проекту акта;
- ✚ узгодження проекту (візування);
- ✚ прийняття акта;
- ✚ реєстрація акта;
- ✚ доведення акта до виконавців.

Державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади здійснює Міністерство юстиції та управління юстиції на місцях.

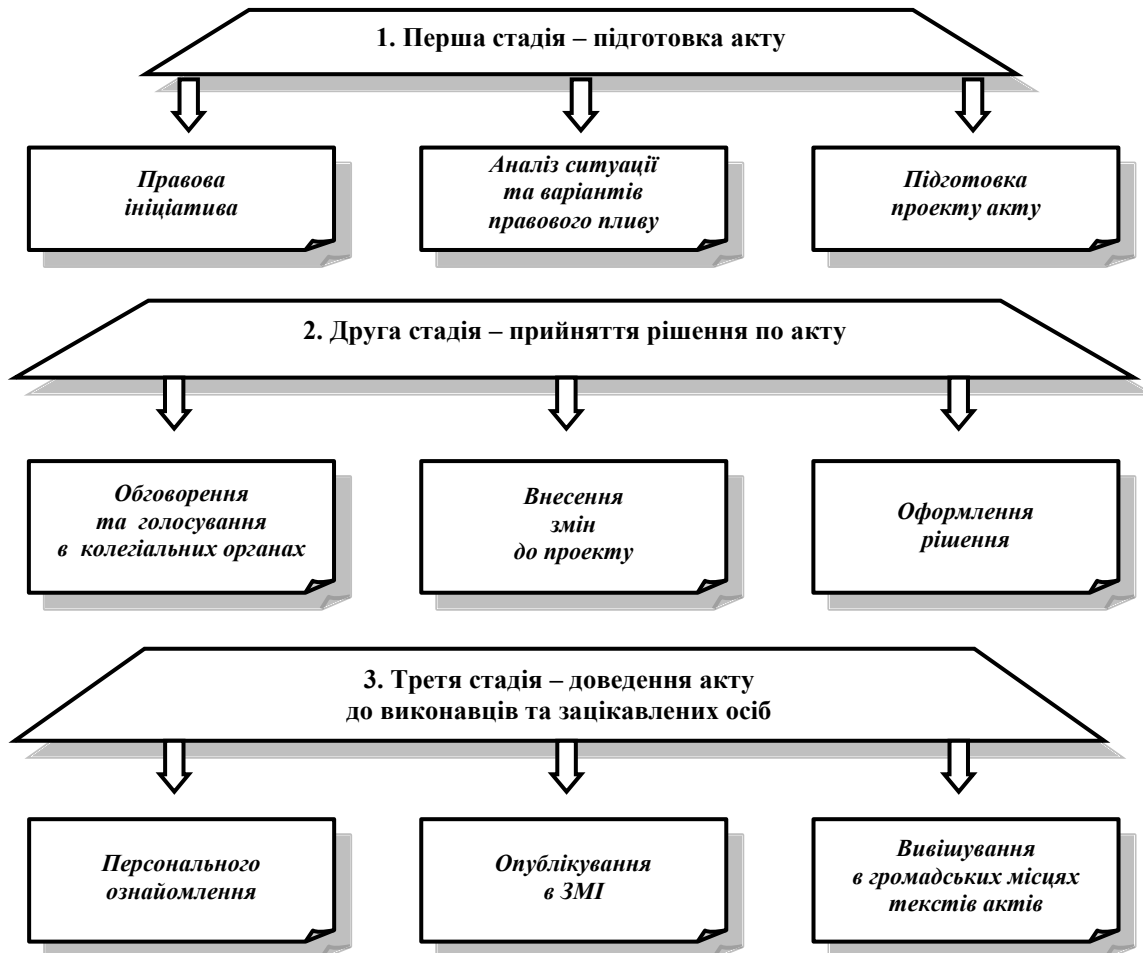
Вони не тільки реєструють юридичні акти управління, але й контролюють стан додержання законодавства про державну реєстрацію нормативних актів, вносять пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущенні порушень.

Державна реєстрація нормативних актів в загальному проводиться протягом 10, а якщо такий акт має великий обсяг – 15 робочих днів з дня, наступного після надходження його до реєструючого органу.

У державній реєстрації буде відмовлено, якщо нормативний акт:

- а) не відповідає Конституції України;
- б) видано з порушенням чинного законодавства, зокрема акт: порушує чи обмежує встановленні законом права, свободи та законні інтереси громадян, підприємств, установ та організацій;

- в) виходить за межі компетенції органу, що його видав;
- г) не відповідає вимогам законодавства про мови;
- д) не узгоджено з зацікавленими органами, якщо таке узгодження відповідно до чинного законодавства є обов'язковим;
- е) викладено з порушенням правил правопису;
- ж) не узгоджується з дорученням, даним органу, що видав акт.



Слід відзначити, що акти управління з питань, що зачіпають інтереси місцевого населення, мають прийматись після обговорення їх проектів населенням. Акти, видані з порушенням вимог, які до них ставляться, є дефектними. В залежності від характеру й ступеня дефектності акти управління поділяються на:





- ✚ акти первісно недійсні;
- ✚ акти недійсні в силу оспорювання;
- ✚ акти відносно недійсні (заперечні).

Первісно недійсними актами є акти управління, які не породжують юридичних наслідків із самого свого виникнення. Первісно недійсними можна назвати акти, які містять вказівки на скоєння протизаконних кримінально карних дій. Ці акти є недійсними з початку їх видання, вони не спричиняють правових наслідків навіть і без скасування їх особливою постановою органу влади або управління, рішенням суду. Вони не підлягають виконанню. Акти, **недійсні в силу оспорювання** – це такі, що видаються з порушенням компетенції за предметом та обсягом правового регулювання. Ці акти мають

оспорюватись в позовному порядку до суду, бути предметом прокурорського протесту, скасовуватися вищими органами управління.

Акти **заперечні** – це такі акти, які містять окремі незаконні положення або технічні помилки; акти, в яких відсутні реквізити; акти, видані з порушенням процедури, без належного кворуму і т.д. Вони є частково недійсними, оскільки їх доопрацювання, усунення незаконних приписів повертає їм правову усталеність. Інструментом заперечення дійсності цих актів можуть стати протести прокурора, відповідні дії вищих владних і виконавчих інстанцій.

У чинності актів управління розрізняють чотири юридичних стани:

-  припинення;
-  зупинення;
-  зміна;
-  скасування.

Припинення – дія закономірна, така, що не зумовлена будь-якими екстраординарними подіями.

Підставами припинення дії актів управління є:

- а) загальноприйнято, що із введенням у законну силу нового акта управління автоматично припиняє свою силу акт з того самого питання, виданий раніше, хоча б у новому і не містилася вказівка на його припинення;
- б) закінчення строку, на який було видано акт;
- в) досягнення мети, поставленої перед актом (реалізація правових відносин, виконання приписів акта та ін.);
- г) зникнення адресата акта (ліквідація юридичної особи, смерть носія прав та обов'язків).

Зупинення, як і скасування актів управління, обумовлюється їхньою **не законністю**, передбачає усунення порушень у порядку, передбаченому Конституцією, іншими законами України.

Зупинення дії незаконних актів – тимчасовий правовий захід, що передує процесові оспорювання законності акта в судовому порядку. Зупинення дії незаконних актів управління є прерогативою органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, органів з надвідомчими наглядовими повноваженнями. Таким, наприклад, є зупинення актів, пов'язане з фактом внесення прокурором протестів у порядку загального нагляду на незаконні акти.

Зміна приписів акта може застосовуватися стосовно **заперечних** актів, коли є потреба доредагувати окремі приписи, уточнити, доопрацювати реквізитарну частину цих загалом правомірних актів. Є два способи вносити зміни в акти управління. Перший, коли зміни вносяться в текст раніше прийнятого документа. І другий, коли відповідний правовий документ викладається в новій редакції.

Скасування правового акта виявляється у визнанні нечинним цілого акта або окремих його приписів, положень (заперечні акти). Скасувати неправомірні акти можуть: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; суди (районний, міський, арбітражний); інші органи державної влади.

Юридичні наслідки видання неправомірних актів – це не тільки їх припинення або скасування. Мають анулюватись, розпадатись і конкретні правовідносини, що утворились внаслідок видання згодом скасованого акта. Скасовуються також акти, видані на виконання такого акта (вторинні, «похідні» акти).

Збитки, завдані актом, що визнаний нечинним, за позовом потерпілої сторони, підлягають відшкодуванню за рахунок коштів відповідного органу управління.

Передбачена відповідальність і за необґрунтоване зупинення дії або скасування актів у вигляді відшкодування матеріальних збитків, завданих необґрунтованим зупиненням (скасуванням) акта управління.

Видання дефектних актів управління, необґрунтоване зупинення або скасування актів управління тягне за собою як матеріальні, так і нематеріальні, або моральні наслідки для органів управління. До моральних наслідків відносяться: вибачення безпосереднє, письмове, через пресу органам та особам, яким завдано збитків будь-якого характеру.

Підставами скасування актів управління є: незаконність акта; практична недоцільність; необхідність заміни застарілого акта новим, що відповідає новим умовам та потребам. Коротко зупинимося на порядку **офіційного оприлюднення** нормативно-правових актів та набрання ними чинності.

Згідно з Указом Президента України від 10 червня 1997 р. № 503 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України не пізніше як у 15ти денний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання, підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях: Офіційному віснику України, Відомостях Верховної Ради України, газеті «Урядовий кур'єр». Офіційне оприлюднення актів управління здійснюється після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів із зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду.

Нормативно правові акти можуть бути опубліковані і в інших виданнях, але тільки після їх офіційного оприлюднення. Нормативно-правові акти Верховної Ради України і Президента України набирають чинності через 10 днів з дня їх офіційного оприлюднення. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо ж вони визначають права та обов'язки громадян, то тоді набирають чинності не раніше дня опублікування в офіційних друкованих виданнях.

Література до теми № 8

1. Конституція України // ВВРУ. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/169718>
3. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/>
4. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/245317>
5. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10.06.1997 № 503/97. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/97>
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 5 січня 2014 р. – К.: Велес, 2014. – 176 с.
7. Адміністративне право: навч. посібник. – 3 вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
8. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристъ, 2004. – 728 с.
9. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – 112 с.

10. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
11. Оргинський В. Л., Кісіль З. Р., Ковалів М. В. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В. Л. Оргинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.
12. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.
13. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2007. – 485 с.

Тема № 9. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ

1. *Державна служба в Україні та державні службовці*
2. *Очищення влади як механізм оновлення державної служби*
3. *Особливості проходження служби державними службовцями*
4. *Класифікація посад державних службовців*
5. *Служба в органах внутрішніх справ*

1. Державна служба в Україні та державні службовці

Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження.

Посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Державна служба ґрунтується на таких основних принципах:

- служіння народу України;
- демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- пріоритету прав людини і громадянина;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни;
- дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування;
- дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Право на державну службу

Право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України, з урахуванням особливостей Закону України «Про очищення влади», детальний аналіз концептуальних положень котрого буде наведено далі.

Державний службовець повинен:

- сумлінно виконувати свої службові обов'язки;
- шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування;
- не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Правовий статус Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів вищого спеціалізованого суду України, Генерального прокурора України та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України. Регулювання правового становища державних службовців, що працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу», якщо інше не передбачено законами України.

Основними обов'язками державних службовців є:

- додержання Конституції України та інших актів законодавства України;
- забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції;
- недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина;
- безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників;
- збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню;
- постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації;
- сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість в роботі.

Державний службовець повинен діяти в межах своїх повноважень. У разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, державний службовець зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу.

Державні службовці мають право:

1. користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України;
2. брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень;

3. одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції;
4. на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;
5. вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця;
6. на оплату праці залежно від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоєється, якості, досвіду та стажу роботи;
7. безперешкодно ознайомлюватись з матеріалами, що стосуються проходження ним державної служби, в необхідних випадках давати особисті пояснення;
8. на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії;
9. вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри;
10. на здорові, безпечні та належні для високопродуктивної роботи умови праці;
11. на соціальний і правовий захист відповідно до його статусу;
12. захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку.

Конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу

Не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які: визнані у встановленому порядку недієздатними; мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками; в інших випадках, встановлених законами України.

Обмеження, пов'язані з проходженням державної служби

Державний службовець не має права вчиняти дії, передбачені статтями 1 і 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Державні службовці не можуть брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу.

Інші обмеження, пов'язані з проходженням державної служби окремими категоріями державних службовців, встановлюються виключно законодавчими актами України.

Стаття 1. Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Під корупцією слід розуміти використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

Корупційними діями є:

- а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших

переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості;

б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Подарунок (винагорода), отриманий зазначеними особами за обставин, передбачених пунктом «а» частини другої цієї статті, у тому числі такий, що надійшов без їх відома, а також вартість незаконно одержаних послуг підлягають стягненню (відшкодуванню) в дохід держави.

Статтею 4. Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» визначено відкритий перелік суб'єктів корупційних правопорушень, що, на нашу думку, не сприяє становленню ефективної взаємодії між нормативним та практичним вимірами антикорупційного законодавства, створюючи при цьому численні ускладнення правозастосування у ході діяльності уповноважених суб'єктів щодо протидії корупційним деліктам.

Суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення є:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад;

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

г) військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби та військовослужбовців служби за призовом під час мобілізації, на особливий період стосовно їхньої підприємницької діяльності;

г) судді Конституційного Суду України, інші професійні судді, Голова, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службові особи секретаріату цієї Комісії, Голова, заступник Голови, секретарі секцій Вищої ради юстиції, а також інші члени Вищої ради юстиції, народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій);

д) особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту;

е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, доходів і зборів;

є) члени Центральної виборчої комісії;

ж) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;

2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені в пункті 1 частини першої цієї статті;

б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи в установлених законом випадках);

в) посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, в тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), а також іноземні третейські судді, особи, які уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному до судового;

г) посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів;

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону;

4) посадові особи та працівники юридичних осіб – у разі одержання ними неправомірної вигоди, або одержання від них особами, зазначеними у пунктах 1 і 2 частини першої цієї статті, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди;

5) фізичні особи – у разі одержання від них особами, зазначеними у пунктах 1–4 частини першої цієї статті, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди.

Положеннями Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» в цілях реалізації функцій загальної та спеціальної превенції корупційних правопорушень встановлено ряд обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, зокрема: державний службовець або інша особа, уповноважена на виконання функцій держави, не має права:

а) сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

б) займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вона працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики);

в) входити самостійно (крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства), через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність;

г) відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію.

Обмеження, передбачені у пунктах «б» і «в» частини першої цієї статті, не поширюються на депутатів сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, які здійснюють депутатські повноваження, не пориваючи з виробничою чи службовою діяльністю.

Державний службовець, який є посадовою особою, не має також права:

а) сприяти, використовуючи своє посадове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

б) неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень;

в) бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого він контролює;

г) надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

Особи, які претендують на зайняття посади в системі державної служби або на виконання інших функцій держави, попереджаються про встановлені щодо них обмеження.

2. Очищення влади як механізм зміцнення державної служби

Усвідомлення практичної необхідності докорінної зміни політико-правового вектора нашої держави зумовило тривалий процес пошуку шляхів до реалізації стратегічних намірів демократизаційного, лібералізаційного та євроінтегративного типів, які, однак неможливі без численних трансформацій організації публічного апарату, який встиг проявити свою не функціональність. Тактичним методом досягнення окреслених цілей виступило прийняття Верховною Радою України 16.09.2014 р. Закону України «Про очищення влади» (далі – Закон), положення котрого стосуються люстраційних процедур та варіативних механізмів контролю за прозорістю державного апарату та службових осіб у контексті їх професійної діяльності.

Очищення влади (люстрація) – це встановлена Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Метою люстраційних процесів є недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підрив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини.

Принципи очищення влади в Україні:

- верховенства права та законності;
- відкритості, прозорості та публічності;
- презумпції невинуватості;
- індивідуальної відповідальності;
- гарантування права на захист.

Протягом десяти років з дня набрання чинності Законом посади, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація), не можуть обіймати особи, зазначені у частинах першій, другій, четвертій та восьмій статті 3 Закону, а також особи, які не подали у строк, визначений цим Законом, заяви, передбачені частиною першою статті 4 Закону.

До категорії службових осіб, які позбавлені права обіймати посади державної служби впродовж 10 років з дня набрання чинності Законом відносяться:

А) особи, які обіймали сукупно не менше одного року посаду (посади) у період з 25 лютого 2010 року по 22 лютого 2014 року:

1) Президента України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністра України;

2) міністра, керівника центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Кабінету Міністрів України, Голови Національного банку України, Голови Анти-монопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, їх першого заступника, голови або члена національної комісії, що здійснює відповідно державне регулювання природних монополій, державне регулювання у сферах зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг;

3) Генерального прокурора України, Голови Служби безпеки України, Голови Служби зовнішньої розвідки України, начальника Управління державної охорони України, керівника центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, податкової міліції, їх першого заступника чи заступника, заступника Міністра внутрішніх справ України;

4) Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, його першого заступника, заступника;

5) Глави Адміністрації Президента України, Керівника Державного управління справами, Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, їх першого заступника, заступника;

6) члена Вищої ради юстиції (крім Голови Верховного Суду України), члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України, його першого заступника, заступника;

7) керівника, заступника керівника самостійного структурного підрозділу центрального органу (апарату) Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Міністерства внутрішніх справ України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, податкової міліції;

8) керівника, заступника керівника територіального (регіонального) органу прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, податкової міліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

9) Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації, їх перших заступників, заступників, голови районної державної адміністрації, районної в місті Києві державної адміністрації;

10) Начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України, Командувача Сухопутних військ Збройних Сил України, Командувача Повітряних Сил Збройних Сил України, Командувача Військово-Морських Сил Збройних Сил України, їх першого заступника.

Б) Особи, які обіймали посаду (посади) у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року та не були звільнені в цей період з відповідної посади (посад) за власним бажанням:

1) Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністра України, міністра, керівника центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Кабінету Міністрів України, Голови Національного банку України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Генерального прокурора України, Голови Служби безпеки України, Голови Служби зовнішньої розвідки України, начальника Управління державної охорони України, керівника центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, податкової міліції, центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, Глави Адміністрації Президента України, Керівника Державного управління справами, Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, їх першого заступника, заступника;

2) члена Вищої ради юстиції (крім Голови Верховного Суду України), члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України, його першого заступника, заступника;

3) керівника, заступника керівника самостійного структурного підрозділу центрального органу (апарату) Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Міністерства внутрішніх справ України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, податкової міліції;

4) керівника, заступника керівника територіального (регіонального) органу прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, податкової міліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах у місті Києві;

5) Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації, їх перших заступників, заступників, голови районної державної адміністрації, районної в місті Києві державної адміністрації;

6) Начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України, Командувача Сухопутних військ Збройних Сил України, Командувача Повітряних Сил Збройних Сил України, Командувача Військово-Морських Сил Збройних Сил України, їх першого заступника, заступника;

7) голови або члена національної комісії, що здійснює відповідно державне регулювання природних монополій, державне регулювання у сферах зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг;

8) керівника державного підприємства, що належить до сфери управління суб'єкта надання адміністративних послуг, яке відповідно до законодавства вчиняє дії, необхідні для надання адміністративних послуг;

9) працівника правоохоронного органу, який брав участь у затриманні осіб, звільнених від кримінальної або адміністративної відповідальності відповідно до Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» від 29 січня

2014 року № 737VII, Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» від 21 лютого 2014 року № 743VII;

10) працівника правоохоронного органу, який складав та/або своєю дією сприяв складенню рапортів, протоколів про адміністративне правопорушення, повідомлень про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, обвинувальних актів стосовно осіб, звільнених від кримінальної або адміністративної відповідальності відповідно до Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» від 29 січня 2014 року № 737VII, Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» від 21 лютого 2014 року № 743VII;

11) слідчого органу досудового розслідування, дізнавача, оперативного працівника, інспектора, який проводив слідчі та оперативні дії стосовно осіб, звільнених від кримінальної або адміністративної відповідальності відповідно до Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» від 29 січня 2014 року № 737VII, Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» від 21 лютого 2014 року № 743VII;

12) працівника органу прокуратури, який здійснював процесуальне керівництво, вносив подання, погодження, підтримував клопотання про застосування запобіжних заходів, підтримував державне обвинувачення у суді стосовно осіб, звільнених від кримінальної або адміністративної відповідальності відповідно до Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» від 29 січня 2014 року № 737VII, Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» від 21 лютого 2014 року № 743VII;

13) судді, який постановив ухвалу про дозвіл на затримання з метою приводу, про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, ухвалив рішення про притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності осіб, звільнених від кримінальної або адміністративної відповідальності відповідно до Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» від 29 січня 2014 року № 737VII, Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» від 21 лютого 2014 року № 743VII.

В) Особи, які:

1) були обрані і працювали на керівних посадах Комуністичної партії Радянського Союзу, Комуністичної партії України, Комуністичної партії іншої союзної республіки колишнього СРСР починаючи з посади секретаря районного комітету і вище;

2) були обрані і працювали на керівних посадах починаючи з посади секретаря ЦК ЛКСМУ і вище;

3) були штатними працівниками чи негласними агентами в КДБ СРСР, КДБ УРСР, КДБ інших союзних республік колишнього СРСР, Головному розвідувальному управлінні Міністерства оборони СРСР, закінчили вищі навчальні заклади КДБ СРСР (крім технічних спеціальностей).

Г) Особи, перевірка стосовно яких встановила недостовірність відомостей щодо наявності майна (майнових прав), зазначених у поданих ними за попередній рік деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, складених за формою, що встановлена Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», та/або невідповідність вартості майна (майнових прав), вказаного (вказаних) в їх деклараціях, набутого (набутих) за час перебування на посадах, визначених пунктами 1–10 частини першої статті 2 Закону, доходам, отриманим із законних джерел.

Особи, зазначені у частинах третій, п'ятій – сьомій статті 3 цього Закону, не можуть обіймати посади, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація), протягом п'яти років з дня набрання чинності відповідним рішенням суду. Встановлена заборона поширюється на:

– суддів, які постановляли ухвали про дозвіл на затримання з метою приводу, про застосування запобіжних заходів у вигляді тримання під вартою, ухвалювали обвинувальні вирoki, залишали їх без змін щодо осіб, до яких застосовано повну індивідуальну амністію Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про застосування амністії в Україні» щодо повної реабілітації політичних в'язнів» від 27 лютого 2014 року № 792VII, співробітників органів внутрішніх справ, прокуратури та інших правоохоронних органів, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на кримінальне переслідування та притягнення до кримінальної відповідальності осіб, до яких застосовано повну індивідуальну амністію Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про застосування амністії в Україні» щодо повної реабілітації політичних в'язнів» від 27 лютого 2014 року № 792VII;

– посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування (крім осіб, зазначених у частинах першій – четвертій цієї статті), які, обіймаючи відповідну посаду у період з 25 лютого 2010 року по 22 лютого 2014 року, своїм рішенням, дією чи бездіяльністю, що встановлено рішенням суду щодо них, яке набрало законної сили, здійснювали заходи, спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підрив основ національної безпеки, оборони чи територіальної цілісності України, що спричинило порушення прав і свобод людини;

– посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, в тому числі суддів, співробітників органів внутрішніх справ, прокуратури та інших правоохоронних органів, стосовно яких встановлено рішенням суду, яке набрало законної сили, що вони:

1) співпрацювали із спецслужбами інших держав як таємні інформатори в оперативному отриманні інформації;

2) своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на підрив основ національної безпеки, оборони чи територіальної цілісності України;

3) закликали публічно до порушення територіальної цілісності та суверенітету України;

4) розпалювали міжнаціональну ворожнечу;

5) своїми протиправними рішеннями, дією чи бездіяльністю призвели до порушення прав людини та основоположних свобод, визнаних рішенням Європейського суду з прав людини.

Механізм реалізації люстрації державного апарату в Україні

Особи, які перебувають на посадах, визначених у пунктах 1–10 частини першої статті 2 Закону, подають керівнику або органу, зазначеному у частині четвертій статті 5 Закону, власноручно написану заяву, у якій повідомляють про те, що до них

застосовуються заборони, визначені частиною третьою або четвертою статті 1 Закону, або повідомляють про те, що до них не застосовуються відповідні заборони, та про згоду на проходження перевірки, згоду на оприлюднення відомостей щодо них відповідно до Закону (далі – заява).

Заява подається не пізніше ніж на десятий день з дня початку проведення перевірки у відповідному органі, на підприємстві згідно з планом проведення перевірок, затвердження якого передбачено пунктом 3 частини другої статті 5 Закону.

Неподання заяви у строк, передбачений частиною другою цієї статті, є підставою для звільнення особи із займаної посади не пізніш як на третій день після спливу строку на подання заяви та застосування до неї заборони, передбаченої частиною третьою статті 1 Закону.

Подання заяви, у якій особа повідомляє про те, що до неї застосовується заборона, зазначена у частині третій або четвертій статті 1 Закону, є підставою для звільнення особи із займаної посади не пізніш як на третій день після подання такої заяви та застосування до неї відповідної заборони.

Органом, уповноваженим на забезпечення проведення перевірки, передбаченої Законом, є Міністерство юстиції України. Міністерство юстиції України не пізніше ніж протягом місяця з дня набрання чинності цим Законом утворює дорадчий громадський орган з питань люстрації при Міністерстві юстиції України для забезпечення здійснення громадського контролю за процесом очищення влади (люстрації), до складу якого повинні входити представники засобів масової інформації та представники громадськості.

Міністерство юстиції України в місячний строк з дня набрання чинності Законом розробляє та подає на затвердження Кабінету Міністрів України:

- 1) перелік органів, що здійснюють перевірку достовірності відповідних відомостей щодо застосування заборон, передбачених частинами третьою та четвертою статті 1 Закону, згідно з їх компетенцією;
- 2) порядок проведення перевірки, передбаченої цим Законом;
- 3) план проведення перевірок по кожному органу державної влади та органу місцевого самоврядування, підприємству, в якому працюють особи, зазначені у пунктах 1–10 частини першої статті 2 Закону.

Подані Міністерством юстиції України проекти документів, визначених частиною другою цієї статті, затверджуються Кабінетом Міністрів України не пізніше ніж на десятий день після подання Міністерством юстиції України та протягом десяти днів з дня їх затвердження оприлюднюються на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України.

Міністерство юстиції України не пізніше ніж на десятий день з дня затвердження Кабінетом Міністрів України переліку органів, розміщує на своєму офіційному веб-сайті інформацію про поштову та електронну адреси, контактний номер телефону кожного з органів державної влади, до компетенції яких належить проведення перевірки, а також дорадчого громадського органу з питань люстрації при Міністерстві юстиції України, до яких фізичні та юридичні особи протягом одного місяця з дня початку проходження перевірки можуть подати інформацію про особу, стосовно якої проводиться перевірка, щодо поширення на неї заборон, передбачених Законом. Така інформація, подана фізичними та юридичними особами, підлягає розгляду органами державної влади, до компетенції яких належить проведення перевірки.

Організація проведення перевірки осіб (крім професійних суддів та осіб, зазначених в абзаці третьому цієї частини) покладається на керівника відповідного органу, до повноважень якого належить звільнення з посади особи, стосовно якої здійснюється перевірка.

Організація проведення перевірки професійних суддів покладається на голову суду, в якому працює суддя. Організація проведення перевірки членів Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Центральної виборчої комісії, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення покладається на керівника органу, в якому працює особа.

Перевірці підлягають:

1) достовірність вказаних у заяві відомостей щодо незастосування заборон, передбачених частинами третьою та четвертою статті 1 Закону;

2) достовірність відомостей щодо наявності майна (майнових прав) та відповідність вартості майна (майнових прав), вказаного (вказаних) у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, поданій особою за минулий рік за формою, що встановлена Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» (далі – декларація), набутого (набутих) за час перебування на посадах, визначених у пунктах 1–10 частини першої статті 2 Закону, доходам, отриманим із законних джерел.

Задля забезпечення прозорості процедур очищення влади та надання можливості громадського контролю за цими процесами, відомості про осіб, щодо яких встановлено заборону, обіймати посади на підставі положень Закону, вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», що формується та ведеться Міністерством юстиції України.

3. Особливості проходження служби державними службовцями

Прийняття на державну службу

Прийняття на державну службу на **посади третьої – сьомої категорій**, здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України. Порядок проведення конкурсу для вступу на державну службу регулюється Положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Дані про вакансії посад державних службовців підлягають публікації та поширенню через засоби масової інформації не пізніше як за один місяць до проведення конкурсу.

Забороняється вимагати від кандидатів на державну службу відомості та документи, подання яких не передбачено законодавством України.

Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Уряду України, глави місцевих державних адміністрацій мають право самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно з штатним розписом і категорією, що відповідає посаді (патронатна служба). Порядок перебування на державній службі таких осіб устанавлюється відповідними органами.

Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців

Рішення про проведення **конкурсу** та його умови приймається керівником органу, в якому оголошується конкурс (далі – керівник), але у деяких випадках (зокрема за наявності обґрунтованих сумнівів у об'єктивності проведення прелімінаційних та відбірних процедур; у разі створення якісно нового інституту публічної влади тощо) дане рішення

приймається централізовано, або ж керівним органом, стосовно того в якому виявлена необхідність поповнення кадрового персоналу.

Для проведення конкурсу наказом керівника **утворюється конкурсна комісія** (далі – комісія), яку очолює, як правило, заступник керівника.

Інформація про конкурс на заміщення вакантних посад та умови конкурсу підлягають публікації в пресі та поширенню через інші засоби масової інформації не пізніше як за місяць до проведення конкурсу та доводяться до відома працівників органу, в якому оголошується конкурс.

Особи, які бажають взяти участь у конкурсі, подають на ім'я керівника заяву, до якої додаються особовий листок обліку кадрів, автобіографія, копії документів про освіту, декларація про доходи, зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї за формою, затвердженою Мініном.

Особи, які працюють в органі, де оголошено конкурс, чи зараховані до кадрового резерву цього органу і бажають взяти участь у конкурсі, зазначених документів до заяви не додають.

За рішенням комісії до участі в конкурсі допускаються особи, які відповідають умовам конкурсу.

Особи, які досягли граничного віку перебування на державній службі, участі в конкурсі не беруть. Рішення комісії про недопущення до конкурсу надсилається заявникові і може бути оскаржено керівнику протягом 3 днів з дня одержання відмови комісії.

Учасникам конкурсу надається інформація щодо особливостей умов праці за відповідною посадою. Їм може бути запропоновано викласти свої міркування чи підготувати реферат на тему, пов'язану з майбутньою роботою.

Учасники конкурсу завчасно повідомляються про час і місце засідання комісії. Комісія проводить співбесіду з кожним учасником конкурсу.

На підставі вивчення поданих документів, рефератів, співбесід комісія приймає рішення стосовно кожного учасника конкурсу шляхом голосування.

Засідання комісії вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менше 2/3 її складу. Рішення комісії приймається простою більшістю голосів членів комісії, присутніх на засіданні. Голосування проводиться на закритому засіданні. Форма голосування обирається на розсуд комісії.

У разі коли два або більше учасників конкурсу, які претендують на одну і ту ж посаду, отримали рівну кількість голосів або жоден з учасників конкурсу не отримав більшості голосів, за рішенням комісії може бути проведено повторне голосування.

У разі коли за підсумками повторного голосування жоден з учасників конкурсу не набрав необхідної кількості голосів, оголошується повторний конкурс.

Засідання комісії оформляється протоколом, який підписується всіма присутніми на засіданні членами комісії і подається керівникові не пізніше як через 2 дні після голосування. Кожний член комісії може додати до протоколу свою окрему думку.

Рішення про укладення трудового договору приймає керівник на підставі рішення комісії про переможця конкурсу. Інші учасники конкурсу можуть бути зараховані до кадрового резерву чи прийняті на стажування.

Граничний вік перебування на державній службі

Граничний вік перебування на державній службі становить 65 років. У виняткових випадках після досягнення граничного віку перебування на державній службі державні службовці можуть бути залишені на державній службі лише на посадах радників або консультантів за рішенням керівника відповідного державного органу.

Державним службовцям, які займають посади першої категорії, за рішенням відповідного державного органу чи посадової особи, які здійснили призначення їх на посади, може бути продовжено перебування на державній службі після досягнення ними шістдесятип'ятирічного віку за їх згодою у зв'язку з потребами служби, якщо інше не передбачено законом.

Атестація державних службовців.

З метою підвищення ефективності діяльності державних службовців та відповідальності за доручену справу в державних органах **один раз на три роки** проводиться їх атестація, під час якої оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні службових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками державних органів відповідно до Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів.

Атестації підлягають державні службовці усіх рівнів, в тому числі ті, які внаслідок організаційних змін обіймають посади менше ніж один рік, якщо їх посадові обов'язки не змінилися. Не підлягають атестації державні службовці, що перебувають на займаній посаді менше ніж один рік.

Жінки, які перебувають у відпустці по вагітності, пологах догляду за дитиною, проходять атестацію не раніше ніж через рік після виходу на роботу, або за їх бажанням, до спливу цього строку, у зручний для них час.

Особи, призначені на посаду на визначений термін також можуть проходити атестацію за власним бажанням.

У період між атестаціями з метою здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців щороку проводиться оцінка виконання державними службовцями покладених на них завдань і обов'язків.

Для організації та проведення атестації наказом керівника державного органу (далі – керівник) утворюється атестаційна комісія (далі – комісія). Залежно від кількості державних службовців і специфіки державного органу, в якому вони працюють, може утворюватися декілька комісій. Кількісний та персональний склад комісії затверджується керівником.

Комісія утворюється у складі голови, секретаря та членів комісії.

Комісія повинна забезпечувати об'єктивний розгляд і професійну оцінку діяльності державного службовця, який атестується, зокрема щодо виконання покладених на нього службових обов'язків, а також принциповий підхід у підготовці рекомендацій для подальшого використання його досвіду і знань у роботі державного органу.

На підставі всебічного аналізу виконання основних обов'язків, складності виконуваної роботи та її результативності комісія приймає одне з таких рішень:

- відповідає займаній посаді;
- відповідає займаній посаді за умови виконання рекомендацій щодо підвищення кваліфікації з певного фахового напрямку, набуття навичок роботи на комп'ютері тощо;
- не відповідає займаній посаді.

Атестованими вважаються державні службовці, визнані комісією такими, що відповідають займаній посаді, або відповідають займаній посаді за певних умов.

Відповідальність за порушення законодавства про державну службу

Особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством, залежно від специфіки та характерних рис вчиненого акта деліквенції.

Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців

Дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює (порушення вимог моральних статутів, неналежна поведінка державного службовця у позаробочий час). До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу: попередження про неповну службу відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

4. Класифікація посад державних службовців

Закон України «Про державну службу» дає більш детальну класифікацію службовців, але ця класифікація побудована на залежності від тієї чи іншої посади, яку обіймає службовець, до речі, ці посади теж класифіковано. Що собою являє посада? Посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено нормативними актами коло службових повноважень. Основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційноправовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу.

Встановлюються такі **категорії** посад державних службовців:

перша категорія – посади перших заступників міністрів, керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Уряду України, їх перших заступників, голів та членів державних колегіальних органів, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим, голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, керівників Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, заступників керівників Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, інші прирівняні до них посади;

друга категорія – посади керівників секретаріатів комітетів Верховної Ради України, структурних підрозділів Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, радників та помічників Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, заступників міністрів, заступників інших керівників центральних органів виконавчої влади, першого заступника Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим, перших заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та інші прирівняні до них посади;

третья категорія – посади заступників керівників структурних підрозділів, завідувачів секторів, головних спеціалістів, експертів, консультантів Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України і Секретаріату Кабінету Міністрів України, заступників Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим, заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а також голів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних

адміністрацій, начальників управлінь, самостійних відділів у складі міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, інші прирівняні до них посади;

четверта категорія – посади спеціалістів Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України і Секретаріату Кабінету Міністрів України, заступників начальників управлінь, самостійних відділів (підвідділів) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, керівників управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, інші прирівняні до них посади;

п'ята категорія – посади спеціалістів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, заступників голів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, заступників керівників управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, спеціалістів апарату цих адміністрацій, інші прирівняні до них посади;

шоста категорія – посади керівників управлінь, відділів, служб районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, спеціалісти управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, інші прирівняні до них посади;

сьома категорія – посади спеціалістів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь і відділів, інші прирівняні до них посади.

Віднесення існуючих посад державних службовців, не перелічених у цій статті, а також віднесення до відповідної категорії нових посад державних службовців проводиться Кабінетом Міністрів. Згідно зі ст. 26 Закону України «Про державну службу» встановлено 15 рангів державних службовців, які присвоюються в залежності від категорії займаної посади: перша категорія – 1, 2, 3 ранги; друга – 3, 4, 5; третя – 5, 6, 7; четверта – 7, 8, 9; п'ята – 9, 10, 11; шоста – 11, 12, 13; сьома – 13, 14, 15 ранги.

За характером праці всі державні службовці поділяються на *керівників, спеціалістів і технічних виконавців*.

У системі посадових осіб особливе положення займають **керівники**. До керівників належать керівні працівники органів державної влади, а також підприємств, установ і організацій та їх структурних підрозділів. Вони керують діяльністю підлеглих їм працівників, очолюваних ними підприємств, установ, організацій, відділів, контролюють процес виконання останніми їх службових обов'язків, здійснюють поточне нормативно-індивідуальне провадження, з метою дискурсування посадової активності підконтрольних осіб тощо. Вони здійснюють прийом на роботу, звільнення та переміщення на посадах, встановлення обсягу повноважень, перевіряють та оцінюють виконання доручень, застосовують різні засоби стимулювання діяльності. Керівний склад в цілому, за рівнем компетенції органу, поділяється на три рівні: вищої, середньої та низової ланки. Характерна риса цієї категорії працівників – вони мають підлеглих їм по службі працівників. Їх основне завдання – оптимальна організація трудового процесу.

Спеціалістами називають службовців, що мають відповідну освіту і виконують роботу, що вимагає спеціальних знань чи професійних навиків (інженери, вчителі, експерти, юристи тощо). Вони виконують різні функції по підготовці та реалізації управлінських рішень, плануванню, обліку, контролю. Їх діяльність не викликає юридичних наслідків.

Технічні виконавці – це службовці, зайняті обліком і контролем, підготовкою і оформленням документів, господарським обслуговуванням тощо (друкарки, касири, прибиральниці тощо).

5. Служба в органах внутрішніх справ

Служба в органах внутрішніх справ – різновид державної служби, що протікає в спеціалізованому органі виконавчої влади і здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами з метою реалізації функцій держави в практичній юридичній діяльності. Вона має всі риси і принципи державної служби як різновиду професійної служби.

Співробітник органів внутрішніх справ відповідає за свою діяльність перед особою і суспільством, що означає забезпечення простору для самоорганізації і становлення інститутів громадянського суспільства. Він виступає у відносинах із населенням як професійний управлінський робітник, безпосередній представник державної влади, носій державно-владних повноважень. Організована і функціонуюча на демократичних правових засадах державна служба є найважливішою державно-правовою гарантією забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Кожна із структур системи ОВС та їх співробітники мають певне службове призначення. Специфіка цілей і завдання служби, правового статусу співробітника підрозділів органів внутрішніх справ, характер службово-трудова функції, правове регулювання праці державних службовців органів внутрішніх справ, їх повноваження і відповідальність визначені в законодавстві.

Співробітник органів внутрішніх справ у кожному державному органі повинен працювати на однаково високому професійному рівні, застосовувати однакові засоби і методи вирішення правоохоронних завдань, мати рівні соціально-економічні і трудові права (при різних посадових повноваженнях і зарплаті), поступати на службу, проходити і припиняти її на підставі єдиних організаційно-правових норм і правил.

Правову основу служби в органах внутрішніх справ складають Конституція України, закони та інші нормативно-правові акти, у тому числі нормативні акти Міністерства внутрішніх справ України, акти органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їх повноважень, Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, статuti органів внутрішніх справ.

Конституційноправові засади державної служби співробітника ОВС – ті самі, що і будь-якого державного службовця. Підвищення рівня правових засад державної служби до конституційного закріплення свідчить про зростання її ролі і значення для формування громадянського суспільства і побудови демократичної, соціальної, правової держави. Державна служба співробітника органів внутрішніх справ споконвічне покликана бути соціальною і правовою, орієнтованою на принципи гуманізму і відповідальності.

У Конституції України не названий співробітник внутрішніх справ як носій державної служби. Це не означає, що система ОВС позбавлена конституційності. Її конституційність оцінюється насамперед двома критеріями: відповідністю ОВС тим положенням, що закріплені в Конституції України; законністю процедури заснування ОВС. Більше десяти статей Конституції України, присвячені безпосередньо питанням організації і функціонування державної служби, мають на увазі усіх її носіїв, у тому числі і співробітників органів внутрішніх справ. Отже, служба в ОВС ґрунтується на правах, обов'язках і відповідальності, однаково загальних для всієї системи державної служби.

Водночас службі в ОВС властива низка специфічних ознак. Тут служба є не цивільною, а воєнізованою, що накладає відбиток на професійну працю співробітника ОВС. Воєнізований характер служби значною мірою визначає її спеціальний статус.

Специфічні ознаки служби співробітника органів внутрішніх справ:

- 1) виконує особливі, охоронні завдання;
- 2) застосовує державний примус;
- 3) виконує службову роботу зі зброєю в руках;
- 4) при вступі на службу має відповідати низці спеціальних вимог;
- 5) суворо дотримується ієрархії по службі.

Так, ст. 20 Закону України «Про міліцію» чітко встановлює: «Працівник міліції при виконанні покладених на нього обов'язків керується лише законом, діє в його межах і підкоряється своїм безпосереднім і прямим начальникам. Ніхто не вправі зобов'язати працівника міліції виконувати обов'язки, не передбачені чинним законодавством»;

б) має спеціальний правовий статус з широким переліком обмежень і компенсацій.

Змістом державної служби в органах внутрішніх справ є виконання співробітниками від імені та за дорученням держави конкретних службових обов'язків із забезпечення особистої безпеки громадян, охорони суспільного порядку, боротьби зі злочинністю, роботи з засудженими, що відбувають покарання в місцях позбавлення волі, надання допомоги громадянам у здійсненні їх прав та ін.

Співробітник ОВС проводить профілактичну роботу в суспільстві, «лікує» його, викорінює пороки, допомагає людині у вирішенні життєвих питань, надає їй правові послуги. Сьогодні необхідно зробити все, щоб ОВС з органів переважного примусу перетворилися на органи соціального обслуговування (органи сервісу).

У сучасних цивілізованих країнах визнано, що життєздатність і легітимність політичної системи держави багато в чому залежать від того, наскільки державні інститути і вищі посадові особи відповідають домінуючим у суспільстві цінностям і ідеалам, а їх поведінка – нормам суспільної моралі.

Особлива увага приділяється деонтології юридичних професій, у тому числі поліції. Наприклад, Декретом № 86592 уведено «Кодекс деонтології національної поліції Франції». В Англії діє «Положення про етичні принципи поліцейської служби Великої Британії», у ФРН – «Етика поліцейського ФРН», у США – «Морально-етичний кодекс поліцейського США». У Росії також затверджено «Кодекс честі рядового і командного складу органів внутрішніх справ Російської Федерації», в Україні – «Кодекс честі працівника органів внутрішніх справ». Присягаючи на вірність професійному обов'язку, співробітник ОВС має пронести цю вірність протягом усіх етапів його службової діяльності.

Розвинуте почуття обов'язку, внутрішня прихильність йому підвищують рівень професійної відповідальності за доручену справу.

Основні принципи служби в органах внутрішніх справ:

- пріоритет прав і свобод людини і громадянина;
- пов'язаність діяльності органів ОВС та їх співробітників законом;
- гласність;
- підконтрольність і підзвітність відповідним органам державної влади;
- професійна компетентність;
- службова дисципліна;
- ієрархічність – сувора підлеглисть по вертикалі;
- соціальна справедливість – винагорода за працю у відповідності зі здібностями, кваліфікацією та якістю виконання.

Всі співробітники системи ОВС виконують обов'язки відповідно до штатної посади. Це – посади рядового і командного складу. Крім того, є посади службовців і робітників. Особовий склад органів внутрішніх справ утворюють співробітники, що обіймають штатні посади. Особи командного складу як представники державної влади мають

адміністративно-владні повноваження, і їх законні вимоги є обов'язковими для виконання усіма громадянами, посадовими особами та організаціями.

Співробітники органів внутрішніх справ виконують обов'язки і використовують права в рамках своєї компетенції в порядку, встановленому законами та іншими правовими актами (поточне законодавство, Присяга, Положення про проходження служби рядовим і командним складом органів внутрішніх справ, контракт), застосовуючи, у разі потреби, засоби державного примусу.

У разі вчинення протиправних дій або бездіяльності при виконанні службових обов'язків співробітник внутрішніх справ несе дисциплінарну, адміністративну, матеріальну і кримінальну відповідальність відповідно до чинного законодавства, відшкодовує заподіяну шкоду в порядку, ним передбаченому.

Вимоги до порядку проходження служби співробітником в органах внутрішніх справ:

1. Оволодіння деонтологічними вимогами – основами культури: правової (професійна майстерність), психологічної (навички і прийоми психологічних знань), політичної (політична поінформованість), етичної (моральна стійкість) і естетичної (уміння естетично оформляти документи, правильно носити форму та ін.).

2. Організація та здійснення служби на основі єдиноначальності, що забезпечує чіткість і злагодженість дій усього штатного складу співробітників.

3. Дотримання службової дисципліни – суворе виконання наказу, порядку і правил при виконанні покладених обов'язків і здійсненні прав (повноважень).

4. Присвоєння командному і рядовому складу спеціальних звань (рядовий, молодший, середній, старший і вищий командні склади) із чітко визначеним обсягом повноважень, переліком особистих прав і пільг, спеціальним порядком проходження служби, встановленою формою одягу і знаками розрізнення.

5. Укладення індивідуального договору (контракту) про службу між громадянином і Міністерством внутрішніх справ в особі начальника відповідного органу внутрішніх справ, уповноваженого Міністром внутрішніх справ країни. У разі фінансування посади за рахунок коштів місцевих бюджетів контракт укладається між громадянином і начальником органів внутрішніх справ, що є уповноваженим Міністром внутрішніх справ і місцевим органом виконавчої влади.

6. Обов'язок (зобов'язання) громадянина відповідно до контракту виконувати обов'язки, дотримуватися Присяги, внутрішнього розпорядку, Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ. Міністерство внутрішніх справ України і місцевий орган виконавчої влади зобов'язані забезпечити співробітника ОВС усіма видами постачання, прав, пільг, створити умови для служби, передбачені чинним законодавством і контрактом.

7. Настання юридичних наслідків, передбачених контрактом, у разі невиконання умов його сторонами. Проте умови контракту не можуть бути гіршими, ніж це записано в чинних законодавчих актах.

8. Просування по службі осіб рядового і командного складу, як правило, на конкурсній основі.

9. Встановлення вікових меж прийняття на службу для громадян України – не молодше 18 років і не старше 45 років – для чоловіків, 40 років – для жінок.

10. Прийняття на службу співробітників із числа рядового і командного складу в індивідуальному порядку.

11. Проходження службової атестації особами рядового і командного складу, порядок якого визначається Міністром внутрішніх справ України.

12. Проходження служби відповідно до регламентуючого нормативного акта (в Україні це Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України).

13. Дотримання принципу позапартійності служби і неучасті у страйках. Відповідно до ст. 18. Закону України від 20 грудня 1990 р. «Про міліцію» працівникам міліції заборонено бути членами політичних партій, рухів та інших громадських організацій, які мають політичну ціль, а також організовувати страйки і брати в них участь. Будучи політично нейтральними, співробітники ОВС мають право на об'єднання в профспілки, можуть висловлювати керівникам рекомендаційні пропозиції щодо поліпшення організації служби, з кадрових питань та ін. Співробітник ОВС може обиратися народним депутатом за мажоритарною системою.

14. Заборона особам рядового і командного складу займатися підприємницькою діяльністю.

Служба особового складу органів внутрішніх справ має особливості, які дозволяють кваліфікувати її як особливий вид державної служби.

Література до теми № 9

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/372312>
3. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 № 3206VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/320617>
4. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/168218>
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 5 січня 2014 р. – К.: Велес, 2014. – 176 с.
6. Адміністративне право: навч. посібник. – 3 вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
7. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристъ, 2004. – 728 с.
8. Гладун З. С. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз / З. С. Гладун. – Львів: УАДУ, 1996. – 22 с.
9. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – 112 с.
10. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: учебное пособие / под. общ. ред. В. М. Соколова, А. И. Турчинова. – М.: РАГС; Статут, 2006. – 333 с.
11. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
12. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
13. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
14. Костенников М. В. Административное право и проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. В. Марьян. – М.: NOTA BENE, 2010. – 328 с.

15. Ортинський В. Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.
16. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.
17. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2007. – 485 с.
18. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для студентов / В. В. Черепанов. – М.: ЮНИТИДАНА, 2010. – 679 с.

Тема № 10. ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ І ГРОМАДЯНИ ЯК УЧАСНИКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

1. *Громадські об'єднання, їх адміністративно-правовий статус. Види громадських об'єднань*
2. *Адміністративно-правовий статус громадян*
 - 2.1. *Право на свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні*
 - 2.2. *Право на виїзд за межі України і в'їзд в Україну*
 - 2.3. *Право на організацію і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій*
 - 2.4. *Право на свободу совісті*
 - 2.5. *Право на освіту*
 - 2.6. *Право на охорону здоров'я*

1. Громадські об'єднання

Конституція України в ч. 1 ст. 36 чітко визначила, що громадяни України для здійснення і захисту своїх прав і свобод, а також задоволення політичних, економічних, культурних та інших інтересів мають право на об'єднання в політичні партії та громадські організації.

Отже, на конституційному рівні в Україні закріплене існування двох видів громадських об'єднань.

До громадських організацій ч. 3 цієї самої статті Конституції відносить професійні спілки. **Професійні спілки** – добровільні, неприбуткові організації, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності та основним завданням котрих є репрезентація інтересів таких працівників у відносинах з керівними органами, вирішення конфліктних ситуацій виробничого характеру, нагляд за дотриманням прав особи, яка здійснює трудову активність, ініціація створення актів загальноколективного правового регулювання (колективних договорів, угод різних рівнів). Участь громадян у професійних спілках допускається тільки з метою захисту власних трудових і соціально-економічних прав та інтересів.

Частина 1 ст. 37 забороняє утворення і діяльність політичних партій і громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і терито-

ріальної цілісності, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.

Відповідно до ч. 2 ст. 37, політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань.

Крім того, ч. 5 ст. 37 не допускає утворення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади, у виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах, інших державних установах та організаціях.

Норми Конституції України, що стосуються об'єднань громадян, конкретизують і деталізують інші закони та підзаконні акти. Їх сукупність (включаючи Конституцію) становить специфічну систему і є законодавством про Громадські об'єднання.

Аналіз нормативних актів, які регламентують діяльність громадських формувань в Україні дозволяє встановити головну відмінність їх адміністративно-правового статусу від адміністративно-правового статусу державних структур. Вона полягає в тому, що у відносинах з іншими суб'єктами права і між собою ці формування виступають виключно від власного імені, не маючи державновладних повноважень. Держава інтенсивно та цілеспрямовано регулює їх діяльність шляхом нормативного закріплення загальних вимог щодо формування та діяльності таких структурних формувань. Проте використовувані у цій сфері управлінські форми і методи істотно відрізняються від тих, які застосовуються щодо державних органів.

Свій регулюючий вплив держава поширює тільки на ті повноваження громадських формувань, які реалізуються безпосередньо у взаємовідносинах з державними органами. Сутність такого регулювання зводиться до того, щоб, по-перше, через норми адміністративного права закріпити повноваження громадських об'єднань у сфері державного управління, по-друге, створити реальні гарантії їх реалізації.

Чинне законодавство передбачає, що держава забезпечує додержання їх прав і законних інтересів, а втручання державних органів та службових осіб у діяльність об'єднань громадян, як і втручання об'єднань громадян у діяльність державних органів, не допускається, крім випадків, передбачених законом.

Центральне місце у законодавстві щодо функціонування в Україні об'єднань громадян належить Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року.

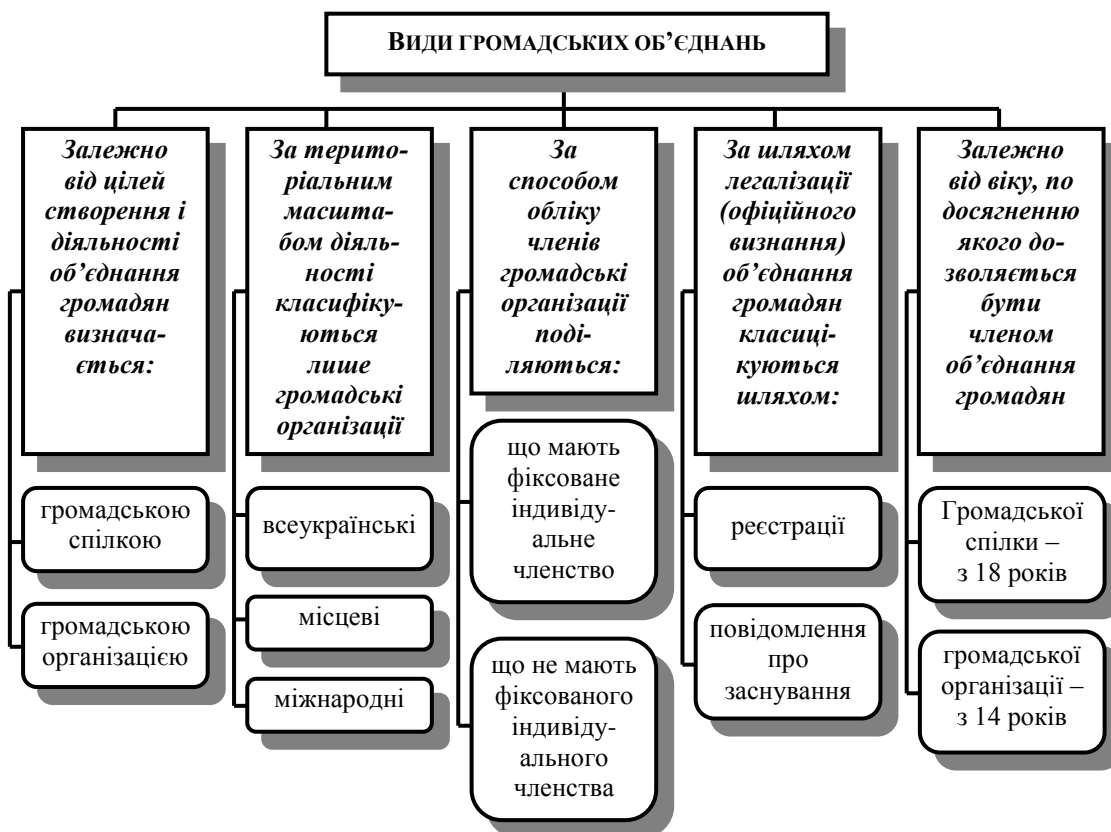
Саме він визначає, що громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

Важливою особливістю цього Закону України є те, що його дія не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення:

- 1) політичних партій;
- 2) релігійних організацій;
- 3) непідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;
- 4) асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань;
- 5) саморегулюючих організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування;
- 6) непідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів.

Отже, **громадським об'єднанням визнається**: по-перше, виключно добровільне громадське формування; по-друге, формування, яке утворено на основі єдності інтересів громадян; по-третє, формування, яке утворено громадянами для спільної реалізації наданих їм на законних підставах прав і свобод.

Громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів



У зв'язку з цим, слід зазначити, що законодавець визначає коло осіб, які можуть виступати засновниками об'єднань громадян.

Засновниками громадських організацій можуть бути особи, яким виповнилося 18 років і які є:

- а) громадянами України;
- б) громадянами інших держав;
- в) особами без громадянства.

Стосовно віку засновників молодіжних і дитячих організацій зроблено виняток. Ними можуть бути особи, які досягли 14-річного віку.

Членство в об'єднаннях громадян регламентується ст. 12 цього Закону. Відповідно до неї членами громадських організацій можуть бути тільки фізичні особи – громадяни України, або ж іноземці, які на законних підставах перебувають на території України.

Членами громадських організацій можуть бути особи, яким виповнилося 14 років. Вік членів молодіжних та дитячих організацій встановлюється їх статутами. Крім

фізичних осіб, у діяльності громадських організацій можуть брати участь колективні члени. Такі випадки мають передбачатися їх статутами. Передбачаючи різноманітні обмеження щодо членства, чинне законодавство категорично забороняє встановлення і застосування будь-яких обмежень прав і свобод людини і громадянина у зв'язку з належністю чи неналежністю до об'єднань громадян.

Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке громадське об'єднання. Належність чи неналежність до громадських об'єднань не може бути підставою для обмеження прав і свобод або для надання державою будь-яких пільг і переваг.

Вимога про зазначення в офіційних документах щодо членства (участі) у тому чи іншому громадському об'єднанні не допускається, крім випадків, передбачених законами України.

На працівників апарату громадських об'єднань поширюється законодавство про працю, соціальне забезпечення і соціальне страхування.

На законодавчому рівні закріплюються **принципи створення та діяльності громадських об'єднань**. Ними є:

- ✚ добровільність утворення;
- ✚ рівноправність усіх членів;
- ✚ самоврядування;
- ✚ законність;
- ✚ гласність.

Останній принцип, крім іншого, передбачає, що об'єднання мають регулярно оприлюднювати свої основні документи, склад керівництва, дані про джерела фінансування та видатки.

Чинне законодавство передбачає кілька видів громадських об'єднань і вказує на критерії, за якими здійснюється їх розмежування. Такими критеріями є:

- ✚ мета створення і діяльності;
- ✚ територіальний масштаб діяльності;
- ✚ спосіб обліку членів;
- ✚ шлях легалізації (легалізація – офіційне визнання);
- ✚ вік, досягши якого дозволяється бути членом громадського об'єднання.

Види об'єднань:

1. Залежно від цілей створення і діяльності Громадські об'єднання визнається:

- а) громадською спілкою;
- б) громадською організацією.

При цьому назва об'єднання (рух, конгрес, асоціація, фонд, союз тощо) для вирішення цього питання не має значення.

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

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

2. За територіальним масштабом діяльності класифікуються лише громадські організації.

Вони можуть бути: **всеукраїнськими; місцевими; міжнародними.**

До всеукраїнських належать ті громадські організації, діяльність яких поширюється на територію всієї України; **до місцевих** – діяльність яких здійснюється у межах території адміністративно-територіальної одиниці; **до міжнародних** – діяльність яких поширюється на територію України і територію принаймні однієї іншої держави.

3. За способом обліку членів громадські організації можуть поділятися на такі:

- а) що мають фіксоване індивідуальне членство;
- б) що не мають фіксованого індивідуального членства.

4. За шляхами легалізації (офіційного визнання) Громадські об'єднання класифікуються на легалізовані (офіційно визнані) шляхом:

- а) реєстрації;
- б) повідомлення про заснування.

Легалізація здійснюється чітко зафіксованими у законодавстві органами (легалізуючими органами). До таких органів належать:

- А) місцеві органи виконавчої влади;
- Б) виконкоми сільських, селищних, міських рад.

5. Залежно від віку, по досягненні якого дозволяється бути членом громадських об'єднань, можна виділити, по-перше, громадські організації дорослого населення, по-друге, молодіжні та дитячі громадські об'єднання.

Мінімальний вік членів громадських об'єднань становить 14 років, вік молодіжних і дитячих організацій встановлюється статутами цих організацій.

За діяльністю громадських об'єднань встановлюється державний контроль і нагляд. Контроль за додержанням громадськими об'єднаннями положень статуту здійснюють органи, що проводять легалізацію. Представники цих органів мають право бути присутніми на заходах, що проводять громадські об'єднання, вимагати необхідні документи, отримувати пояснення. Нагляд за виконанням і додержанням законності здійснюють органи прокуратури. Контроль за джерелами і розмірами фінансових надходжень, сплатою податків здійснюють фінансові органи та органи державної податкової адміністрації.

Якщо громадське об'єднання порушує законодавство, то до нього можуть бути застосовані такі стягнення:

- ✚ попередження;
- ✚ штраф;
- ✚ тимчасова заборона (зупинення) окремих видів діяльності;
- ✚ тимчасова заборона (зупинення) діяльності об'єднання в цілому;
- ✚ примусовий розпуск (ліквідація).

Попередження виносяться у письмовому вигляді легалізуючим органам при вчиненні правопорушення, що не спричиняє обов'язкового застосування іншого виду стягнення.

Штраф накладається у судовому порядку за поданням легалізуючого органу чи прокурора у випадках грубого чи систематичного вчинення правопорушень.

Тимчасове припинення окремих видів чи всієї діяльності виконується рішенням суду за поданням легалізуючого органу чи прокурора на строк до 3 місяців. Цей строк може бути продовжений судом, але при цьому загальний термін заборони на діяльність не може перевищувати 6 місяців.

Примусовий розпуск (ліквідація) об'єднання застосовується судом (за рішенням суду) на підставі подання легалізуючого органу чи прокурора за такі порушення:

1. Вчинення дій, передбачених ст. 4 Закону України «Про громадські об'єднання» (коли метою діяльності організації є:

- ✚ зміна шляхом насильства конституційного ладу і територіальної цілісності держави;
- ✚ підризу безпеки у формі ведення діяльності на користь іноземних держав;
- ✚ пропагування війни, жорстокості, насильства, фашизму і неофашизму;
- ✚ розпалювання національного і релігійного розбрату; створення незаконних воєнізованих формувань;
- ✚ обмеження загальноновизнаних прав людини.

2. Продовження протиправної діяльності після накладення інших стягнень (попередження, штраф, припинення діяльності).

Громадські об'єднання можуть припинити свою діяльність:

- а) шляхом реорганізації згідно зі статутом;
- б) шляхом ліквідації, що проходить або через саморозпуск, або через примусовий розпуск.

Діяльність політичних партій в Україні регламентована Законом «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р.

Право громадян на свободу об'єднання у політичні партії для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів визначається і гарантується Конституцією України. Політичні партії в Україні створюються і діють тільки із всеукраїнським статусом. Ніхто не може бути примушений до вступу в політичну партію або обмежений у праві добровільного виходу з неї. Належність чи неналежність до політичної партії не може бути підставою для обмеження прав і свобод або для надання державою будь-яких пільг і переваг.

Встановлення обмежень права громадян на свободу об'єднання у політичні партії допускається відповідно до Конституції України в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Усі політичні партії є рівними перед законом. Органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам заборонено виокремлювати у своєму ставленні певні політичні партії чи надавати їм привілеї, а також сприяти політичним партіям, якщо інше не передбачено законом, у провадженні їх діяльності. Втручання з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб у створення і внутрішню діяльність політичних партій та їх місцевих осередків забороняється, за винятком випадків, передбачених законодавством.



Утворення і діяльність політичних партій забороняється, якщо їх програмні цілі або дії спрямовані на:

- 1) ліквідацію незалежності України;
- 2) зміну конституційного ладу насильницьким шляхом;
- 3) порушення суверенітету і територіальної цілісності України;
- 4) підрив безпеки держави;
- 5) незаконне захоплення державної влади;
- 6) пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі;
- 7) посягання на права і свободи людини;
- 8) посягання на здоров'я населення.

Членом політичної партії може бути лише громадянин України, який відповідно до Конституції України має право голосу на виборах. Громадянин України може перебувати одночасно лише в одній політичній партії. Членами політичних партій не можуть бути:

- 1) судді;
- 2) працівники прокуратури;
- 3) працівники органів внутрішніх справ;
- 4) співробітники Служби безпеки України;
- 5) військовослужбовці.

Таке обмеження регламентується чинним законодавством та безперечно обумовлене можливістю використання власних владних повноважень задля пропагування позиції такого об'єднання, спрямоване на превенцію деформаційних процесів у діяльності таких службовців, задля дотримання принципу еквівалентності правового статусу будь-якої особи, недопущення лобіювання інтересів політичної сили у державних інстанціях. На час перебування на зазначених посадах або службі члени політичної партії зупиняють членство в цій партії.

Порядок вступу до політичної партії, зупинення та припинення членства в ній визначається статутом політичної партії. Членство в політичній партії є фіксованим. Обов'язковою умовою фіксації членства в політичній партії є наявність заяви громадянина України, поданої до статутного органу політичної партії, про бажання стати членом цієї партії. Форма фіксації членства в політичній партії визначається статутом політичної партії. Не допускається створення і діяльність структурних осередків політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях.

Політичні партії зобов'язані мати програму і статут.

Програма політичної партії є викладом цілей та завдань цієї партії, а також шляхів їх досягнення.

Статут політичної партії має містити такі відомості:

- 1) назву політичної партії;
- 2) перелік статутних органів політичної партії, порядок їх утворення, їхні повноваження і термін цих повноважень;
- 3) порядок вступу до політичної партії, зупинення та припинення членства в ній;
- 4) права та обов'язки членів політичної партії, підстави припинення чи зупинення членства в політичній партії;
- 5) порядок створення, загальну структуру та повноваження обласних, міських, районних організацій політичної партії та її первинних осередків;

- б) порядок внесення змін та доповнень до статуту і програми політичної партії;
- 7) порядок скликання та проведення партійних з'їздів, конференцій, зборів та інших представницьких органів політичної партії;
- 8) джерела матеріальних, у тому числі фінансових, надходжень та порядок здійснення витрат політичної партії;
- 9) порядок ліквідації (саморозпуску), реорганізації політичної партії, використання її коштів та іншого майна, що залишилися після її ліквідації (саморозпуску).

Назва політичної партії та її символіка мають не збігатися з назвою чи символікою іншої (zareєстрованої) політичної партії. Забороняється буквально відтворення у символіці політичної партії державних символів України, використання символів іноземних держав.

До символіки належать:

- а) партійний гімн;
- б) прапор;
- в) розпізнавальний знак;
- г) девіз.

Символіка політичної партії підлягає державній реєстрації Міністерством юстиції України.

Рішення про створення політичної партії приймається на її установчому з'їзді (конференції, зборах). Це рішення має бути підтримано підписами не менше десяти тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим. На установчому з'їзді (конференції, зборах) політичної партії затверджуються статут і програма політичної партії, обираються її керівні та контрольно-ревізійні органи.

Діяльність політичної партії може здійснюватися лише після її реєстрації. Реєстрацію політичних партій здійснює Міністерство юстиції України. **Для реєстрації політичної партії до Міністерства юстиції України разом з заявою подаються:**

- 1) статут і програма політичної партії;
- 2) протокол установчого з'їзду (конференції, зборів) політичної партії із зазначенням дати і місця його проведення, кількості учасників, які проголосували за створення політичної партії;
- 3) підписи громадян України, зібрані відповідно до вимог цього Закону на підтримку рішення про створення політичної партії та засвідчені особами, які збирали підписи;
- 4) відомості про склад керівних органів політичної партії;
- 5) платіжний документ, що посвідчує внесення реєстраційного збору;
- 6) назва та адреса банківської установи, в якій політична партія відкриватиме рахунки.

Реєстрація обласних, міських і районних організацій або інших структурних утворень, передбачених статутом партії, здійснюється відповідними органами юстиції Міністерства юстиції України, якщо інший порядок не передбачений законом, лише після реєстрації політичної партії Міністерством юстиції України.

Після реєстрації обласних, міських та районних організацій політичних партій вони можуть набувати статусу юридичної особи, якщо це передбачено статутом партії. Міністерство юстиції України, його відповідні органи після реєстрації видають політичній партії, обласній, міській, районній організації партії або іншим структурним утворенням, передбаченим статутом партії, реєстраційне свідоцтво встановленого Кабінетом Міністрів України зразка.

Політична партія щорічно інформує Міністерство юстиції України про обласні, міські, районні організації партії або інші структурні утворення, передбачені статутом партії, а також про зміни назви, програми, статуту, керівних органів партії, їх адреси та місцезнаходження у тижневий строк після прийняття рішень з цих питань.

Відповідно до чинного законодавства, політичні партії мають право:

- 1) вільно проводити свою діяльність у межах, передбачених законодавством;
- 2) брати участь у виборах Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України;
- 3) використовувати державні засоби масової інформації, а також засновувати власні засоби масової інформації, як передбачено відповідними законами України;
- 4) підтримувати міжнародні зв'язки з політичними партіями, громадськими організаціями інших держав, міжнародними і міжурядовими організаціями, засновувати міжнародні спілки з додержанням вимог чинного законодавства;
- 5) ідейно, організаційно та матеріально підтримувати молодіжні, жіночі та інші Громадські об'єднання, надавати допомогу у їх створенні.

Політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності, у тому числі:

- а) можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя;
- б) брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації у встановленому порядку;
- в) вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами у встановленому порядку.

Держава гарантує політичним партіям право на кошти та інше майно для здійснення своїх статутних завдань. Вони також мають право на власне рухоме та нерухоме майно, кошти, обладнання, транспорт, інші засоби, набуття яких не забороняється законами України. Політичні партії можуть орендувати необхідне рухоме та нерухоме майно.

Чинне законодавство встановлює обмеження у фінансуванні політичних партій. Їх фінансування не допускається:

- 1) органами державної влади та органами місцевого самоврядування, крім випадків, зазначених законом;
- 2) державними та комунальними підприємствами, установами і організаціями, а також підприємствами, установами і організаціями, у майні яких є частки (паї, акції), що є державною чи комунальною власністю, або які належать нерезидентам;
- 3) іноземними державами та їх громадянами, підприємствами, установами, організаціями;
- 4) благодійними та релігійними об'єднаннями та організаціями;
- 5) анонімними особами або особами під псевдонімом;
- 6) політичними партіями, що не входять до виборчого блоку політичних партій.

Державний контроль за діяльністю політичних партій здійснюють:

- 1) Міністерство юстиції України – за додержанням політичною партією вимог Конституції та законів України, а також статуту політичної партії;
- 2) Центральна виборча комісія та окружні виборчі комісії – за додержанням політичною партією порядку участі політичних партій у виборчому процесі.
- 3) Рахункова палата, Головне Контрольно-ревізійне управління – за використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету України на фінансування їх статутної діяльності.

У разі порушення політичними партіями Конституції України та інших законів України до них можуть бути вжиті такі заходи:

- 1) попередження про недопущення незаконної діяльності
- 2) заборона політичної партії.

Попередження про недопущення незаконної діяльності застосовується у разі публічного оголошення керівними органами політичної партії наміру вчинення політичною партією дій, за які законами України передбачена юридична відповідальність.

Формою попередження є припис. Приписи про недопущення протиправних вчинків видають органи, до відання яких належить контроль за діяльністю політичних партій.

Заборона політичної партії є одним із шляхів припинення діяльності партії. Вона здійснюється в судовому порядку у разі порушення вимог, встановлених Конституцією України та іншими законами України, щодо її створення і діяльності. Юридичною основою розгляду такої справи у суді є подання Міністерства юстиції України чи Генерального прокурора України.

Заборона діяльності політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск керівних органів, обласних, міських, районних організацій політичних партій, її первинних осередків та інших структурних утворень, передбачених статутом партії, припинення членства в політичній партії.

Крім заборони, політичні партії припиняють свою діяльність шляхом реорганізації чи ліквідації (саморозпуску) або анулювання реєстраційного свідоцтва в порядку, встановленому законами України.

Рішення про реорганізацію чи саморозпуск приймається з'їздом (конференцією) політичної партії відповідно до статуту політичної партії. Водночас з прийняттям такого рішення з'їзд (конференція) політичної партії приймає рішення щодо використання майна та коштів політичної партії на статутні чи благодійні цілі після проведення розрахунків у черговості, що встановлена законодавством, у обсязі еквівалентному надлишку матеріальних резервів, які обліковуються у ліквідаційному балансі.

Анулювання реєстраційного свідоцтва здійснюється:

а) у разі невиконання вимоги щодо утворення протягом шести місяців з дня реєстрації партії своїх обласних, міських, районних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим;

б) виявлення протягом трьох років з дня реєстрації політичної партії недостовірних відомостей у поданих на реєстрацію документах;

в) невисування політичною партією своїх кандидатів на вибори Президента України та вибори народних депутатів України протягом десяти років. У зазначених випадках орган, який зареєстрував політичну партію, має звернутися до Верховного Суду України з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва. Інші підстави для анулювання реєстраційного свідоцтва не допускаються.

Особливості правового регулювання, засади створення, права та гарантії діяльності професійних спілок визначаються Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р.

Професійна спілка (профспілка) – добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання).

Вони створюються на основі вільного волевиявлення без будь-якого дозволу з метою представництва, здійснення та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки. Діяльність профспілок будується на принципах законності та гласності, а інформація щодо їх статутних і програмних документів є загальнодоступною.

Належність або неналежність громадян до профспілок не тягне за собою будь-яких обмежень трудових, соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод, гарантованих чинним законодавством України.

Членами профспілок можуть бути особи, які працюють на підприємстві, в установі або організації незалежно від форм власності та видів господарювання; у фізичної особи, яка використовує найману працю, особи, які забезпечують себе роботою самостійно, особи, які навчаються в навчальному закладі. Громадяни України вільно обирають профспілку, до якої вони бажають вступити. **Іноземні громадяни та особи без громадянства не можуть створювати профспілки, але можуть вступати до профспілок, якщо це передбачено їх статутами.** Підставою для вступу до профспілки є заява громадянина. Ніхто не може бути примушений вступати або не вступати до профспілки.

Статутом (положенням) профспілки може бути передбачено членство у профспілці осіб, зайнятих творчою діяльністю, членів селянських (фермерських) господарств, фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, а також осіб, які навчаються у професійно-технічних або вищих навчальних закладах, осіб, які звільнилися з роботи чи служби у зв'язку з виходом на пенсію або які тимчасово не працюють.

Профспілки можуть мати статус первинних, місцевих, обласних, регіональних, республіканських, всеукраїнських.

Статус первинних мають профспілки, організації котрих функціонують та фактично прикріплені до певного підприємства, установи чи організації.

Статус місцевих мають профспілки, дві або більше організації яких діють на підприємствах, в установах або організаціях однієї адміністративно-територіальної одиниці (міста, району, села).

Статус обласних мають профспілки, організаційні ланки яких є в більшості адміністративно-територіальних одиниць однієї області, міст Києва та Севастополя; в більшості адміністративно-територіальних одиниць однієї області, міст Києва та Севастополя, де розташовані підприємства, установи або організації певної галузі; об'єднують у профспілці членів профспілки, які працюють за даною професією чи фахом в області, містах Києві та Севастополі.

Статус регіональних мають профспілки, організаційні ланки яких є в більшості адміністративно-територіальних одиниць двох або більше областей.

Статус всеукраїнських профспілок визначається за однією з таких ознак:

1) наявність організаційних ланок профспілки в більшості адміністративно-територіальних одиниць України;

2) наявність організаційних ланок профспілки в більшості тих адміністративно-територіальних одиниць України, де розташовані підприємства, установи або організації певної галузі, та які об'єднують членів профспілок цієї галузі або членів профспілки певного фаху, професії;

3) об'єднання у профспілці членів профспілки, які працюють за даною професією чи фахом в Україні.

Професійні спілки, їх об'єднання у своїй діяльності незалежні від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, роботодавців, інших громадських організацій, політичних партій, їм не підзвітні і не підконтрольні. Вони самостійно організують свою діяльність, проводять збори, конференції, з'їзди, засідання утворених ними органів, інші заходи, які не суперечать законодавству.

Держава визнає профспілки повноважними представниками працівників і захисниками їх трудових, соціально-економічних прав та інтересів, співпрацює з профспілками в їх реалізації, сприяє профспілкам у встановленні ділових партнерських взаємовідносин

з роботодавцями та їх об'єднаннями. Вона сприяє навчанню профспілкових кадрів, спільно з профспілками забезпечує підвищення рівня їх знань щодо правового та соціального захисту працівників.

Профспілки діють відповідно до законодавства та своїх статутів, які приймаються з'їздами, конференціями, установчими або загальними зборами членів профспілки відповідного рівня і не повинні суперечити законодавству України.

Статут (положення) профспілки має містити:

- 1) статус та повну назву профспілки, її скорочену назву (за наявності), місцезнаходження її керівних органів (юридичну адресу);
- 2) мету та завдання профспілки;
- 3) умови і порядок прийняття в члени профспілки та вибуття з неї;
- 4) права, обов'язки членів профспілки, умови, порядок та підстави виключення з членів профспілки;
- 5) територіальну, галузеву або фахову сферу діяльності;
- 6) організаційну структуру профспілки, повноваження її організаційних ланок та керівних органів профспілки, порядок формування їх складу;
- 7) умови, терміни, порядок скликання з'їздів, конференцій чи загальних зборів членів профспілки та порядок прийняття ними рішень;
- 8) порядок і терміни звітності виборних органів профспілки перед членами профспілки, контроль за діяльністю виборних органів профспілки;
- 9) джерела надходження (формування) коштів профспілки та напрями їх використання;
- 10) порядок здійснення господарської діяльності, необхідної для виконання статутних завдань профспілки;
- 11) порядок внесення змін до статуту профспілки;
- 12) умови та порядок припинення діяльності профспілки і вирішення майнових питань.

У статуті профспілки можуть бути передбачені й інші положення, що стосуються особливостей створення та функціонування певної профспілки, якщо це не суперечить чинному законодавству.

Профспілки, їх об'єднання можуть припинити свою діяльність шляхом реорганізації чи ліквідації (саморозпуску, примусового розпуску).

Рішення про реорганізацію чи ліквідацію (саморозпуск) приймається з'їздом (конференцією), загальними зборами відповідно до статуту (положення) профспілки, об'єднання профспілок. Одночасно з прийняттям такого рішення з'їзд (конференція), загальні збори приймають рішення про використання майна та коштів профспілок, їх об'єднань, що залишилися після проведення всіх необхідних розрахунків, на статутні чи благодійні цілі.

Діяльність профспілок, їх об'єднань, яка порушує Конституцію та закони України, може бути заборонена за рішенням суду. Не допускається примусовий розпуск, припинення, а також заборона діяльності профспілок, їх об'єднань за рішенням будь-яких інших органів.

Важливими суб'єктами адміністративного права є **органи самоорганізації громадян**. До них належать громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні комітети, батьківські комітети в школах, різноманітні громадські ради при установах культури і охорони здоров'я (ради клубів, кінотеатрів, поліклінік тощо), ради громадськості мікрорайонів, ради громадських пунктів охорони порядку, товариські суди, народні дружини тощо. Усі вони є ланцюгами широкого і розгалуженого механізму місцевого самоврядування.

Призначення цих органів полягає в активному сприянні роботі місцевих державних адміністрацій, місцевих рад, їх виконавчих комітетів з обслуговування населення, підтримання громадського порядку, здійснення контролю.

В основі утворення та функціонування органів самоорганізації громадян лежать демократичні принципи: законності, виборності, змінюваності, підзвітності зборам (зібранню) громадян, гласності, участі населення в їх роботі.

Як суб'єкти адміністративного права вони керуються Конституцією України, законодавством України, положеннями про відповідні органи самоорганізації, рішеннями місцевих органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, рішеннями зборів (зібрань) громадян або їх представників.

Завдання цих формувань, їх компетенція, форми і методи діяльності детально регламентуються в положеннях про них.

Так, ради громадських пунктів охорони порядку відповідно до Положення про ці формування, аналізують стан громадського порядку в мікрорайоні; розробляють заходи щодо його підтримання, які здійснюються організаціями, що функціонують на даній території, розглядають на своїх засіданнях дії правопорушників, проводять правову пропаганду, вносять пропозиції до державних органів, сприяють органам внутрішніх справ у залученні жителів мікрорайону до охорони громадського порядку.

2. Адміністративно-правовий статус громадян

2.1. Право на свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні

Свобода пересування – право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, вільно та безперешкодно за своїм бажанням переміщатися по території України у будь-якому напрямку, у будь-який спосіб, у будь-який час, за винятком обмежень, які встановлюються законом.

Вільний вибір місця проживання чи перебування – право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, на вибір адміністративно-територіальної одиниці, на території якої вони хочуть проживати чи перебувати.

Місце перебування – адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік.

Місце проживання – адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік.

Законними підставами перебування на території України є:

- для громадян України – належність до громадянства України;
- для іноземців та осіб без громадянства – реєстрація на території України паспортного документа або наявність посвідки на постійне або тимчасове проживання

в Україні, або документів, що посвідчують отримання статусу біженця чи притулку в Україні.

Громадянин України, а також іноземець чи особа без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, зобов'язані протягом десяти днів після прибуття до нового місця проживання зареєструвати місце проживання.

Для реєстрації особа подас:

– письмову заяву. Діти віком від 15 до 18 років подають заяву особисто. У разі якщо особа з поважної причини не може самостійно звернутися до уповноваженого органу, реєстрація може бути здійснена за зверненням іншої особи на підставі доручення, посвідченого в установленому порядку;

– паспортний документ. Якщо дитина не досягла 16-річного віку, подається свідоцтво про народження або свідоцтво про належність до громадянства України. Іноземець та особа без громадянства додатково подають посвідку на постійне або тимчасове проживання;

– квитанцію про сплату державного мита або документ про звільнення від його сплати;

– два примірники талона зняття з реєстрації.

Забороняється вимагати для реєстрації місця проживання подання особою інших документів.

Заява особи про реєстрацію місця проживання є єдиною підставою для реєстрації місця проживання особи.

Особи, які перебувають більше одного місяця за межами адміністративно-територіальної одиниці, в якій зареєстроване їх місце проживання, і які мають невиконані майнові зобов'язання, накладені в адміністративному порядку чи за рішенням суду, або призиваються на дійсну військову службу і не мають відстрочки, або беруть участь у судовому процесі в будь-якій якості, зобов'язані зареєструвати місце перебування.

Реєстрація місця проживання громадян України, які проживають за межами України, здійснюється в установленому порядку консульськими установами України за кордоном або дипломатичними представництвами.

Надання відомостей про місце проживання особи та її персональні дані здійснюється виключно у випадках, передбачених законами України, або за згодою самої особи.

При зміні місця проживання в межах адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюється повноваження органу реєстрації, особа, яка зареєструвала місце проживання, або її законний представник повинні письмово повідомити про це відповідний орган реєстрації протягом семи днів.

Зняття з реєстрації місця проживання здійснюється протягом семи днів на підставі заяви особи, запиту органу реєстрації за новим місцем проживання особи, остаточного рішення суду (про позбавлення права власності на житлове приміщення або права користування житловим приміщенням, визнання особи безвісно відсутньою або померлою), свідоцтва про смерть.

У разі якщо особа з поважної причини не може самостійно звернутися до органу реєстрації, зняття з реєстрації місця проживання може бути здійснено за зверненням іншої особи та на підставі доручення, посвідченого в установленому порядку.

Зняття з реєстрації місця проживання неповнолітніх, які не мають батьків, та осіб, стосовно яких встановлено опіку чи піклування, здійснюється за погодженням з органами опіки і піклування.

Реєстрація місця перебування здійснюється за заявою особи, яка зобов'язана подати її протягом семи днів після прибуття в місце перебування.

При реєстрації місця перебування особи інформація про неї повідомляється до органу реєстрації за місцем проживання особи.

Зняття з реєстрації місця перебування особи здійснюється за її повідомленням. Відповідальність за правдивість зробленого повідомлення покладається на таку особу.

Орган реєстрації, отримавши повідомлення особи, знімає з реєстрації її місце перебування та повідомляє про це орган реєстрації, в якому зареєстроване її місце проживання.

Реєстрація місця проживання та місця перебування особи здійснюється відповідним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань реєстрації (далі – орган реєстрації) в Автономній Республіці Крим, областях, містах, районах, районах у містах, а також у містах Києві та Севастополі.

Свободу пересування відповідно до закону може бути обмежено:

- у прикордонній смузі;
- на територіях військових об'єктів;
- у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом;
- на приватних земельних ділянках;
- на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан;
- на окремих територіях і в населених пунктах, де у разі небезпеки поширення інфекційних захворювань і отруєнь людей введені особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності.

Свобода пересування обмежується щодо:

- осіб, до яких відповідно до процесуального законодавства застосовано запобіжні заходи, пов'язані з обмеженням або позбавленням волі;
- осіб, які за вироком суду відбувають покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі;
- осіб, які згідно із законодавством перебувають під адміністративним наглядом;
- осіб, які згідно із законодавством про інфекційні захворювання та психіатричну допомогу підлягають примусовій госпіталізації та лікуванню;
- шукачів притулку та осіб, які звернулися за наданням їм статусу біженця до прийняття відповідного рішення компетентним органом (про надання цим особам притулку чи статусу біженця);
- іноземців та осіб без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України;
- осіб, яких призвано на дійсну строкову службу до Збройних Сил України та інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань;
- іноземців, які перебувають у складі військових іноземних підрозділів і які мають статус військового.

Вільний вибір місця проживання обмежується в адміністративно-територіальних одиницях, які знаходяться:

- у прикордонній смузі;
- на територіях військових об'єктів;
- у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом;
- на території, де у разі небезпеки поширення інфекційних захворювань і отруєнь людей введені особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності;
- на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан.

Вільний вибір місця проживання обмежується щодо:

1. осіб, які не досягли 16-річного віку;

2. осіб, до яких згідно із процесуальним законодавством застосовано запобіжні заходи, пов'язані з обмеженням або позбавленням волі;
3. осіб, які за вироком суду відбувають покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі;
4. осіб, які згідно із законодавством перебувають під адміністративним наглядом;
5. осіб, які згідно із законодавством про інфекційні захворювання та психіатричну допомогу підлягають примусовій госпіталізації та лікуванню;
6. іноземців та осіб без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України.

2.2. Право на виїзд за межі України і в'їзд в Україну

Громадянин України має право виїхати з України, крім випадків, передбачених Законом, та в'їхати в Україну.

На громадян України, які звернулися з клопотанням про виїзд з України, поширюються усі положення чинного законодавства, вони користуються всіма правами і несуть встановлені законом обов'язки. За громадянами України зберігаються на її території майно, кошти, цінні папери та інші цінності, що належать їм на праві приватної власності. Будь-яке обмеження їх громадянських, політичних, соціальних, економічних та інших прав не допускається.

Порядок в'їзду до іноземної держави регулюється законодавством відповідної держави.

Громадянин України ні за яких підстав не може бути обмежений у праві на в'їзд в Україну.

Документами, що дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну та посвідчують особу громадянина України під час перебування за її межами, є:

- паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- проїзний документ дитини;
- дипломатичний паспорт;
- службовий паспорт;
- посвідчення особи моряка.

Положення про зазначені документи затверджуються у встановленому порядку. Ці документи є власністю України і за умови їх належного оформлення є дійсними для виїзду в усі держави світу.

Оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон провадиться громадянам України, які постійно проживають в Україні і досягли 18-річного віку, – за особистим клопотанням про отримання паспорта або через своїх законних представників до органу внутрішніх справ за місцем проживання. У виняткових випадках за наявності вимог держави, до якої здійснюється виїзд, чи вимог міжнародної організації, для участі в заходах якої здійснюється виїзд, а також у разі виїзду на постійне проживання за кордон усиновленої іноземцями дитини – громадянина України, паспорт може бути оформлено до досягнення громадянином 18-річного віку; громадянам України, які постійно проживають, перебувають у довгостроковому відрядженні, на навчанні, стажуванні,

працюють за контрактом або перебувають на лікуванні за кордоном і досягли 16-річного віку, – за їх особистим клопотанням про отримання паспорта або через їх законних представників до закордонних дипломатичних установ України. Громадяни України, які постійно проживають за кордоном, можуть звернутися з клопотанням про отримання паспорта також до Міністерства закордонних справ України. Оформлення паспорта громадянам України, які не досягли 16-річного віку, провадиться на підставі нотаріально засвідченого клопотання батьків або їх законних представників у разі потреби в самостійному виїзді таких осіб за кордон.

Особи, які звертаються за отриманням паспорта, сповіщають дані про себе, відомості про сімейний стан і наявність неповнолітніх дітей та утриманців, про відсутність обставин, що обмежують відповідно до цього Закону право на виїзд за кордон. Паспорт громадянина України для виїзду за кордон оформляється на період до десяти років з можливістю продовження на такий же термін.

Продовження терміну дії паспорта провадиться у порядку, встановленому для оформлення його видачі.

Оформлення проїзного документа дитини провадиться на підставі нотаріально засвідченого клопотання батьків або законних представників батьків чи дітей у разі потреби самостійного виїзду неповнолітнього за кордон. У клопотанні зазначаються відомості про дитину, а також про відсутність обставин, що обмежують відповідно до Закону право на виїзд за кордон (лише для дітей віком від 14 до 18 років).

За відсутності згоди одного з батьків виїзд неповнолітнього громадянина України за кордон може бути дозволено на підставі рішення суду.

Проїзний документ дитини видається органами внутрішніх справ за місцем проживання. Проїзний документ на дитину оформляється терміном на три роки або до досягнення нею 18-річного віку.

Виїзд з України на постійне проживання дітей віком від 14 до 18 років може бути здійснено лише за їх згодою, оформленою письмово і нотаріально засвідченою.

За видачу проїзного документа дитини державне мито не сплачується.

Заяви громадян України або їх законних представників про оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини (далі – паспорт) розглядаються протягом не більше трьох місяців з дня подання документів, а якщо поїздка пов'язана з терміновим лікуванням від'їжджаючого, від'їздом особи, яка супроводжує тяжкохворого, чи смертю родича, який проживає за кордоном, – протягом трьох робочих днів. У разі виїзду на постійне проживання за кордон усиновленої іноземцями дитини – громадянина України для неї оформляється паспорт громадянина України для виїзду за кордон. Термін його оформлення – до десяти робочих днів.

У разі обгрунтованої відмови у видачі громадянину України паспорта мотиви такого рішення доводяться до відома заявника у письмовій формі. Повторне клопотання може бути прийнято до розгляду не раніш як через шість місяців після остаточного вирішення питання про відмову у видачі паспорта. При цьому беруться до уваги матеріали, подані раніше, якщо зазначені в них дані залишилися без зміни.

Громадянину України може бути тимчасово відмовлено у видачі паспорта у випадках, якщо:

- 1) він обізнаний з відомостями, які становлять державну таємницю, – до закінчення терміну, встановленого Законом;
- 2) діють не врегульовані аліментні, договірні чи інші невиконані зобов'язання – до виконання зобов'язань, або розв'язання спору за погодженням сторін у передбачених законом випадках, або забезпечення зобов'язань заставою, якщо інше не передбачено міжнародним договором України;

- 3) проти нього порушено кримінальну справу – до закінчення провадження у справі;
- 4) він засуджений за вчинення злочину – до відбуття покарання або звільнення від покарання;
- 5) він ухиляється від виконання зобов'язань, покладених на нього судовим рішенням, – до виконання зобов'язань;
- 6) він свідомо сповістив про себе неправдиві відомості – до з'ясування причин і наслідків подання неправдивих відомостей;
- 7) він підлягає призову на строкову військову службу – до вирішення питання про відстрочку від призову;
- 8) щодо нього подано цивільний позов до суду – до закінчення провадження у справі;
- 9) він перебуває під адміністративним наглядом міліції – до погашення (зняття) судимості чи припинення нагляду.

Громадянин України, який має паспорт, у разі, коли існують обставини, що обмежують відповідно до пункту 1 частини першої цієї статті право його виїзду за кордон, зобов'язаний здати свій паспорт на зберігання до органу внутрішніх справ за місцем проживання у місячний термін після виникнення таких обставин. За наявності достатніх підстав паспорт, що зберігається в органі внутрішніх справ, повертається у 10-денний термін з моменту звернення громадянина або його законного представника.

Паспорт може бути тимчасово затримано чи вилучено у випадках, передбачених пунктами 19 частини першої цієї статті, або в разі використання паспорта для вчинення злочину, або виявлення у ньому підробки, а також у випадках припинення громадянства України. Тимчасове затримання або вилучення паспорта у таких випадках здійснюється судом, органами прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Державної прикордонної служби України, військовими комісаріатами та консульською службою України. У разі повернення громадянину України тимчасово затриманого (вилученого) паспорта у межах терміну його дії державне мито не справляється.

2.3. Право на організацію і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій

Про проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації робиться заява у виконавчий комітет відповідної місцевої ради.

З заявою про проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації можуть звертатись особи, які досягли вісімнадцятирічного віку, – уповноважені трудових колективів підприємств, установ і організацій, органів кооперативних та інших громадських організацій, органів громадської самодіяльності й окремих груп громадян.

Заява про проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації подається в письмовій формі не пізніше як за десять днів до попередньо запланованої дати їх проведення. В заяві зазначаються мета, форма, місце проведення заходу або маршрути руху, час його початку і закінчення, передбачувана кількість учасників, прізвища, імена, по батькові уповноважених (організаторів), місце їх проживання і роботи (навчання), дата подачі заяви.

Виконавчий комітет розглядає заяву і повідомляє уповноваженим (організаторам) про прийняте рішення не пізніше як за п'ять днів до часу проведення заходу, зазначеного в заяві. Виконавчий комітет має право при потребі запропонувати тим, хто звернувся з заявою, інші час і місце проведення заходу, як альтернативний варіант задоволення поданого клопотання. Рішення може бути оскаржено у вищестоящий виконавчо-розпорядчий орган у порядку, встановленому чинним законодавством.

Виконавчий комітет забезпечує необхідні умови для проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації.

Збори, мітинги, вуличні походи і демонстрації проводяться відповідно до цілей, зазначених у заяві, а також у визначені строки і в обумовленому місці.

При проведенні зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій уповноважені (організатори), а також інші учасники зобов'язані додержуватись положень регламентованих чинним законодавством України, своєю публічною діяльністю не порушувати громадського порядку. Учасникам забороняється мати при собі зброю, а також спеціально підготовлені або пристосовані предмети, які можуть використовуватись як знаряддя вчинення протиправних діянь (для заподіяння шкоди життю і здоров'ю людей, матеріальної шкоди державним, громадським організаціям і окремим громадянам).

Державні і громадські організації, службові особи, а також громадяни не мають права перешкоджати зборам, мітингам, вуличним походам і демонстраціям, які проводяться з додержанням встановленого порядку.

Виконавчий комітет забороняє збори, мітинг, вуличний похід або демонстрацію, якщо мета їх проведення суперечить Конституції або загрожує громадському порядку і безпеці громадян.

Збори, мітинги, вуличні походи, демонстрації повинні бути припинені на вимогу представників органів влади, якщо не було подано заяву, а отже захід вважається не санкціонованим, відбулося рішення про заборону, а також при порушенні порядку їх проведення, виникненні небезпеки для життя і здоров'я громадян, порушенні громадського порядку.

2.4. Право на свободу совісті

Кожному громадянину в Україні гарантується право на свободу совісті. Це право включає свободу мати, приймати і змінювати релігію або переконання за своїм вибором і свободу одноособово чи разом з іншими сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, відправляти релігійні культу, відкрито виражати і вільно поширювати свої релігійні або атеїстичні переконання.

Ніхто не може встановлювати обов'язкових переконань і світогляду. Не допускається будь-яке примушування при визначенні громадянином свого ставлення до релігії, до сповідання або відмови від сповідання релігії, до участі або неучасті в богослужіннях, релігійних обрядах і церемоніях, навчання релігії.

Батьки або особи, які їх замінюють, за взаємною згодою мають право виховувати своїх дітей відповідно до своїх власних переконань та ставлення до релігії. Здійснення свободи сповідувати релігію або переконання підлягає лише тим обмеженням, які необхідні для охорони громадської безпеки та порядку, життя, здоров'я і моралі, а також прав і свобод інших громадян, встановлені законом і відповідають міжнародним

зобов'язанням України. Ніхто не має права вимагати від священнослужителів відомостей, отриманих ними при сповіді віруючих.

Громадяни України є рівними перед законом і мають рівні права в усіх галузях економічного, політичного, соціального і культурного життя незалежно від їх ставлення до релігії. В офіційних документах ставлення громадянина до релігії не вказується.

Будь-яке пряме чи непряме обмеження прав, встановлення прямих чи непрямих переваг громадян залежно від їх ставлення до релігії, так само як і розпалювання пов'язаних з цим ворожнечі й ненависті чи ображення почуттів громадян, тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом. Ніхто не може з мотивів своїх релігійних переконань ухилятися від виконання конституційних обов'язків. Заміна виконання одного обов'язку іншим з мотивів переконань допускається лише у випадках, передбачених законодавством України. В Україні здійснення державної політики щодо релігії і церкви належить виключно до відання України. Церква (релігійні організації) в Україні відокремлена від держави.

Держава захищає права і законні інтереси релігійних організацій; сприяє встановленню відносин взаємної релігійної і світоглядної терпимості й поваги між громадянами, які сповідують релігію або не сповідують її, між віруючими різних віросповідань та їх релігійними організаціями; бере до відома і поважає традиції та внутрішні настанови релігійних організацій, якщо вони не суперечать чинному законодавству. Держава не втручається у здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій, не фінансує діяльність будь-яких організацій, створених за ознакою ставлення до релігії. Усі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом. Встановлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії, віросповідання чи релігійної організації щодо інших не допускається.

Релігійні організації не виконують державних функцій.

Релігійні організації мають право брати участь у громадському житті, а також використовувати нарівні з громадськими об'єднаннями засоби масової інформації. Релігійні організації не беруть участі у діяльності політичних партій і не надають політичним партіям фінансової підтримки, не висувають кандидатів до органів державної влади, не ведуть агітації або фінансування виборчих кампаній кандидатів до цих органів. Священнослужителі мають право на участь у політичному житті нарівні з усіма громадянами.

Релігійна організація не повинна втручатися у діяльність інших релігійних організацій, в будь-якій формі проповідувати ворожнечу, нетерпимість до невіруючих і віруючих інших віросповідань. Релігійна організація зобов'язана додержувати вимог чинного законодавства і правопорядку.

2.5. Право на освіту

Громадяни України мають право на безкоштовну освіту в усіх державних навчальних закладах незалежно від статі, раси, національності, соціального і майнового стану, роду та характеру занять, світоглядних переконань, належності до партій, ставлення до релігії, віросповідання, стану здоров'я, місця проживання та інших обставин.

Це право забезпечується:

1. розгалуженою мережею навчальних закладів, заснованих на державній та інших формах власності, наукових установ, закладів післядипломної освіти;

2. відкритим характером навчальних закладів, створенням умов для вибору профілю навчання і виховання відповідно до здібностей, інтересів громадянина;

3. різними формами навчання – очною, вечірньою, заочною, екстернатом, а також педагогічним патронажем.

Основними принципами освіти в Україні є:

1. доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою;

2. рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку;

3. гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей;

4. органічний зв'язок із світовою та національною історією, культурою, традиціями;

5. незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій;

6. науковий, світський характер освіти;

7. інтеграція з наукою і виробництвом;

8. взаємозв'язок з освітою інших країн;

9. гнучкість і прогностичність системи освіти;

10. єдність і наступність системи освіти; безперервність і різноманітність освіти;

11. поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті.

До державних органів управління освітою в Україні належать:

1. Міністерство освіти і науки України;

2. міністерства і відомства України, яким підпорядковані навчальні заклади;

3. Вища атестаційна комісія України;

4. Міністерство освіти Автономної Республіки Крим;

5. місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування і підпорядковані їм органи управління освітою.

2.6. Право на охорону здоров'я

Охорона здоров'я – система заходів, спрямованих на забезпечення збереження і розвитку фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя.

Кожний громадянин України має право на охорону здоров'я, що передбачає:

а) життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та соціальне обслуговування і забезпечення, який є необхідним для підтримання здоров'я людини;

б) безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище;

в) санітарно-епідемічне благополуччя території і населеного пункту, де він проживає;

г) безпечні і здорові умови праці, навчання, побуту та відпочинку;

д) кваліфіковану медико-санітарну допомогу, включаючи вільний вибір лікаря і закладу охорони здоров'я;

е) достовірну та своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи існуючі і можливі фактори ризику та їх ступінь;

- є) участь в обговоренні проектів законодавчих актів і внесення пропозицій щодо формування державної політики в галузі охорони здоров'я;
- ж) участь в управлінні охороною здоров'я та проведенні громадської експертизи з цих питань у порядку, передбаченому законодавством;
- з) можливість об'єднання в громадські організації з метою сприяння охорони здоров'я;
- и) правовий захист від будь-яких незаконних форм дискримінації, пов'язаних із станом здоров'я;
- і) відшкодування заподіяної здоров'ю шкоди;
- ї) оскарження неправомірних рішень і дій працівників, закладів та органів охорони здоров'я;
- й) можливість проведення незалежної медичної експертизи у разі незгоди громадянина з висновками державної медичної експертизи, застосування до нього заходів примусового лікування та в інших випадках, коли діями працівників охорони здоров'я можуть бути ущемлені загальноновизнані права людини і громадянина.

Законодавством України може бути визначено й інші права громадян у галузі охорони здоров'я.

Громадянам України, які перебувають за кордоном, гарантується право на охорону здоров'я у формах і обсязі, передбачених міжнародними договорами, в яких бере участь Україна.

Держава згідно з Конституцією України гарантує всім громадянам реалізацію їх прав у галузі охорони здоров'я шляхом:

- а) створення розгалуженої мережі закладів охорони здоров'я;
- б) організації і проведення системи державних і громадських заходів щодо охорони та зміцнення здоров'я;
- в) подання всім громадянам гарантованого рівня медико-санітарної допомоги у обсязі, що встановлюється Кабінетом Міністрів України;
- г) здійснення державного і можливості громадського контролю та нагляду в галузі охорони здоров'я;
- д) організації державної системи збирання, обробки і аналізу соціальної, екологічної та спеціальної медичної статистичної інформації;
- е) встановлення відповідальності за порушення прав і законних інтересів громадян у галузі охорони здоров'я.

Держава визнає право кожного громадянина України на охорону здоров'я і забезпечує його захист.

У разі порушення законних прав і інтересів громадян у галузі охорони здоров'я відповідні державні, громадські або інші органи, підприємства, установи та організації, їх посадові особи і громадяни зобов'язані вжити заходів щодо поновлення порушених прав, захисту законних інтересів та відшкодування заподіяної шкоди.

Судовий захист права на охорону здоров'я здійснюється у порядку, встановленому законодавством.

Основу державної політики охорони здоров'я формує Верховна Рада України шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я.

Для вирішення питань формування державної політики охорони здоров'я при Верховній Раді України можуть створюватися дорадчі та експертні органи з провідних

фахівців у галузі охорони здоров'я та представників громадськості. Порядок створення та діяльності цих органів визначається Верховною Радою України.

Складовою частиною державної політики охорони здоров'я в Україні є політика охорони здоров'я в Республіці Крим, місцеві і регіональні комплексні та цільові програми, що формуються Верховною Радою Республіки Крим, органами місцевого і регіонального самоврядування та відображають специфічні потреби охорони здоров'я населення, яке проживає на відповідних територіях. Реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи державної виконавчої влади. Особисту відповідальність за неї несе Президент України.

Президент України у своїй щорічній доповіді Верховній Раді України передбачає звіт про стан реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я. Президент України виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я через систему органів державної виконавчої влади проводить у життя державну політику охорони здоров'я та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України.

Кабінет Міністрів України організує розробку та здійснення комплексних і цільових загальнодержавних програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність в галузі охорони здоров'я, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я, укладає міжурядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також в межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи державної виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Міністерства, відомства та інші центральні органи державної виконавчої влади в межах своєї компетенції розробляють програми і прогнози в галузі охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, формують і розміщують державні замовлення з метою матеріально-технічного забезпечення галузі, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність в галузі охорони здоров'я.

Рада Міністрів Республіки Крим, Представники Президента України та підпорядковані їм органи місцевої державної адміністрації, а також виконавчі комітети сільських, селищних і міських Рад народних депутатів реалізують державну політику охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених законодавством.

Література до теми № 10

1. Конституція України // ВВРУ. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 № 3671VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/367117>
3. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/223514>
4. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 № 1777XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/177712>
5. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 № 3857XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385712>

6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/377317>
7. Про правонаступництво України: Закон України від 12.09.1991 № 1543XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/154312>
8. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/457217>
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 5 січня 2014 р. – К.: Велес, 2014. – 176 с.
10. Адміністративне право: навч. посібник. – 3 вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
11. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристъ, 2004. – 728 с.
12. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – 112 с.
13. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
14. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.

Тема № 11. ГРОМАДЯНИ ЯК УЧАСНИКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

1. *Поняття адміністративної правоздатності та дієздатності. Адміністративно-правові обов'язки громадян*
2. *Правовий статус іноземців, осіб без громадянства, біженців*

1. Поняття адміністративної правоздатності та дієздатності. Адміністративно-правові обов'язки громадян

Головною особливістю становища громадян як суб'єктів адміністративного права є те, що вони виступають як приватні особи, тобто реалізують свої особисті, загальногромадянські права та обов'язки у сфері державного управління, а не права та обов'язки виконавчо-розпорядчих органів, громадських організацій чи посадових осіб. Розглядати їх адміністративно-правовий статус найдоцільніше за допомогою аналізу:

- а) адміністративної правоздатності;
- б) адміністративної дієздатності;
- в) прав, які зумовлені адміністративним законодавством;
- г) адміністративно-правових обов'язків.

Адміністративна правоздатність – це здатність мати суб'єктивні права та обов'язки, передбачені нормами адміністративного права. Вона виникає з народженням

громадянина і припиняється з його смертю. Адміністративна правоздатність може бути повною або обмеженою.

Обмеження правоздатності полягає в тому, що в результаті дії адміністративно-правових норм відбувається:

1) **звуження кола прав.** У даному випадку конкретний громадянин повністю або частково позбавляється деяких прав, наданих йому особисто. Наприклад, позбавлення права керування транспортними засобами в результаті вчинення правопорушення, передбаченого ст. 130 КУпАП (управління транспортними засобами в стані сп'яніння);

2) **покладання на громадян додаткових обов'язків.** У цьому випадку на громадянина, поза його волею, в адміністративному порядку органом управління покладаються додаткові обов'язки. Такі обов'язки можуть бути персоналізованими, тобто зверненими до конкретної особи (обов'язок відбувати таке адміністративне стягнення, як виправні роботи). Можуть мати загальний характер, наприклад, обов'язок додержуватися певних правил при перебуванні в районах епідемій, епізоотій, екологічних катастроф; обов'язок дотримуватися режимних вимог при роботі з літературою обмеженого використання тощо.

У будь-якому разі обмеження правоздатності має винятково тимчасовий характер і може бути зумовлено лише однією з двох обставин.

По-перше, виникнення особливих умов здійснення державного управління (стихійні лиха, епідемії, епізоотії, умови цивільної оборони), коли на громадян в адміністративно-правовому порядку покладаються додаткові обов'язки і коли немає можливості реалізувати певні права, передбачені нормами адміністративного права.

Так, на підставі Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р. можуть встановлюватися тимчасові обмеження прав і свобод громадян (комендантська година, під час якої громадянам забороняється перебувати у громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень; встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан; обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; заборона вжиття масових заходів; запровадження особливого порядку розподілу продуктів харчування і предметів першої необхідності; перевірка документів у громадян, а в деяких випадках проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян; тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної та холодної зброї та боєприпасів тощо).

По-друге, вчинення конкретним громадянином правопорушення, у зв'язку з чим на нього або покладаються додаткові обов'язки або він позбавляється окремих прав (у випадках передбачених нормою закону можливе поєднання таких обтяжень при визначенні міри необхідного впливу на деліквента).

Громадянин, притягнений до адміністративної відповідальності, зобов'язаний виконати рішення компетентного державного органу про застосування до нього санкції, наприклад, сплатити штраф. Стосовно певної категорії громадян (звільнених з місць позбавлення волі; тих, хто відбуває покарання за тяжкі злочини; засуджених два і більше разів до позбавлення волі за будь-які навмисні злочини, звільнених від відбування строку покарання з обов'язковим залученням до праці тощо) встановлюється адміністративний нагляд, що становить систему обов'язків та обмежень щодо піднаглядних, які ґрунтуються на адміністративно-правових нормах.

Громадянин, який вчинив правопорушення, може бути позбавлений певних прав (прав, зловживання чи порушення яких призвело до правопорушення). Так, порушення водіями транспортних засобів правил дорожнього руху, перевезення людей (ст. 122 КУпАП), проїзду залізничних переїздів (ст. 123 КУпАП) тощо можуть спричинити

позбавлення водіїв прав на керування транспортними засобами. Громадянин, позбавлений в адміністративному порядку свободи (підданий адміністративному арешту), через істотне обмеження свободи пересування та особистої свободи взагалі не має можливості здійснювати свої окремі права в державному управлінні.

Адміністративна правоздатність є основою адміністративної дієздатності.

Адміністративна дієздатність – це елемент адміністративної правосуб'єктності, виникнення якого можливе лише за умови приналежності суб'єкту-носію виключно необхідних ознак та якостей соціально-морального, вікового, ментально-психічного характеру, наявність та обсяг яких формує здатність громадянина реалізовувати надані права і виконувати покладені на нього обов'язки.

Здійснюючи свої права та обов'язки, громадяни вступають в адміністративно-правові відносини з виконавчо-розпорядчими органами.

Адміністративно-правові відносини цього типу (громадянин – державний орган) виникають у зв'язку з:

- реалізацією громадянином належних йому прав (призначення пенсії, вступ на навчання, на роботу, надання відпустки, збереження чи зміна прізвища у зв'язку з одруженням);
- виконанням покладених на громадянина обов'язків (військового обов'язку; обов'язку, що виникає у зв'язку з отриманням паспорта: реєстрація постійного місця проживання, сплата мита за видачу паспорта; подання документів на обмін паспорта, зобов'язання зберігати паспорт і сповіщати паспортну службу у разі його втрати; обов'язки, що виникають у зв'язку з отриманням права керувати автотранспортним засобом; придбанням зброї тощо);
- порушенням органами управління або їх посадовими особами прав та інтересів громадян (відмова у прийомі на роботу у зв'язку з наявністю малолітніх дітей; відмова прийняти скаргу; незаконний арешт; притягнення до відповідальності; відмова у приватизації житла, гаража, дачі; відмова видати довідку, диплом, оформити документи; відмова приймати купюри дрібної вартості; відмова у збереженні місця роботи, житлової площі за громадянами, що проходять альтернативну (невійськову) службу тощо);
- порушенням громадянином його правових обов'язків (порушення громадського порядку, правил користування міським транспортом, паспортних правил тощо);
- поданням громадянином скарги, заяви з приводу недоліків у роботі державних закладів, підприємств, організацій (несвоєчасне проведення інвентаризацій; погане забезпечення працівників матеріалами, обладнанням; недодержання техніки безпеки; невжиття необхідних заходів щодо порушників дисципліни тощо).

Важливо зазначити, що **адміністративна дієздатність не однакова для окремих груп і категорій громадян**. Її зміст та обсяг залежать від низки факторів, до яких насамперед належать: вік, стан здоров'я, належність до певних соціальних груп. Так, досягши 7 років, громадянин має право вступити до загальноосвітньої школи. Ставши школярем, має додержуватися правил, що встановлені для учнів в навчальному закладі, де особа здобуває освіту, має право користуватися шкільною бібліотекою тощо.

Після досягнення 15річного віку громадянин може бути засновником молодіжних і дитячих організацій (ст. 11 Закону України «Про Громадські об'єднання»). При досягненні 16 років громадянин може притягатися до адміністративної відповідальності (ст. 16 КУпАП), зобов'язаний мати паспорт тощо.

Стан здоров'я є фактором, що виключає покладення на конкретних громадян деяких обов'язків. Так, на дійсну військову службу призиваються громадяни, стан здоров'я яких відповідає поставленим вимогам.

Належність до певних соціальних груп забезпечує громадянам додаткові права, характерні тільки для конкретної соціальної групи. Неодмінною умовою існування таких груп є їх адміністративно-правова детермінованість.

Так, ветерани війни, мають право на зниження оплати за житлову площу, безкоштовне зубопротезування, безкоштовний проїзд у міському транспорті, використання чергової відпустки у зручний для них час тощо.

Учасники ліквідації аварії на ЧАЕС, мають право: безкоштовно отримувати ліки за рецептами лікарів; на оплату лікарняного у розмірі 100 відсотків незалежно від стажу роботи; на 50відсоткову квартирну плату і плату за комунальні послуги тощо.

Військовослужбовці та члени їх сімей користуються правом безкоштовного проїзду під час відпустки; перевезення багажу при переїзді на нове місце служби тощо.

Працівникам міліції та членам їх сімей надається 50відсоткове зниження щодо оплати за житлову площу та комунальні послуги, паливо; тим, хто використовує особистий транспорт у службових цілях, виплачується грошова компенсація; за дітьми загиблого працівника міліції, а також за непрацездатними членами сім'ї зберігається право на пільги щодо оплати за житло та комунальні послуги, паливо тощо.

Право громадянина, обумовлене адміністративним законодавством, – це визнана державою і закріплена адміністративно-правовою нормою можливість діяти в певних межах.

В адміністративно-правовій науці прийнято виділяти три групи прав громадян:

- а) соціально-економічні;
- б) політичні права і свободи;
- в) особисті права і свободи.

Соціально-економічні права становлять основу правового становища громадян та стосуються основи їхньої життєдіяльності – право на працю, матеріальне забезпечення, право на освіту, на охорону здоров'я.

Політичні права і свободи – це права на свободу думки, совісті, релігії, зібрань, мітингів, демонстрацій, об'єднання в політичні партії; право вносити пропозиції до державних органів і критикувати недоліки, оскаржувати в суді дії посадових осіб; право на судовий захист. Сюди також належать: право обиратися і бути обраним у ради будь-якого рівня; право на користування досягненнями культури, свободу наукової, технічної, художньої творчості.

Особисті права і свободи – це права, які пов'язані з виконанням громадянами дій, спрямованих на задоволення особистих потреб.

Адміністративно-правові обов'язки громадян – це встановлені державою і адресовані громадянам вимоги діяти в певних рамках та межах. Вони витлумачені в адміністративно-правових нормах, які регламентують численні правила поведінки.

В обов'язках закріплюється необхідне, належне ставлення громадян до:

- а) держави та її апарату;
- б) суспільства та його членів;
- в) власних інтересів.

Кожному обов'язку громадянина кореспондує право державного органу вимагати від нього виконання чи додержання своїх адміністративно-правових обов'язків.

За своїм змістом адміністративно-правові обов'язки поділяються на два види:

- а) обов'язок здійснювати певні дії (отримувати паспорт, сплачувати штраф тощо);
- б) обов'язок утримуватися від певних дій, які розцінюються як правопорушення (не порушувати громадський порядок).

Адміністративно-правові обов'язки громадян виникають у зв'язку з юридичними фактами, закріпленими в нормах права. Найхарактерніші з них такі:

- досягнення громадянином певного віку (з 16 років виникає обов'язок отримати паспорт);
- перебування в певному місці (перебування у громадських місцях зобов'язує не порушувати громадський порядок);
- заняття певною діяльністю (громадяни, що керують автомобілем, мають дотримуватися правил дорожнього руху);
- наявність у громадян деяких об'єктів особистої власності (наявність автомобіля, вогнепальної, газової зброї спричиняє обов'язок щодо їх реєстрації чи нереєстрації);
- укладання і наступне виконання громадянином громадянсько-правових угод (укладання громадянином з транспортною організацією угоди про перевезення спричиняє виникнення у останнього обов'язків щодо додержання протипожежних, санітарних та інших правил, що діють на транспорті);
- користування об'єктами державної, кооперативної, суспільної власності (користування лісами, водними ресурсами тощо породжує адміністративно-правовий обов'язок дотримуватися встановленого режиму користування ними).

2. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства

На території України, поряд з її громадянами, проживають іноземці. До іноземців законодавство України відносить осіб, які належать до категорії громадян іноземних держав і не є громадянами України, а також осіб без громадянства, тобто осіб, які не належать до громадян будь-якої держави.

Стаття 26 Конституції України закріплює за іноземцями ті самі права і свободи, що й за громадянами України, крім винятків, що встановлені самою Конституцією, законами і міжнародними угодами.

Особливості їх адміністративно-правового статусу визначаються низкою спеціальних нормативних документів. Це, зокрема: закони України «Про правовий статус іноземців» від 4 лютого 1994 р.; «Про імміграцію» від 7 червня 2001 р.; «Про біженців» від 21 червня 2001 р.; Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 1995 р.; Порядок оформлення іноземцями та особами без громадянства дозволу на працевлаштування в Україні, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 1 листопада 1999 р. та ін.

Аналіз нормативних документів свідчить, що права і свободи, встановлені для громадян України, рівнозначно стосуються й іноземних громадян. Іноземці мають ті самі права і свободи та виконують ті самі обов'язки, що і громадяни України, якщо інше не передбачено Конституцією, законами, а також міжнародними договорами України.

Іноземці є рівними перед законом незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин.

Чинне законодавство спеціально регламентує право іноземців на інвестиційну та підприємницьку діяльність; на трудову діяльність; на відпочинок; на охорону здоров'я,

на соціальний захист; на житло; на освіту; на користування досягненнями культури; на участь в об'єднаннях громадян; на свободу совісті; на шлюбні і сімейні відносини; майнові та особисті немайнові права.

Так, іноземці, які постійно проживають в Україні, мають право працювати на підприємствах, в установах і організаціях або займатися іншою трудовою діяльністю на підставах і в порядку, встановлених для громадян України, за умови дотримання вимоги укладення контракту специфічного характеру (зазвичай на період часу, що не перевищує одного року), а також повідомлення локального державного органу зайнятості про факт працевлаштування іноземного громадянина. Іноземці, які іммігрували в Україну для працевлаштування на визначений термін, можуть займатися трудовою діяльністю відповідно до одержаного у встановленому порядку дозволу на працевлаштування. Працевлаштування в Україні іноземців, найнятих інвестором у межах і за посадами (спеціальністю), визначеними угодою про розподіл продукції, здійснюється без отримання дозволу на працевлаштування. Іноземці не можуть призначатися на окремі посади або займатися певною трудовою діяльністю, якщо відповідно до законодавства України призначення на ці посади або заняття такою діяльністю пов'язане з належністю до громадянства України.

Вони мають право на соціальний захист, водночас на одержання пенсії та інших видів соціальної допомоги відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України. Необхідно зазначити, що у разі коли для призначення пенсії потрібен певний стаж роботи, іноземцю на підставах і в порядку, встановлених законодавством України і міжнародними договорами України, може зараховуватися стаж роботи за кордоном.

Іноземці можуть відповідно до законодавства України мати у власності будь-яке майно, успадковувати і заповідати його, а також мати особисті немайнові права. На підставах і в порядку, встановлених законодавством України, вони мають право одержати жиле приміщення і набути право власності на нього.

Іноземці, які постійно проживають в Україні, мають право на освіту нарівні з громадянами України. Всі інші іноземці оплачують своє навчання, якщо інше не передбачено законодавством України та міжнародними договорами України. Іноземці, прийняті до навчально-виховних закладів України, відповідно до законодавства України користуються тими самими правами і мають ті самі обов'язки, що й учні та студенти.

Іноземці, які постійно проживають в Україні, мають право вступати на загальних з громадянами України підставах до легалізованих об'єднань громадян, якщо інше не передбачено законами України і якщо це передбачено статутами цих об'єднань. Але вони не можуть бути членами політичних партій України.

Іноземці можуть укладати (розривати) шлюби відповідно до законодавства України та мають рівні з громадянами України права та обов'язки у шлюбних і сімейних відносинах.

Слід зазначити, що адміністративна правоздатність іноземців вужча за правоздатність громадян України. Так, для них встановлені обмеження щодо реалізації права на працю, вони не можуть обиратися до державних органів, призначатися на певні посади. На них не покладається обов'язок несення військової служби.

Обмеження адміністративної правоздатності іноземців може бути зумовлене введенням відповідною державою обмеження прав і свобод для громадян України. Зокрема, якщо іноземною державою встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадян України, Кабінет Міністрів України може прийняти рішення щодо встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадян цієї держави на території України. Це рішення набирає чинності після його опублікування. Воно може бути скасовано, якщо відпадуть підстави, за яких воно було прийнято.

Іноземці можуть у встановленому порядку іммігрувати в Україну.

Імміграція – це прибуття в Україну чи залишення в Україні у встановленому законом порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання. **Іммігрантом** є іноземець (чи особа без громадянства), який отримав дозвіл на імміграцію і прибув в Україну на постійне проживання, або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримав дозвіл на імміграцію і залишився в Україні на постійне проживання.

Дозвіл на імміграцію – рішення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції та підпорядкованих йому органів, що надає право іноземцям та особам без громадянства на імміграцію.

Дозвіл на імміграцію надається в межах квоти, тобто граничної кількості іноземців та осіб без громадянства, яким передбачено надати дозвіл на імміграцію протягом календарного року.

Квота імміграції встановлюється Кабінетом Міністрів України у визначеному ним порядку за категоріями іммігрантів:

- 1) діячі науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України;
- 2) висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України;
- 3) особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 (ста) тисяч доларів США, зареєстровану відповідно до чинного законодавства;
- 4) особи, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України;
- 5) особи, які раніше перебували в громадянстві України;
- 6) батьки, чоловік (дружина) іммігранта та його неповнолітні діти;
- 7) особи, які безперервно прожили на території України протягом трьох років від дня надання їм статусу біженців в Україні чи притулку в Україні, а також їхні батьки, чоловіки (дружини) та неповнолітні діти, які проживають разом з ними.

Дозвіл на імміграцію може бути наданий поза квотою. Такий дозвіл надається:

- 1) одному з подружжя, якщо другий з подружжя, з яким він перебуває у шлюбі понад два роки, є громадянином України, дітям і батькам громадян України;
- 2) особам, які є опікунами чи піклувальниками громадян України або перебувають під опікою чи піклуванням громадян України;
- 3) особам, які мають право на набуття громадянства України за територіальним походженням;
- 4) особам, імміграція яких становить державний інтерес для України.

Чинне законодавство встановлює **певні обмеження щодо надання дозволу на імміграцію**. Він не надається:

- 1) особам, засудженим до позбавлення волі на строк більше одного року за вчинення діяння, що відповідно до законів України визнається злочином, якщо судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку;
- 2) особам, які вчинили злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людяності та людства, як їх визначено в міжнародному праві, або розшукуються у зв'язку із вчиненням діяння, що відповідно до законів України визнається тяжким злочином, або проти яких порушено кримінальну справу, якщо досудове слідство не закінчено;
- 3) особам, хворим на хронічний алкоголізм, токсикоманію, наркоманію або інфекційні захворювання, перелік яких визначено центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я;
- 4) особам, які в заявах про надання дозволу на імміграцію зазначили свідомо неправдиві відомості чи подали підроблені документи;

- 5) особам, яким на основі закону заборонено в'їзд на територію України;
- 6) в інших випадках, передбачених законами України.

Виданий на імміграцію дозвіл може бути скасований. Підставами для його скасування є:

- 1) з'ясується, що його надано на підставі свідомо неправдивих відомостей, підроблених документів чи документів, що втратили чинність;
- 2) іммігранта засуджено в Україні до позбавлення волі на строк більше одного року і вирок суду набрав законної сили;
- 3) дії іммігранта становлять загрозу національній безпеці України, громадському порядку в Україні;
- 4) це є необхідним для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України;
- 5) іммігрант порушив законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства;
- 6) в інших випадках, передбачених законами України.

Іноземці, які іммігрували в Україну, отримують посвідки на проживання.

Посвідка – це документ, що стверджує право іноземця чи особи без громадянства на постійне проживання в Україні.

Іноземці, які перебувають в Україні на іншій законній основі, зобов'язані в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, зареєструвати свої національні паспорти або документи, які їх замінюють, і виїхати з України після закінчення відповідного терміну перебування.

Іноземці, які вчинили злочин, адміністративні або інші правопорушення, несуть відповідальність на загальних підставах.

За порушення іноземцями встановленого порядку перебування в Україні, тобто проживання без документів на право проживання в Україні або проживання за недійсними документами, недодержання встановленого порядку реєстрації або пересування і вибору місця проживання, працевлаштування, ухилення від виїзду після закінчення терміну перебування, вживаються заходи відповідно до законодавства України. Перш за все, це скорочення терміну перебування в Україні і видворення за межі України.

Скорочення терміну перебування в Україні застосовується за вчинення порушень, що не передбачають адміністративної або кримінальної відповідальності. Його також може бути скорочено, якщо в іноземця відпала потреба для його подальшого перебування в Україні. Рішення про скорочення терміну тимчасового перебування іноземця в Україні приймається органами внутрішніх справ.

Видворення за межі України застосовується за рішенням органів внутрішніх справ або Служби безпеки України, якщо:

- а) дії іноземця суперечать інтересам забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку;
- б) це є необхідним для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України;
- в) він грубо порушив законодавство щодо правового статусу іноземців.

Іноземець зобов'язаний покинути територію України у термін, зазначений у рішенні про видворення. Іноземці, які ухиляються від виїзду, за санкцією прокурора мають бути затримані та видворенні у примусовому порядку. Затримання допускається лише на термін, необхідний для видворення. Рішення про видворення іноземців з України може бути оскаржено до суду. Оскарження не зупиняє виконання рішення про видворення. Видворення іноземців здійснюється органами внутрішніх справ. Іноземці, які підлягають

видворенню, або фізичні чи юридичні особи, які приймають цих іноземців, влаштовують їх незаконні в'їзд, проживання, працевлаштування, сприяють в ухиленні від виїзду після закінчення терміну перебування, відшкодовують витрати, пов'язані з видворенням, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Особливим адміністративно-правовим статусом наділяються іноземці, визнані біженцями.

Біженець – це особа, яка не є громадянином України і внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань. Статус біженця в Україні надається на період дії зазначених обставин.

Законодавством встановлено обмеження щодо надання статусу біженця.

Відповідно до нього статус біженця не надається особі:

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

б) яка вчинила тяжкий злочин неполітичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою набуття статусу біженця, якщо таке діяння віднесено Кримінальним кодексом України до тяжких злочинів;

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

г) стосовно якої встановлено, що умови, які визнаються законодавством України підставами набуття статусу біженця відсутні;

д) яка до прибуття в Україну була визнана біженцем або отримала притулок в іншій країні;

е) яка до прибуття в Україну з наміром набути статусу біженця перебувала в третій безпечній країні.

Вирішення питань стосовно осіб, які претендують на статус біженця в Україні, є компетенцією низки органів виконавчої влади.

Такими органами є:

1) Кабінет Міністрів України;

2) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах міграції і органи міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

3) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону;

4) Служба безпеки України;

5) Міністерство внутрішніх справ України

6) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб;

7) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань праці та соціальної політики;

8) Міністерство закордонних справ України;

9) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері охорони здоров'я;

10) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у галузі освіти;

11) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації;

12) органи опіки та піклування.

Кожен з них має чітко визначені і нормативно зафіксовані повноваження щодо надання, втрати і позбавлення особи статусу біженця.

Так, **Кабінет Міністрів України** визначає у проекті Державного бюджету України обсяги фінансування заходів, які здійснюються на виконання законодавства про біженців; затверджує положення про посвідчення біженця, про проїзний документ біженця для виїзду за кордон та інші необхідні документи; затверджує порядок працевлаштування, навчання, подання медичної допомоги особам, щодо яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання статусу біженця, порядок виплати особам, яким надано статус біженців, грошової допомоги, пенсії, інших видів соціального забезпечення; встановлює порядок видачі в'їзних віз членам сім'ї осіб, яким надано в Україні статус біженців.

До компетенції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції належить:

1) прийняття рішень про надання, втрату і позбавлення статусу біженця;

2) координація взаємодії інших органів виконавчої влади з питань, що стосуються біженців;

3) розроблення і затвердження зразків довідок про подання особою заяви щодо надання статусу біженця;

4) про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання їй статусу біженця, про прийняття скарги до розгляду;

5) про звернення до суду та переліку документів та їх зразків, необхідних для вирішення питання про надання, втрату і позбавлення статусу біженця;

6) розгляд скарг на рішення органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі про відмову у прийнятті заяви про надання статусу біженця та про відмову в оформленні документів для вирішення питання про надання статусу біженця та скасування цих рішень, якщо вони були прийняті з порушенням законодавства про біженців;

7) видача довідок про прийняття скарги до розгляду та про звернення до суду;

8) ведення централізованого обліку та створення централізованої інформаційної системи про осіб, які подали заяви про надання статусу біженців;

9) створення та утримання пунктів тимчасового розміщення біженців;

10) підготовка до розгляду Кабінетом Міністрів України пропозицій про визначення обсягів фінансування заходів, які здійснюються на виконання законодавства про біженців.

До компетенції органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (вони підпорядковуються спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади у справах міграції) належать:

1) прийняття заяв від іноземців та осіб без громадянства про надання їм статусу біженця у порядку, передбаченому законодавством про біженців;

2) сприяння у влаштуванні до відповідних дитячих закладів чи у сім'ї дітей, розлучених з сім'єю;

3) сприяння дітям, розлученим з сім'єю, у розшуку батьків або інших законних представників неповнолітньої особи;

- 4) прийняття рішень про оформлення документів для вирішення питання про надання, втрату або позбавлення статусу біженця;
- 5) розгляд заяв про надання статусу біженця та підготовка письмового висновку щодо надання або відмови у наданні статусу біженця;
- 6) видача довідок про подання особою заяви щодо надання їй статусу біженця; про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання їй статусу біженця;
- 7) про звернення до суду; видача посвідчень та проїзних документів для виїзду за кордон особам, яким надано статус біженця;
- 8) перереєстрація осіб, яким надано статус біженця; визначення місць для тимчасового проживання осіб, які подали заяви про надання статусу біженця, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання їм статусу біженця, та направлення їх у пункти тимчасового розміщення біженців;
- 9) прийняття рішення про надання грошової допомоги особам, яким надано статус біженця;
- 10) сприяння у працевлаштуванні особам, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання статусу біженця та яким надано такий статус;
- 11) сприяння в отриманні особами, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання їм статусу біженця та яким надано статус біженця, соціально-побутових і медичних послуг;
- 12) ведення обліку та особових справ осіб, які звернулися із заявами про надання їм статусу біженця, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання статусу біженця та яким надано статус біженця;
- 13) вирішення інших питань, віднесених законодавством до їхньої компетенції.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону організовує прийняття заяв щодо надання статусу біженця від осіб, затриманих за незаконне перетинання державного кордону або спробу такого перетинання з наміром набути статус біженця, та передає такі заяви до органів міграційної служби, а у разі звернення до нього осіб, які на законних підставах прибули в Україну з наміром набути статусу біженця, роз'яснює їм порядок подання заяви щодо надання статусу біженців та інформує про місцезнаходження органів міграційної служби.

Служба безпеки України і Міністерство внутрішніх справ України та їх органи на місцях при зверненні органів міграційної служби у межах своєї компетенції вживають заходів до виявлення серед осіб, які подали заяви про надання їм статусу біженця, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання статусу біженця, таких, яким статус біженця не надається відповідно до законодавства про біженців.

Крім того, Міністерство внутрішніх справ України та його органи на місцях вживають заходів до ідентифікації осіб, які порушили клопотання про надання їм статусу біженця. У разі звернення до органу внутрішніх справ осіб, які з наміром набути статус біженця незаконно перетнули державний кордон і перебувають на території України, цей орган приймає заяви про надання статусу біженця і передає їх до органу міграційної служби, а у разі звернення до нього осіб, які перебувають в Україні на законних підставах і мають намір набути статусу біженця, роз'яснює їм порядок подання заяви про надання статусу біженця та інформує про місцезнаходження органів міграційної служби.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб та його органи в Автономній Республіці

Крим, областях, містах Києві та Севастополі реєструють осіб, які подали заяви про надання їм статусу біженця, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання їм статусу біженця, яким надано такий статус та які оскаржили рішення щодо статусу біженця.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань праці та соціальної політики, його органи на місцях по можливості надають особам, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання їм статусу біженця та яким надано такий статус, допомогу у працевлаштуванні, забезпечують призначення особам, яким надано статусу біженця, грошової допомоги, пенсії, інших видів соціального забезпечення.

Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва і консульські установи України за кордоном беруть участь у підготовці документів та вносять у встановленому порядку пропозиції Кабінету Міністрів України щодо укладення міжнародних договорів з питань, пов'язаних із захистом соціальних, економічних та інших прав і інтересів біженців, у тому числі з компенсацією збитків, завданих біженцям, витратами на їх приймання та облаштування; надають спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади у справах міграції інформацію про становище в країнах походження біженців; у разі потреби вживають заходів до возз'єднання на території України або поза її межами сімей осіб, яким надано статус біженця, видають в'їзні візи членам сім'ї осіб, яким надано статусу біженця в Україні; сприяють добровільному поверненню біженців у країну їх походження чи переселенню у держави, які погоджуються надати їм притулок.

Міністерство закордонних справ України здійснює загальний нагляд за виконанням міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, у сфері захисту біженців.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері охорони здоров'я забезпечує обов'язкове медичне обстеження, у разі необхідності – лікування осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання статусу біженця та яким надано такого статусу.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у галузі освіти сприяє задоволенню освітніх потреб осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання статусу біженця та яким надано такого статусу.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації у межах своєї компетенції забезпечують задоволення потреб осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання статусу біженця та яким надано такого статусу.

Органи опіки та піклування є законними представниками дітей, розлучених з сім'ями. Вони вживають заходів для тимчасового влаштування у відповідні дитячі заклади або сім'ї дітей, розлучених з сім'ями; встановлення опіки чи піклування над такими дітьми; беруть участь у процедурі надання дитині, розлученій з сім'єю, статусу біженця; сприяють дітям, розлученим з сім'ями, у реалізації їхніх прав.

Біженець не може бути висланий або примусово повернутий до країн:

а) де його життю або свободі загрожує небезпека через його расу, віросповідання (релігію), національність, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи або політичні переконання;

б) де він може зазнати катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки і покарання;

в) з яких він може бути висланий або примусово повернутий до країн, де його життю або свободі загрожує небезпека через його расу, релігію, національність, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи або політичні переконання.

Слід зазначити, що вказане не поширюється на біженця, засудженого в Україні за вчинення тяжкого злочину.

Оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця проводиться на підставі особистої заяви іноземця або її законного представника, поданої до органу міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі за місцем тимчасового перебування заявника.

При отриманні такої заяви орган міграційної служби:

- 1) реєструє заяву та подані документи;
- 2) ознайомлює заявника або його законного представника під їхній власний підпис з порядком прийняття рішення за їхніми заявами, правами та обов'язками особи, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця;
- 3) проводить дактилоскопію особи, стосовно якої порушено клопотання про надання статусу біженця;
- 4) заповнює реєстраційний листок на особу, яка звернулася із заявою про надання їй статусу біженця, та членів її сім'ї, які не досягли вісімнадцятирічного віку, або на дитину, розлучену з батьками, щодо якої заяву про надання їй статусу біженця подав її законний представник;
- 5) заповнює інші необхідні документи;
- 6) оформлює особову справу;
- 7) заносить отримані відомості до централізованої інформаційної системи.

Рішення за заявою про надання статусу біженця приймається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції **протягом місяця від дня отримання особової справи** заявника та письмового висновку органу міграційної служби, який розглядав заяву.

У разі потреби строк прийняття рішення може бути продовжено керівником спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції, але не більше ніж до трьох місяців.

Особи, яким надано статус біженця в Україні, є іноземцями чи особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах. Такі особи користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Зокрема, вони мають рівні з громадянами України права на: пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, за винятком обмежень, які встановлюються законом; працю; підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом; охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; відпочинок; освіту; свободу світогляду і віросповідання; направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів; володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; правову допомогу; рівні з громадянами України права у шлюбних та сімейних відносинах. Особа, якій нада-

но статус біженця в Україні, має право на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, та користування житлом, наданим у місці проживання.

Крім загальних обов'язків, таких як додержання Конституції та законів України, виконання розпоряджень органів виконавчої влади, місцевого самоврядування і їх посадових осіб, **біженці зобов'язані:** 1) повідомляти протягом десяти робочих днів органу міграційної служби за місцем проживання про зміни прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі; 2) у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється компетенція іншого органу міграційної служби, знятися з обліку і стати на облік у відповідному органі міграційної служби за новим місцем проживання; 3) проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені органом міграційної служби за місцем проживання.

Особа, яка має статус біженця може його *втратити* чи бути його *позбавлена*.

Статус біженця втрачається, якщо особа: 1) добровільно знову скористалася захистом країни громадянської належності (підданства); 2) набула громадянство України або добровільно набула громадянство, яке мала раніше, або набула громадянство іншої держави і користується її захистом; 3) добровільно повернулася до країни, яку вона залишила чи за межами якої перебувала внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань; 4) будучи особою без громадянства, може повернутися в країну свого попереднього постійного проживання, оскільки обставини, за яких було надано статус біженця, більше не існують; 5) отримала притулок чи дозвіл на постійне проживання в іншій країні; 6) не може більше відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставини, на підставі яких особі було надано статус біженця, більше не існують.

Особа позбавляється статусу біженця, якщо вона займається діяльністю, що становить загрозу національній безпеці, громадському порядку, здоров'ю населення України.

Рішення про втрату або позбавлення статусу біженця приймається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції за поданням органу міграційної служби за місцем проживання біженця протягом місяця від дня отримання подання та його особової справи. У разі потреби строк прийняття рішення може бути продовжено керівником спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції, але не більше ніж до трьох місяців.

Підставою для подання органу міграційної служби про втрату статусу біженця може бути: а) особиста заява особи, якій надано статус біженця в Україні; б) клопотання органу внутрішніх справ, Служби безпеки України, іншого органу державної влади. Підставою для подання про позбавлення статусу біженця може бути лише клопотання органу внутрішніх справ, Служби безпеки України, іншого органу державної влади.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах міграції може вимагати додаткової інформації від органу міграційної служби, який вніс подання.

У разі виникнення сумнівів щодо достовірності інформації, викладеної у поданні, потреби у встановленні справжності та дійсності документів спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах міграції має право звертатися з відповідними запитами до МВС України, МЗС України, СБ України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, які можуть сприяти встановленню справжніх фактів стосовно особи, питання про втрату чи позбавлення статусу біженця якої вирішується.

Україна співпрацює з іншими державами, Управлінням Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, іншими міжнародними організаціями з метою усунення причин виникнення проблеми біженців, поліпшення їх матеріального становища і вдосконалення правового статусу, а також повернення біженців у країну їх громадянської належності (підданства) або попереднього постійного проживання.

Література до теми № 11

1. Конституція України // ВВРУ. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 № 3671VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/367117>
3. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/223514>
4. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 № 1777XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/177712>
5. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 № 3857XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385712>
6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/377317>
7. Про правонаступництво України: Закон України від 12.09.1991 № 1543XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/154312>
8. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/457217>
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 5 січня 2014 р. – К.: Велес, 2014. – 176 с.
10. Адміністративне право: навч. посібник. – 3 вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
11. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристъ, 2004. – 728 с.
12. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – 112 с.
13. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
14. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.
15. Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве: пер. с англ. / Г. С. Гудвин-Гилл; под ред. М. И. Левиной. – М.: ЮНИТИ, 1997. – 647 с.
16. Депортовані кримські татари, болгари, вірмени, греки, німці: зб. документів (1941–1998) / кол. упоряд.: Ю. Білуха (кер.). – К.: Абрис, 1999. – 176 с.
17. Депортовані кримські татари, болгари, вірмени, греки, німці: зб. документів Автономної Республіки Крим (1989–1999) / кол. упоряд.: Ю. Білуха (кер.). – К.: Абрис, 1999. – 416 с.
18. Довгерт А. С. Правовое регулирование международных трудовых отношений / А. С. Довгерт. – К.: УМК ВО, 1992. – 248 с.
19. Дьомін Ю. Проблеми в роботі по реабілітації жертв політичних репресій / Ю. Дьомін // Право України. – 1992. – № 4.
20. Кондратьев Я. Ю. Основы миграцизнствства: навч.-метод. посібник / Я. Ю. Кондратьев, Ю. І. Римаренко, В. І. Олефір. – К.: Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 424 с.

21. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2002: у 3 кн. / відп. ред. П. Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер.
22. Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л. А. Окунькова. – М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – 816 с.
23. Конституции стран – членов СНГ: сб. документов. – Ереван, 1997.
24. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К.: Право, 1996. – 544 с.
25. Костенко Н. И. Проблемы международноправового регулирования института выдачи (экстрадиции) / Н. И. Костенко // Государство и право. – 2002. – № 8.
26. Кряжков В. А. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования / В. А. Кряжков // Государство и право. – 1997. – № 1.
27. Курс международного права: в 7 т. / ред. кол. В. Н. Кудрявцев (гл. ред.). – М.: Наука, 1990.
28. Кузьменко О. Міри відповідальності як спосіб протидії нелегальній міграції / О. Кузьменко // Право України. – 2000. – № 3.
29. Лукашук И. И. Выдача обвиняемых и осужденных в международном уголовном праве: учеб.-практ. пособие / И. И. Лукашук, А. В. Наумов. – М., 1998. – 160 с.
30. Маланюк А. Г. Розгляд компетентними органами України клопотань про видачу особи / А. Г. Маланюк // Держава і право. – 2002. – Вип. 16.
31. Чехович С. Б. Міграційне право України: підручник / С. Б. Чехович. – К., 2003. – 366 с.

Тема № 12. УМОВИ І ПОРЯДОК МІГРАЦІЇ В УКРАЇНУ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

1. *Загальні положення про імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства*
 - 1.1. *Повноваження органів, що забезпечують виконання законодавства про імміграцію (ст. 5 Закону)*
 - 1.2. *Порядок надання дозволу на імміграцію та видача посвідки на постійне проживання*
 - 1.3. *Порядок скасування дозволу на імміграцію, виїзд і видворення за межі України*
 2. *Основні права, свободи та обов'язки іноземних громадян та осіб без громадянства, що проживають в Україні*
 - 2.1. *Основні права, свободи та обов'язки іноземців*
 - 2.2. *Відповідальність іноземців*
 - 2.3. *Процедура видворення іноземців з України*

1. Загальні положення про імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства

Основним джерелом яке дає тлумачення термінів, що будуть використовуватися при вивченні теми є Закон України від 7 червня 2001р. «Про імміграцію».

У цьому Законі (ст. 1) нижченаведені терміни вживаються в такому значенні:

імміграція – це прибуття в Україну чи залишення в Україні у встановленому законом порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання;

іммігрант – іноземець чи особа без громадянства, який отримав дозвіл на імміграцію і прибув в Україну на постійне проживання, або, перебуваючи в Україні

на законних підставах, отримав дозвіл на імміграцію і залишився в Україні на постійне проживання;

квота імміграції – це гранична кількість іноземців та осіб без громадянства, яким передбачено надати дозвіл на імміграцію протягом календарного року;

дозвіл на імміграцію – рішення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції та підпорядкованих йому органів, що надає право іноземцям та особам без громадянства на імміграцію;

посвідка на постійне проживання – документ, що підтверджує право іноземця чи особи без громадянства на постійне проживання в Україні;

імміграційна віза – позначка у паспортному документі, що засвідчує право іноземця або особи без громадянства на в'їзд в Україну для постійного проживання;

паспортний документ – документ, виданий уповноваженими органами іноземної держави або уповноваженими органами, спеціалізованими установами чи іншими автономними організаціями системи ООН, що підтверджує громадянство іноземця, посвідчує особу іноземця чи особу без громадянства, надає право виїзду за кордон і визнається Україною;

законні представники – батьки, усиновителі, батьки-вихователі, опікуни, піклувальники, представники закладів, які виконують обов'язки опікунів і піклувальників.

Законодавство про імміграцію в Україні (ст. 2 Закону) складається з:

1) Конституції України, а саме;

ст. 4 КУ. В Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначається законом;

ст. 25 КУ. Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство;

ч. 2 ст. 26 КУ. Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом;

ст. 33 КУ. Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, право вільно залишити територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом.

2) Закону України «Про імміграцію» та інших нормативно-правових актів, що не повинні їм суперечити.

Якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що містяться у цьому Законі, то застосовуються правила міжнародного договору України.

Правовий статус іммігранта в Україні (ст. 3 Закону) визначається Конституцією України, цим Законом, іншими законами України та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами.

Дозвіл на імміграцію надається в межах квоти імміграції.

Квота імміграції (ст. 4 Закону) встановлюється Кабінетом Міністрів України у визначеному ним порядку по категоріях іммігрантів:

1) діячі науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України;

2) висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України;

3) особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 (ста) тисяч доларів США, зареєстровану у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

4) особи, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України;

- 5) особи, які раніше перебували в громадянстві України;
- 6) батьки, чоловік (дружина) імігранта та його неповнолітні діти;
- 7) особи, які безперервно прожили на території України протягом трьох років з дня надання їм статусу біженців в Україні чи притулку в Україні, а їхні батьки, чоловіки (дружини) та неповнолітні діти, які проживають разом з ними.

Дозвіл на іміграцію поза квотою іміграції надається:

- 1) одному з подружжя, якщо другий з подружжя, з яким він перебуває у шлюбі понад два роки, є громадянином України, дітям і батькам громадян України;
- 2) особам, які є опікунами чи піклувальниками громадян України, або перебувають під опікою чи піклуванням громадян України;
- 3) особам, які мають право на набуття громадянства України за територіальним походженням;
- 4) особам, іміграція яких становить державний інтерес для України.

1.1. Повноваження органів, що забезпечують виконання законодавства про іміграцію (Розділ 2 Закону):

Кабінет Міністрів України (ст. 5 Закону):

- 1) визначає порядок формування квоти іміграції і встановлює квоту іміграції на кожний календарний рік;
- 2) визначає порядок провадження за заявами про надання дозволів на іміграцію і поданнями про скасування дозволів на іміграцію та виконання прийнятих рішень;
- 3) затверджує зразок посвідки на постійне проживання, правила та порядок її оформлення і видачі.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань іміграції і підпорядковані йому органи (ст. 6 Закону), а саме **Департамент громадянства, паспортної та іміграційної служби МВС України має наступні повноваження:**

- 1) приймає заяви разом з визначеними Законом документами щодо надання дозволу на іміграцію від осіб, які перебувають в Україні на законних підставах;
- 2) перевіряє правильність оформлення документів щодо надання дозволу на іміграцію, виконання умов для надання такого дозволу, відсутність підстав для відмови у його наданні;
- 3) приймає рішення про надання дозволу на іміграцію, про відмову у наданні дозволу на іміграцію, про скасування дозволу на іміграцію та видають копії цих рішень особам, яких вони стосуються;
- 4) видає та вилучає у випадках, передбачених Законом, посвідки на постійне проживання;
- 5) веде облік осіб, які подали заяви про надання дозволу на іміграцію та осіб, яким надано такий дозвіл.

До повноважень дипломатичних представництв і консульських установ України належить (ст. 7 Закону):

- 1) приймати від осіб, які постійно проживають за межами України, заяви про надання дозволу на іміграцію разом з визначеними цим Законом документами, переві-

пряють правильність їх оформлення і надсилають через Міністерство закордонних справ України до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції;

2) видають копії рішень про надання дозволу на імміграцію та про відмову у наданні дозволу на імміграцію особам, яких вони стосуються;

3) оформляють особам, яким надано дозвіл на імміграцію, імміграційні візи.

Повноваження інших органів виконавчої влади у сфері імміграції передбачені в ст. 8 Закону України «Про імміграцію». Центральний орган виконавчої влади з питань праці та соціальної політики щорічно затверджує перелік спеціальностей та вимоги до кваліфікації спеціалістів і робітників, потреба в яких може бути задоволена за рахунок імміграції.

Центральний орган виконавчої влади з питань охорони здоров'я затверджує перелік інфекційних хвороб, захворювання на які є підставою для відмови у наданні дозволу на імміграцію.

Інші органи виконавчої влади в межах наданої їм компетенції забезпечують виконання законодавства про імміграцію.

1.2. Порядок надання дозволу на імміграцію та видача посвідки на постійне проживання

Оформлення дозволу на імміграцію починається з подання заяви про надання дозволу (ст. 9 Закону). **Заяви про надання дозволу на імміграцію подаються:**

– особами, які постійно проживають за межами України, – до дипломатичних представництв та консульських установ України за кордоном за місцем їх постійного проживання;

– особами, які перебувають в Україні на законних підставах, – до органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції за місцем їх проживання.

Заяву про надання дозволу на імміграцію заявник подає особисто. За наявності поважних причин (хвороба заявника, стихійне лихо, тощо) заява може надсилатися поштою або за дорученням заявника, посвідченим нотаріально, подаватися іншою особою.

За неповнолітніх осіб, а також осіб, яких у встановленому порядку визнано недієздатними, заяву про надання дозволу на імміграцію подають їх законні представники.

Якщо іммігрує один з батьків, якого (яку) супроводжують неповнолітні діти, він (вона) повинен подати заяву чоловіка (дружини), посвідчену нотаріально, про те, що він (вона) не заперечує проти імміграції дітей разом з батьком (матір'ю). У випадку відсутності такої згоди батько (мати) повинен подати рішення відповідного державного органу про залишення дітей при батькові (матері). Зазначене рішення має бути легалізоване консульською установою України, якщо інше не передбачено міжнародним договором України.

Для надання дозволу на імміграцію до заяви додаються такі документи:

- 1) три фотокартки;
- 2) копія документа, що посвідчує особу;
- 3) документ про місце проживання особи;

4) відомості про склад сім'ї, копія свідоцтва про шлюб (якщо особа, яка подає заяву, перебуває в шлюбі);

5) документ про те, що особа не є хворою на хронічний алкоголізм, токсикоманію, наркоманію або інфекційні захворювання, перелік яких визначено центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я.

Вимога зазначена в пункті 5 не поширюється на осіб, зазначених у пунктах 1, 3 частини третьої статті 4 Закону України «Про імміграцію».

Крім зазначених документів подаються:

1) для осіб, зазначених у пункті 1 частини другої статті 4 цього Закону України «Про імміграцію», – документ, що підтверджує підтримку їхнього клопотання центральним органом виконавчої влади України;

2) для осіб, зазначених у пункті 2 частини другої статті 4 Закону, – копії документів, що підтверджують відповідність рівня кваліфікації спеціаліста або робітника вимогам, передбаченим у переліку, затвердженому центральним органом виконавчої влади з питань праці та соціальної політики;

3) для осіб, зазначених у пункті 3 частини другої статті 4 закону, – копія документа про державну реєстрацію іноземної інвестиції в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 (ста) тисяч доларів США;

4) для осіб, зазначених у пункті 4 частини другої та у пункті 1 частини третьої статті 4 Закону, – копії документів, що засвідчують їх родинні стосунки з громадянином України;

5) для осіб, зазначених у пункті 5 частини другої статті 4 закону, – документ, який підтверджує, що особа раніше перебувала в громадянстві України;

6) для осіб, зазначених у пункті 6 частини другої статті 4 закону, – копії документів, що засвідчують їх родинні стосунки з іммігрантом, і документ про те, що іммігрант не заперечує проти їх імміграції та гарантує їм фінансове забезпечення на рівні не нижчому від прожиткового мінімуму встановленого в Україні;

7) для осіб, зазначених у пункті 7 частини другої статті 4 закону, – копія документа, що підтверджує надання особі статусу біженця в Україні чи притулку в Україні, а також документ, що підтверджує факт безперервного проживання особи на законних підставах на території України протягом трьох років з дня надання їй статусу біженця в Україні чи притулку в Україні;

8) для осіб, зазначених у пункті 2 частини третьої статті 4 закону, – копії документів про призначення їх опікунами чи піклувальниками над громадянами України або про встановлення над ними опіки чи піклування громадянина України;

9) для осіб, зазначених у пункті 3 частини третьої статті 4 цього закону, – документи, які підтверджують, що вони або хоча б один з їх батьків, дід чи баба, повнорідні брат чи сестра народилися або постійно проживали до 16 липня 1990 року на території, яка стала територією України відповідно статті 5 Закону України «Про правонаступництво України», а також на інших територіях, що входили до складу Української Народної Республіки, Західноукраїнської Народної Республіки, Української Держави, Української Соціалістичної Радянської Республіки, Закарпатської України, (УРСР);

10) для осіб, зазначених в пункті 4 частини третьої статті 4 Закону, – подання центрального виконавчої влади України про те, що імміграція особи становить державний інтерес для України.

Особи, які постійно проживають за межами України, за винятком осіб, зазначених у пунктах 1, 3 частини третьої статті 4 Закону, разом із заявою про надання дозволу на імміграцію подають також довідку про відсутність судимості.

Якщо за дії, пов'язані з наданням дозволу на імміграцію, законодавством України передбачена сплата державного мита або консульського збору, разом із заявою подається документ про його сплату.

У разі неподання особою всіх визначених цим Законом документів заява про надання дозволу на імміграцію не приймається.

Термін розгляду заяви про надання дозволу на імміграцію не може перевищувати одного року з дня її подання.

Законом в ст. 10 встановлені наступні підстави для відмови у наданні дозволу на імміграцію.

Дозвіл на імміграцію не надається:

1) особам, засудженим до позбавлення волі на строк більше одного року за вчинення діяння, що відповідно до законів України визнається злочином, якщо судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку;

2) особам, які вчинили злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людяності та людства, як їх визначено в міжнародному праві, або розшукуються у зв'язку із вчиненням діяння, що відповідно до законів України визнається тяжким злочином, або проти яких порушено кримінальну справу, якщо попереднє слідство за нею не закінчено;

3) особам, хворим на хронічний алкоголізм, токсикоманію, наркоманію або інфекційні захворювання, перелік яких визначено центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я;

4) особам, які в заявах про надання дозволу на імміграцію зазначили свідомо неправдиві відомості чи подали підроблені документи;

5) особам, яким на підставі закону заборонено в'їзд на територію України;

6) в інших випадках, передбачених законами України.

Положення пунктів 1, 3 не поширюються на осіб, зазначених у пунктах 1, 3 частини третьої статті 4 Закону.

Порядок в'їзду іммігрантів в Україну і видачі посвідки на постійне проживання зазначений в ст. 11 Закону.

Особі, яка постійно проживає за межами України, і отримала дозвіл на імміграцію, дипломатичне представництво чи консульська установа України за її зверненням оформляють імміграційну візу, що є чинною протягом року з дня її оформлення. Зазначена особа в'їжджає на територію України в порядку, встановленому законодавством України.

Після прибуття іммігранта в Україну він повинен звернутися протягом п'яти робочих днів до органу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції за місцем проживання із заявою про видачу йому посвідки на постійне проживання.

До заяви мають додаватися копія паспортного документа заявника із представленою в ньому імміграційною візою та копія рішення про надання дозволу на імміграцію.

Орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції протягом тижня з дня прийняття заяви видає іммігранту посвідку на постійне проживання.

Особі, яка перебуває на законних підставах в Україні і отримала дозвіл на імміграцію, орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції за місцем її проживання видає посвідку на постійне проживання протягом тижня з дня подання відповідної заяви.

1.3. Порядок скасування дозволу на імміграцію, виїзд і видворення за межі України

Порядок скасування дозволу на імміграцію, виїзд і видворення за межі України встановлений в Розділі 4 Закону України «Про імміграцію». Такими підставами вважаються наведені в ст. 12 Закону.

Дозвіл на імміграцію може бути скасовано органом, який його видав, якщо:

- 1) з'ясується, що його надано на підставі свідомо неправдивих відомостей, підроблених документів чи документів, що втратили чинність;
- 2) іммігранта засуджено в Україні до позбавлення волі на строк більше одного року і вирок суду набрав законної сили;
- 3) дії іммігранта становлять загрозу національній безпеці України, громадському порядку в Україні;
- 4) це є необхідним для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України;
- 5) іммігрант порушив законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства;
- б) в інших випадках, передбачених законами України.

Порядок вилучення посвідки на постійне проживання, виїзд і видворення за межі України зазначений в ст. 13 Закону.

Орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції за місцем проживання особи, стосовно якої **прийнято рішення про скасування дозволу на імміграцію**, не пізніше як у тижневий строк з дня отримання цього рішення надсилає його копію особі та вилучає у неї посвідку на постійне проживання.

Особа, стосовно якої прийнято рішення про скасування дозволу на імміграцію, повинна виїхати з України протягом місяця з дня отримання копії цього рішення.

Якщо за цей час особа не виїхала з України, вона підлягає видворенню в порядку, передбаченому законодавством України. У разі скасування дозволу на імміграцію стосовно особи, яка мала до його надання статус біженця в Україні, її не може бути вислано або примусово повернуто до країни, де її життю або свободі загрожує небезпека через її расу, національність, релігію, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи або політичні переконання.

Якщо особа оскаржила рішення про скасування дозволу на імміграцію до суду, рішення про її видворення не приймається до набрання рішенням суду законної сили.

У разі скасування дозволу на імміграцію та вилучення посвідки на постійне проживання у зв'язку із засудженням до позбавлення волі за вироком суду особа повинна виїхати з України протягом місяця з дня відбуття покарання.

Якщо особа, стосовно якої прийнято рішення про відмову у наданні їй дозволу на імміграцію, за час розгляду її заяви втратила інші законні підстави для перебування в Україні, на неї поширюються положення частин другої – четвертої ст. 13 Закону.

Також в законі зазначено порядок повторного подання заяви про надання дозволу на імміграцію (ст. 14 Закону). Особа може повторно подати заяву про надання дозволу на імміграцію не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення про відмову у наданні дозволу на імміграцію чи його скасування.

Предбачено наступний порядок оскарження рішень з питань імміграції, дій чи бездіяльності органів державної влади, посадових і службових осіб (ст. 15 Закону).

Дії та бездіяльність посадових і службових осіб, які порушують порядок та строки розгляду заяв про надання дозволу на імміграцію, рішення, прийняті спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань імміграції та підпорядкованими йому органами, можуть бути оскаржені у встановленому порядку до суду.

Прикінцеві положення Закону України «Про імміграцію», Розділ 5, говорить що, вважати такими, що **мають дозвіл на імміграцію в Україну необхідно наступну категорію осіб:**

- іноземців та осіб без громадянства, які прибули в Україну на постійне проживання до набрання чинності цим Законом і мають у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року відмітку про прописку або отримали посвідку на постійне проживання в Україні;

- іноземців та осіб без громадянства, які змушені були залишити місця постійного проживання в Автономній Республіці Абхазія Грузії, прибули в Україну, одержали в установленому порядку тимчасову довідку, прожили в Україні не менше п'яти років і звернулися протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом України із заявою про видачу їм посвідки на постійне проживання в Україні;

- іноземців та осіб без громадянства, які прибули в Україну до 6 березня 1998 року за Угодою між Урядом Соціалістичної Республіки В'єтнам та Урядом СРСР про направлення і прийняття в'єтнамських громадян на професійне навчання та роботу на підприємства і в організації СРСР від 2 квітня 1981 року, залишилися проживати в Україні і звернулися протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом із заявою про видачу їм посвідки на постійне проживання в Україні;

- іноземців та осіб без громадянства, які прибули в Україну дітьми-сиротами у зв'язку із збройними конфліктами у місцях їх постійного проживання і виховуються або виховувалися у державних дитячих закладах чи в дитячих будинках сімейного типу або над якими встановлено чи було встановлено опіку або піклування громадян України.

Особам, зазначеним у пункті 4 Прикінцевих положень, посвідка на постійне проживання видається за їхніми заявами або заявами їх законних представників без оформлення дозволу на імміграцію. На них поширюється чинність ст.ст. 12–15 цього Закону.

2. Основні права, свободи та обов'язки іноземних громадян та осіб без громадянства, що проживають в Україні

Правовий статус іноземців в Україні, основні свободи та обов'язки іноземних громадян та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають в Україні, порядок вирішення питань, пов'язаних з їх в'їздом в Україну або виїзду з України встановлюється Конституцією України, Законом України від 4 лютого 1994 р. «Про правовий статус іноземців».

На початку розгляду другого питання нам необхідно визначитись хто є «іноземці».

Іноземцями визнаються іноземні громадяни – особи, які належать до громадянства іноземних держав і не є громадянами України, та особи без громадянства, які не належать до громадянства будь-якої держави.

Основними засадами правового статусу іноземців під час перебування в Україні наступні (ст. 2 Закону України «Про правовий статус іноземців» (далі Закону)):

Іноземці мають ті ж права і свободи та виконують ті ж обов'язки, що і громадяни України, якщо інше не передбачено Конституцією, цим та іншими законами України, а також міжнародними договорами України.

Іноземці є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин.

Якщо іноземною державою встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадянами України, Кабінет Міністрів України може прийняти рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадянами цієї держави на території України. Це рішення набирає чинності після його опублікування. Воно може бути скасовано, якщо відпадуть підстави, за яких воно було прийнято.

Здійснення іноземцями своїх прав і свобод не повинно завдавати шкоди національним інтересам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні.

Іноземці зобов'язані поважати та дотримувати Конституції і законів України, шанувати традиції та звичаї народу України.

Необхідно розрізняти поняття імміграція та тимчасове перебування іноземців в Україні. Отже розглянемо порядок імміграції іноземців в Україну (ст. 3 Закону).

Іноземці можуть у встановленому порядку іммігрувати в Україну на постійне проживання або для працевлаштування на визначений термін, а також тимчасово перебувати на її території.

Іноземець може отримати дозвіл на імміграцію та іммігрувати на постійне проживання, якщо він:

- має в Україні законне джерело існування;
- перебуває у близьких родинних відносинах (батько, мати, діти, брат, сестра, подружжя, дід, баба, онуки) з громадянами України;
- перебуває на утриманні громадянина України;
- має на своєму утриманні громадянина України;
- в інших передбачених законами України випадках.

Іноземці, які іммігрували на постійне проживання або для тимчасового працевлаштування, отримують посвідки відповідно на постійне тимчасове проживання.

Порядок видачі дозволу на імміграцію, а також посвідки на постійне тимчасове проживання та вирішення інших питань, пов'язаних імміграцією іноземців, визначається Законом України про імміграцію.

Щодо **тимчасового перебування іноземців** на території України та встановлено наступний порядок. Іноземці, які перебувають в Україні на іншій законній підставі, вважаються такими, що тимчасово перебувають в Україні. Вони зобов'язані в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, зареєструвати національні паспорти або документи, які їх замінюють, і виїхати з України після закінчення відповідного терміну перебування. Якщо іноземці, які тимчасово перебувають в Україні, змінюють проживання, вони зобов'язані повідомити про це органи внутрішніх справ у яких зареєстровано їх національні паспорти або документи, що їх замінюють.

Відповідно до Конституції та законодавства України іноземцям може надаватися притулок (ст. 4 Закону). Підстави і порядок набуття статусу біженця передбачено Законом України «Про біженців». Відповідно до Конституції та Закону України «Про громадянство України» іноземці можуть набути громадянства України (натуралізуватися) (ст. 6 Закону).

2.1. Основні права, свободи та обов'язки іноземців

Розглянемо основні права, свободи та обов'язки іноземців:

1. Іноземці мають право займатися в Україні інвестиційною, а також зовнішньоекономічною та іншими видами підприємницької діяльності, передбаченими законодавством України. При цьому вони мають такі ж права і обов'язки, що і громадяни України, якщо інше не впливає з Конституції та Законів України (ст. 7 Закону).

2. Іноземці мають на рівні з громадянами України права та обов'язки в трудових відносинах, якщо інше не передбачено законодавством України та міжнародними договорами України (ч. 1 ст. 8 Закону).

2.1. Іноземці, які постійно проживають в Україні, мають право працювати на підприємствах, в установах і організаціях або займатися іншою трудовою діяльністю на підставах і в порядку, встановлених для громадян України.

2.2. Іноземці, які іммігрували в Україну для працевлаштування на визначений термін, можуть займатися трудовою діяльністю відповідно до одержаного у встановленому порядку дозволу на працевлаштування. Працевлаштування в Україні іноземців, найнятих інвестором у межах і за посадами (спеціальністю), визначеними угодою про розподіл продукції, здійснюється без отримання дозволу на працевлаштування.

2.3. Іноземці не можуть призначатися на окремі посади або займатися певною трудовою діяльністю, якщо відповідно до законодавства України призначення на ці посади або заняття такою діяльністю пов'язане з належністю до громадянства України.

3. Іноземці мають право на відпочинок на рівні з громадянами України (ст. 9 Закону).

4. Іноземці, які постійно проживають в Україні, користуються медичною допомогою нарівні з її громадянами. Всім іншим іноземцям медична допомога подається у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України (ст. 10 Закону).

5. Іноземці мають право на соціальний захист, в тому числі на одержання пенсії та інших видів соціальної допомоги відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України. У разі, коли для призначення пенсії потрібен певний стаж роботи, іноземцю на підставах і в порядку, встановлених законодавством України і міжнародними договорами України, може зараховуватися стаж роботи за кордоном (ст. 11 Закону).

6. Іноземці, які постійно проживають в Україні, мають право на підставах і в порядку, встановлених для громадян України, одержати жите приміщення якщо інше не передбачено законодавством України (ч. 1 ст. 12 Закону).

6.1. Право власності на житло іноземці набувають відповідно до законодавства України.

6.2. Іноземці повинні дбайливо ставитися до наданого їм житла, дотримувати правил користування жилими приміщеннями.

7. Іноземці наділені майновими та особистими не майновими правами. Вони можуть, відповідно до законодавства України, мати у власність будь-яке майно, успадковувати і заповідати його, а також мати особисті немайнові права (ст. 13 Закону).

8. Іноземці, які постійно проживають в Україні, мають право на освіту нарівні з громадянами України (ст. 14 Закону).

8.1. Всі інші іноземці оплачують своє навчання, якщо інше не передбачено законодавством України та міжнародними договорами України.

8.2. Іноземці, прийняті до навчально-виховних закладів України, мають права і обов'язки учнів і студентів відповідно до законодавства України.

9. Іноземці мають право на користування досягненнями культури нарівні з громадянами України і зобов'язані дбайливо ставитися до пам'яток історії та культури, інших культурних цінностей (ст. 15 Закону).

10. Іноземці, які постійно проживають в Україні, мають право вступати на загальних з громадянами України підставах до легалізованих об'єднань громадян, якщо інше не передбачено законами України і якщо це передбачено статутами цих об'єднань (ст. 16 Закону).

10.1. Іноземці не можуть бути членами політичних партій України.

11. Іноземцям гарантується право на свободу совісті нарівні з громадянами України (ст. 17 Закону).

11.1. Забороняється розпалювання релігійної ворожнечі та ненависті, а також образа почуттів громадян України та іноземців у зв'язку з їх релігійними переконаннями.

12. Іноземці можуть укладати і розривати шлюби з громадянами України та іншими особами відповідно до законодавства України.

12.1. Іноземці мають рівні з громадянами України права і обов'язки у шлюбних і сімейних відносинах.

13. Законодавством України іноземцям гарантуються особисті права: недоторканість особи, житла, невтручання в особисте і сімейне життя, таємниця листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень, повага їх гідності нарівні з громадянами України (ст. 19 Закону).

14. Іноземці можуть пересуватися на території України і обирати місце проживання в ній відповідно до порядку, встановленого Кабінетом Міністрів України. Обмеження в пересуванні та виборі місця проживання допускаються, коли це необхідно для забезпечення безпеки України, охорони громадського порядку, охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян та інших осіб, які проживають в Україні (ст. 20 Закону).

15. Іноземці обкладаються податками і зборами відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України (ст. 21 Закону).

16. Іноземці мають право на звернення до суду та до інших державних органів для захисту їх особистих, майнових та інших прав.

16.1. В судочинстві іноземці як учасники процесу користуються такими ж процесуальними правами, що й громадяни України.

17. Іноземці не можуть обирати і бути обраними до органів державної влади та самоврядування, а також брати участь у референдумах (ст. 23 Закону).

18. На іноземців не поширюється загальний військовий обов'язок, вони не проходять військову службу в Збройних Силах України та інших військових формуваннях, створених відповідно до законодавства України (ст. 24 Закону).

2.2. Відповідальність іноземців

Притягнення до відповідальності іноземців в Україні чітко обумовлені у главі 4 Закону України «Про правовий статус іноземців»:

1. Щодо відповідальності за правопорушення то іноземці, які вчинили злочин, адміністративні або інші правопорушення, несуть відповідальність на загальних підставах (ст. 29 Закону).

2. Відповідальність за порушення іноземцями встановленого порядку перебування в Україні, тобто проживання без документів на право проживання в Україні або проживання за недійсними документами, недотримання встановленого порядку реєстрації або пересування і вибору місця проживання, працевлаштування, ухилення від виїзду після закінчення терміну перебування, а також за недотримання Правил транзитного проїзду через територію України до них застосовуються заходи відповідно до законодавства України (ст. 30 Закону).

3. Підстави скорочення терміну тимчасового перебування в Україні іноземця який порушує законодавство України, якщо ці порушення не передбачають адміністративної або кримінальної відповідальності (ст. 31 Закону). Такий термін може бути також скорочено, якщо в іноземця відпали підстави для його подальшого перебування в Україні. Рішення про скорочення терміну тимчасового перебування іноземця в Україні приймається органами внутрішніх справ.

4. 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 його за межі України після відбуття ним покарання чи виконання адміністративного стягнення приймається органом внутрішніх справ за місцем його перебування з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави прийняття такого рішення.

За рішенням органу внутрішніх справ видворення іноземця за межі України може супроводжуватися заборонаю подальшого в'їзду в Україну строком до п'яти років. Строки заборони подальшого в'їзду в Україну обчислюються з дня винесення вказаного рішення.

Порядок виконання рішення про заборону подальшого в'їзду в Україну визначається законодавством України (ст. 32 Закону).

4.1. Крім вище наведених випадків іноземець може бути видворений за межі України за рішенням органів внутрішніх справ або Служби безпеки України з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави прийняття такого рішення, якщо дії іноземця грубо порушують законодавство про статус іноземців, або суперечать інтересам забезпечення безпеки України чи охорони громадського порядку, або коли це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України (ч. 2 ст. 32 Закону).

4.2. Іноземець зобов'язаний покинути територію України у термін, зазначений у рішенні про видворення, але не пізніше ніж через 30 днів після прийняття вказаного рішення. У разі прийняття рішення про видворення іноземця за межі України у нього негайно анулюється віза та вилучаються інші документи на право перебування в Україні. Іноземці, які ухиляються від виїзду, підлягають з санкції прокурора затриманню і видворенню у примусовому порядку. Затримання допускається лише на термін необхідний для видворення.

4.3. Рішення органів внутрішніх справ або Служби безпеки України про видворення іноземця з України може бути оскаржено до суду. Оскарження зупиняє виконання рішення про видворення, крім випадків, коли необхідність негайного видворення зумовлена інтересами забезпечення безпеки України чи охорони громадського порядку. Видворення іноземців здійснюється органами внутрішніх справ.

4.4. Іноземці, які підлягають видворенню, відшкодовують витрати, пов'язані з видворенням у порядку, встановленому законом. Якщо зазначені іноземці не мають коштів для відшкодування витрат, пов'язаних з видворенням їх за межі України, видворення здійснюється за рахунок держави.

4.5. Фізичні або юридичні особи, які запрошували чи приймали цих іноземців, влаштовували їх незаконний в'їзд, проживання, працевлаштування, сприяли в ухиленні від виїзду після закінчення терміну перебування, в порядку, встановленому законом, відшкодовують витрати, завдані державі видворенням зазначених іноземців.

Необхідно зазначити що у випадку якщо міжнародним договором України встановлено інші норми, ніж ті, що містяться в цьому Законі, то застосовуються норми міжнародного договору (ст. 33 Закону).

Положення Закону України «Про правовий статус іноземців» не зачіпають встановлених законодавством України і між народними договорами України привілеїв та імунітетів, які надаються співробітникам дипломатичних представництв та працівникам консульських установ іноземних держав в Україні, а також іншим особам (ст. 34 Закону), які можуть до них застосовуватись. Категорію іноземців які користуються привілеями та імунітетом в Україні.

2.3. Процедура видворення іноземців з України

За порушення Правил іноземці притягаються до відповідальності згідно Законом України «Про правовий статус іноземців». Іноземці, які вчинили злочини, адміністративні або інші правопорушення, несуть відповідальність на загальних підставах.

Питання про відповідальність Іноземців, зазначених у статті 34 Закону України «Про правовий статус іноземців» (привілеї та імунітети співробітників представництв іноземних держав), вирішується дипломатичним шляхом.

Юридичні і фізичні особи в Україні не мають права приймати іноземців, які незаконно в'їхали в Україну, втратили підстави для подальшого перебування в Україні або пред'явили документи, оформлені з порушенням Правил, та надавати їм послуги.

Надання стороною, що приймає, іноземцям житла, роботи, транспортних засобів чи інших послуг не допускається, якщо це тягне за собою порушення встановлених Правил. Порушення Правил юридичними та фізичними особами зобов'язаними дотримувати їх вимог, тягне за собою відповідальність згідно із законодавством України.

Скорочення терміну тимчасового перебування іноземців в Україні провадиться відповідно до статті 31 Закону України «Про правовий статус іноземців». Рішення про скорочення терміну тимчасового перебування іноземців в Україні приймаються органами внутрішніх справ за клопотанням юридичні і фізичних осіб, які їх приймають. Ініціатором скорочення терміну тимчасового перебування іноземця (незалежно від мети в'їзду в Україну) може також бути орган внутрішніх справ та орган Служби безпеки. В паспортному документі такої особи у разі потреби ставиться штамп «Небажана особа».

Паспортний документ іноземця обов'язково вилучається, якщо він підроблений, фальсифікований або оформлений для іншої особи, а також коли іноземця засуджено за вчинення злочину – до відбування покарання або звільнення від покарання.

Вилучення паспортних документів іноземців здійснюється посадовими особами судів, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, Прикордонних військ

та митних органів на підставі відповідного рішення. Вилучення паспортного документа оформляється протоколом, копія якого видається іноземцю. На час затримання паспортного документа іноземцю паспортною службою органу внутрішніх справ оформляється тимчасовий дозвіл на перебування в Україні, форма якого затверджується Міністерством внутрішніх справ.

Іноземця може бути видворено за межі України за рішенням органу внутрішніх справ або Служби безпеки, якщо:

- а) його дії суперечать інтересам безпеки або охорони громадського порядку;
- б) це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України;
- в) він грубо порушив законодавство України про правовий статус іноземців.

Рішення про видворення приймається стосовно іноземців, які:

- а) прибули на запрошення юридичних осіб і відмовляються виїхати з України тоді, коли немає законних підстав для їх перебування в Україні, – за клопотанням юридичних осіб, що їх приймають;
- б) нелегально прибули в Україну – за клопотанням органів Прикордонних військ;
- в) постійно перебувають в Україні або тимчасово перебувають у приватних справах – на підставі висновків підрозділів паспортної служби органів внутрішніх справ;
- г) втратили, позбавлені статусу біженця або яким відмовлено у наданні статусу біженця.

Іноземець зобов'язаний покинути територію України у термін, зазначений у рішенні про його видворення. Іноземцю роз'яснюються його права та обов'язки, і якщо він не знає державної мови, для цього залучається перекладач. У паспортному документі іноземця посадовою особою органу внутрішніх справ може бути проставлено штамп «Небажана особа».

Рішення про видворення іноземця за межі України може бути оскаржено до суду. Оскарження не зупиняє виконання рішення про видворення.

Видворення іноземців здійснюється органами внутрішніх справ.

З моменту оголошення рішення про видворення з України іноземцю надається право негайно повідомити про це адвоката, дипломатичного представника своєї країни чи іншу особу (на свій розсуд).

На прохання дипломатичного представника відповідної держави виконання прийнятого рішення про видворення може бути відстрочено, але не більш як на десять днів, починаючи з моменту оголошення рішення.

Іноземці, які ухиляються від виїзду з України, підлягають за санкцією прокурора затриманню органами внутрішніх справ і адміністративному видворенню у примусовому порядку (далі – адміністративне видворення). Затримання допускається лише на термін, необхідний для адміністративного видворення.

Іноземці, які підлягають адміністративному видворенню або юридичні, фізичні особи, які приймають цих іноземців чи влаштовують їх незаконний в'їзд, проживання, працевлаштування і сприяють в ухиленні від виїзду з України після закінчення терміну перебування, відшкодовують витрати пов'язані з адміністративним видворенням і утриманням на період адміністративного затримання, як у національній валюті України, так іноземній валюті за курсом Національного банку України на день проведення розрахунків.

До кошторису витрат, необхідних для виконання рішення про адміністративне видворення іноземця за межі України, включається вартість:

- проїзних документів для іноземця та осіб, які його супроводжують;

– утримання іноземця в спеціальній установі органу внутрішніх справ;
– оформлення документів та вчинення інших дій, пов'язаних з видворенням, тощо.

Облік витрат ведуть органи внутрішніх справ, про що у двох примірниках складається акт за встановленою Міністерством внутрішніх справ формою. Іноземець сповіщається під розписку про загальну суму витрат, обчислену в цінах на день розрахунку з ним.

У разі відмови іноземця підтвердити пред'явлену йому для відшкодування суму витрат в акті робиться відповідна відмітка із зазначенням причин відмови. У разі відмови іноземця відшкодувати витрати, необхідні для виконання рішення про його адміністративне видворення за межі України, відповідні кошти можуть бути стягнуті з нього у порядку цивільного судочинства. Для забезпечення позову суд може накласти арешт на майно цього іноземця.

Якщо під час затримання іноземця, який підлягає адміністративному видворенню, у нього виявлено готівку, вона використовується за актом для забезпечення виконання рішення про видворення згідно з кошторисом витрат.

У разі відмови юридичних чи фізичних осіб, які запрошували іноземців до України, відшкодувати витрати на видворення і утримання на період адміністративного затримання відповідні кошти можуть бути з них стягнені у порядку цивільного судочинства.

Документами для примусового стягнення коштів є санкціонована прокурором постанова органу внутрішніх справ про затримання для адміністративного видворення іноземця та кошторис витрат.

У разі відсутності в іноземця коштів, необхідних для відшкодування витрат, пов'язаних з адміністративним видворенням та встановлення факту його в'їзду в Україну без запрошення юридичних чи фізичних осіб, адміністративне видворення може здійснюватися за рахунок відповідного органу внутрішніх справ з наступним відшкодуванням витрат із державного бюджету у порядку, встановленому Міністерством внутрішніх справ за погодженням з Міністерством фінансів.

Література до теми № 12

1. Конституція України // ВВРУ. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 № 3671VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/367117>
3. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/>
4. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 № 1777XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/177712>
5. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 № 3857XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385712>
6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/377317>

7. Про правонаступництво України: Закон України від 12.09.1991 № 1543XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/154312>
8. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/457217>
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 5 січня 2014 р. – К.: Велес, 2014. – 176 с.
10. Адміністративне право: навч. посібник. – 3 вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
11. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристъ, 2004. – 728 с.
12. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – 112 с.
13. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
14. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.
15. Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве: пер. с англ. / Г. С. Гудвин-Гилл; под ред. М. И. Левиной. – М.: ЮНИТИ, 1997. – 647 с.
16. Депортовані кримські татари, болгари, вірмени, греки, німці: зб. документів (1941–1998) / кол. упоряд.: Ю. Білуха (кер). – К.: Абрис, 1999. – 176 с.
17. Депортовані кримські татари, болгари, вірмени, греки, німці: зб. документів Автономної Республіки Крим (1989–1999) / кол. упоряд.: Ю. Білуха (кер.). – К.: Абрис, 1999. – 416 с.
18. Довгерт А. С. Правовое регулирование международных трудовых отношений / А. С. Довгерт. – К.: УМК ВО, 1992. – 248 с.
19. Дьомін Ю. Проблеми в роботі по реабілітації жертв політичних репресій / Ю. Дьомін // Право України. – 1992. – № 4.
20. Кондратьєв Я. Ю. Основи міграцієзнавства: навч.метод. посібник / Я. Ю. Кондратьєв, Ю. І. Римаренко, В. І. Олефір. – К.: Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 424 с.
21. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2002: у 3 кн. / відп. ред. П. Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер.
22. Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л. А. Окунькова. – М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – 816 с.
23. Конституции стран – членов СНГ: сб. документов. – Ереван, 1997.
24. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К.: Право, 1996. – 544 с.
25. Костенко Н. И. Проблемы международно-правового регулирования института выдачи (экстрадиции) / Н. И. Костенко // Государство и право. – 2002. – № 8.
26. Кряжков В. А. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования / В. А. Кряжков // Государство и право. – 1997. – № 1.
27. Курс международного права: в 7 т. / ред. кол. В. Н. Кудрявцев (гл. ред.). – М.: Наука, 1990.
28. Кузьменко О. Міри відповідальності як спосіб протидії нелегальній міграції / О. Кузьменко // Право України. – 2000. – № 3.
29. Лукашук И. И. Выдача обвиняемых и осужденных в международном уголовном праве: учеб.практ. пособие / И. И. Лукашук, А. В. Наумов. – М., 1998. – 160 с.
30. Маланюк А. Г. Розгляд компетентними органами України клопотань про видачу особи / А. Г. Маланюк // Держава і право. – 2002. – Вип. 16.
31. Чехович С. Б. Міграційне право України: підручник / С. Б. Чехович. – К., 2003. – 366 с.

Тема № 13. ЗАКОННІСТЬ І ДИСЦИПЛІНА У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

1. Суть і значення законності і дисципліни в державному управлінні, засоби їх забезпечення
2. Контроль та нагляд, їх роль у забезпеченні дисципліни і законності в державному управлінні

1. Суть і значення законності і дисципліни в державному управлінні, засоби їх забезпечення

Цілеспрямоване державне управління, забезпечення організованості і чіткого порядку в суспільстві спирається на принцип додержання законності, вдосконалення чинного законодавства. Загальна повага до закону, невідворотність покарання за його порушення, нетерпимість до антигромадських проявів, широка участь громадян у зміцненні правопорядку – ці риси є притаманними правовій, демократичній державі.

Зміцнення законності і дисципліни в усіх сферах державного життя, а особливо у сфері виконавчо-розпорядної діяльності органів є актуальним важливим завданням на шляху побудови незалежної демократичної держави. Встановлений в державі режим законності покликаний захищати як інтереси суспільства в цілому, так і кожного громадянина зокрема, забезпечувати правові основи діяльності державних органів, громадських організацій, посадових осіб.




У Конституції України зазначено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Там же визначено, що основним напрямом розвитку політичної системи суспільства є дальше розгортання демократії, і серед інших, вдосконалення державного апарату, зміцнення правової основи державного та суспільного життя.

Процес послідовної демократизації суспільства має завершитися створенням правової держави. У правовій державі свобода громадян має засновуватись на законах. Свободи «взагалі» не існує. Кожна особиста свобода пов'язана з певними обов'язками та обмеженнями і неможливе існування гарантованої свободи ні у державі, ні в окремих громадян без дисципліни і порядку. Саме закон обмежує свободу кожного в інтересах свободи всіх.

Отже, **демократія** – це організована свобода, за якої дії кожного суб'єкта є максимально самостійними та ініціюються переважно вольовими процесами власне цього суб'єкта, але при цьому такі дії піддаються контролю зі сторони уповноважених репрезентаторів державної влади задля недопущення порушення прав та законних інтересів інших учасників суспільних відносин внаслідок девіаційного процесу.

Основою життєздатності, розумного функціонування суспільства й держави є порядок, заснований виключно на законі – правовий порядок.

Змістом правового порядку є:

-  верховенство права,
-  законність,
-  державна дисципліна.

Верховенство права включає в себе:

1. Наявність науково-обґрунтованої системи законодавства;
2. Неухильне додержання вимог законів усіма суб'єктами держави;
3. Наявність реальної системи гарантій щодо забезпечення додержання вимог законів усіма, кого це стосується. Верховенство права, як поняття, поглинається поняттям «законність», яке у загальній формі можна визначити як зв'язаність адміністрації законом. Дано визначення, що таке законність.

Законність – це, насамперед, правовий показник ефективності діяльності держави загалом і її органів зокрема, це точне і неухильне додержання вимог чинного законодавства усіма органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами.

Законність передбачає наявність чіткої системи законів, їх однакове розуміння та застосування.

Додержання законності усіма суб'єктами держави **переслідує мету** – належний правопорядок, що заснований на законі. Законність складає основу нормального життя суспільства, усіх громадян.

Додержання принципу законності в державному управлінні означає точне і неухильне виконання законів усіма органами державного управління та їх посадовими особами.

В Конституції України зазначено, що вищі органи виконавчої влади видають нормативні акти лише на підставі і по виконанню законів і контролюють додержання законності підпорядкованими їм органами, та відомствами.

Законодавство України чітко визначає обсяг повноважень конкретних органів виконавчої влади та посадових осіб. Регламентує порядок їх застосування, гарантуючи при цьому громадянам їх конституційні права та свободи.

Додержання принципу законності в державному управлінні має свої особливості:

1. Характер законності в державному управлінні визначається тим, що він поширюється на виконавчу і розпорядчу діяльність всієї системи органів виконавчої влади.

2. В процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органи виконавчої влади приймають рішення, що зачіпають права та законні інтереси громадян. А це накладає особливі вимоги до законності і обґрунтованості цих рішень.

У нашому суспільстві є об'єктивні передумови додержання законності в діяльності органів держави, однак, це не значить, що вона забезпечується сама собою, автоматично. В житті суспільства мають місце численні правопорушення різного виду, що посягаються на законність.

Робота по зміцненню законності в державі іде по кількох напрямках:

- вироблення і прийняття законів та інших правових актів, вдосконалення системи законодавства;
- попередження можливих і припинення вчинюваних порушень закону;
- відновлення порушених прав і законних інтересів громадян;
- прийняття заходів, спрямованих на зміцнення дисципліни і порядку;
- покарання правопорушників;
- виховання у громадян поваги до законів, підвищення їх правової культури і правосвідомості;
- чітка регламентація правового статусу державних органів, посадових осіб, громадян.

У тісному зв'язку з додержанням законності є дисципліна.

Державна дисципліна – це свідоме додержання усіма службовцями, державними органами встановленого державного порядку діяльності, точне і неухильне виконання ними своїх обов’язків.

Зв’язок законності з державною дисципліною полягає в тому, що вона лежить в основі цієї дисципліни.

Зміцнення законності об’єктивно веде до посилення дисципліни, і навпаки, послаблення державної дисципліни, відсутність належного порядку, створює ґрунт для порушень принципу додержання законності.

Державна дисципліна полягає у виконанні правил, встановлених уповноваженими органами держави, законних наказів і розпоряджень компетентних посадових осіб.

Складовими частинами єдиної державної дисципліни є:

1. планова дисципліна;
2. договірна дисципліна;
3. трудова дисципліна;
4. фінансова дисципліна.

Додержання законності і державна дисципліна забезпечується різноманітною діяльністю державних органів громадських організацій. Ця діяльність здійснюється різними засобами.

Такими засобами є:

1. суспільно-політичні (преса, телебачення, радіо, правова пропаганда);
2. державно-правові (контроль, нагляд, перевірка виконання).

З метою забезпечення точного додержання законності і державної дисципліни в Україні створений і діє **особливий державно-правовий механізм**, який складається з двох основних елементів:

1. організаційно-структурних формувань;
2. організаційно-правових методів їх діяльності.

Організаційно-структурні формування – це ті державні органи і громадські організації, на які покладений обов’язок по підтриманню і зміцненню законності в нашій державі.



Під організаційно-правовими методами в механізмі забезпечення законності розуміють особливі види діяльності, практичні прийоми, операції, норми роботи, які застосовуються державними органами і громадськими організаціями для забезпечення законності і дисципліни. Узагальнено ці методи називають способами забезпечення законності.

Існує система спеціальних способів забезпечення законності в державному управлінні, яка включає:

- 1) контроль державний та громадський;
- 2) адміністративний нагляд;
- 3) нагляд органів прокуратури;
- 4) судовий контроль в управлінні;
- 5) оскарження незаконних дій органів виконавчої влади та їх посадових осіб.

Всі ці способи покликані забезпечити суворе додержання законності в державному управлінні, швидке реагування уповноважених органів на факти найменших порушень вимог закону.

Контроль, як засіб забезпечення законності, являє собою діяльність по перевірці фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті, виявленню недоліків, помилок, зловживань, їх усунення, а також притягненню до відповідальності винних осіб.



Перевірка виконання – це поняття вужче, ніж контроль, і полягає у оцінці виконання конкретного рішення вищого органу підпорядкованим органом чи установою.

Нагляд як засіб забезпечення законності в державному управлінні полягає у перевірці виконання законів піднаглядними органами, підприємствами, установами, організаціями. При нагляді, на відміну від контролю, втручання в оперативно-господарську діяльність піднаглядного об'єкта не допускається.

Особливим способом забезпечення законності є право громадян оскаржити дії посадових осіб, державних органів, вносити пропозиції щодо покращення їх діяльності.

Скарга – це звернення громадянина або групи громадян до відповідних органів з приводу порушення законності, особистих суб'єктивних прав.

Заяви громадян – це звернення, не пов'язані з порушенням суб'єктивних прав і містять прохання особистого характеру, або повідомлення про такі порушення законності, які не зачіпають його прав і законних інтересів.

Пропозиції – звернення, які теж не пов'язані з порушенням суб'єктивних прав громадян, а націлені на усунення наявних порушень, покращення стану справ, зміцнення дисципліни і порядку.

Далі ми детально зупинимось на питаннях здійснення контролю і нагляду в державному управлінні, їх ролі у забезпеченні законності і державної дисципліни.

2. Контроль та нагляд в державному управлінні

Контроль є найважливішою умовою забезпечення правильного і своєчасного виконання задач, що стоять перед органами виконавчої влади. Висока вимогливість, систематичний і дійовий контроль та перевірка виконання є ефективним засобом зміцнення дисципліни і законності, виховання у працівників апарату управління чуття відповідальності.

Контроль – це органічна частина, функція управління. Складовою частиною завдань і владних повноважень органів та осіб, покликаних управляти, є організація та застосування контролю, підвищення його ефективності в інтересах поліпшення роботи підконтрольного об'єкта.

В ході контролю виявляються та усуваються обставини, що чинять негативний вплив на діяльність підконтрольних об'єктів, виявляються причини, що призводять до розходження практичних результатів з поставленою метою. За результатами контрольних перевірок порушуються адміністративні або дисциплінарні провадження, ставиться питання про кримінальне переслідування, відшкодування збитків.

Контроль повинен бути універсальним, системним, дійовим, охоплювати всі сфери і галузі управління, що досягається широким залученням громадськості до контрольної діяльності.

Контроль повинен бути об'єктивним, оперативним і результативним. Це означає, що контрольні дії повинні здійснюватися своєчасно, об'єктивно оцінюватися робота підконтрольного об'єкта, прийматися заходи до усунення виявлених недоліків у роботі.

Контроль повинен бути гласним, тобто матеріали перевірок, результати контролю доводити до відома тих, що піддаються контролю.

Публічне обговорення матеріалів перевірок, виявлених недоліків, привернення до них уваги, є важливим засобом покращення роботи органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій.

Таким чином, основними **принципами** контролю є:

- ✚ постійність;
- ✚ системність;
- ✚ об'єктивність;
- ✚ універсальність;
- ✚ дійовість;
- ✚ гласність.

У залежності від конкретних задач, форм і методів контролю, від суб'єктів контролю та їх контрольних повноважень розрізняють **такі види контролю за законністю у сфері виконавчої влади:**

- ✚ парламентський контроль;
- ✚ громадський контроль;
- ✚ адміністративний контроль;
- ✚ судовий контроль;
- ✚ нагляд органів прокуратури.

Відмінність між цими видами контролю полягає в особливостях органів, що здійснюють контроль. Такими є Верховна Рада України, її постійні органи, Президент України, Конституційний Суд, вищий і центральні органи виконавчої влади, органи виконавчої влади на місцях (державні адміністрації, адміністрації об'єднань, підприємств, установ), органи прокуратури, суду (як загального, так і арбітражного), органи міліції.

Є відмінності і в загальному характері контролю. Якщо **судовий контроль** спрямований на охорону, захист суб'єктивних прав, які можуть бути порушені застосуванням незаконного акта, то **парламентський, адміністративний контроль** (нагляд) мають на меті охорону переважно авторитету закону, об'єктивного правопорядку.

Отже, **судовий контроль** розрахований на силу зацікавленості кожного окремого громадянина у недопущенні порушень його законних прав. **Контроль же парламентський, адміністративний** передбачає зацікавленість відповідних органів у підтриманні правопорядку загалом.

За ознакою об'єктів контрольної діяльності зазначені вище види контролю, відносяться до зовнішнього контролю (нагляду), оскільки паралельно функціонує внутрішній (відомчий) контроль, що здійснюється міністерствами, державними комітетами, іншими відомствами за ходом виконання законодавчих та інших нормативних актів у відповідній галузі.

У чому ж полягає відмінність між наглядом і контролем. **Мета контрольної діяльності і мета нагляду** збігаються. Це є:

- ✚ додержання (виконання) законодавчих актів;
- ✚ поновлення порушених протиправним діянням правовідносин;
- ✚ забезпечення притягнення винних до юридичної відповідальності.

Об'єктом контрольної діяльності є дії фізичних осіб у зв'язку з виконанням ними юридичних актів, загальнообов'язкових правил, а також перевірка фактичної наявності цінностей.

Об'єктом нагляду є саме законність юридичних актів, загальнообов'язкових правил, інструкцій, інших актів управління.

Методи контрольної діяльності включають як відмову у схваленні акта, так і скасування акта під час перевірки.

Види контролю, в залежності від місця в процесі виконання управлінського рішення:

- ✚ попередній;
- ✚ превентивний (до приведення акта до виконання);
- ✚ поточний (у вигляді перевірки, обліку, обстеження, спостереження);
- ✚ заключний (відмова у схваленні акта, скасування такого в ході перевірки).

Для нагляду характерним є наступний контроль (за вимогою наглядної інстанції) із зупиненням дії акта, з вимогами усунення порушень закону.

Розглянемо детальніше кожен із зазначених видів контролю (нагляду).

Парламентський контроль здійснюється за ходом виконання затверджених програм і бюджету, за забезпеченням конституційних прав, свобод, обов'язків громадян. Він проявляється у накладанні «вето» на укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів. Парламентський контроль здійснюється Верховною Радою України.



Суть адміністративного нагляду полягає в тому, що вищі органи виконавчої влади наділені розпорядчими повноваженнями щодо нижчестоящих органів, в тому числі мають право скасовувати, в разі невідповідності закону, акти управління, що ними видаються.

Президент України скасовує акти Кабінету Міністрів України, акти міністерств, інших центральних органів у разі невідповідності їх закону, входить з поданням до Верховної Ради про дострокове припинення повноважень місцевих Рад народних депутатів у разі порушення ними законодавства.

Кабінет Міністрів у ході реалізації своїх контрольних повноважень має право скасовувати акти міністерств, інших відомств та органів виконавчої влади.

Місцеві державні адміністрації здійснюють контроль за діяльністю підприємств (об'єднань) будь-яких форм власності, транспорту, за використанням природних ресурсів, за станом обліку, звітності, громадського порядку, за сплатою платежів у бюджет, за радіаційним, санітарним станом.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади контролюють стан реалізації актів, що ними видаються в межах галузі (відомства).

Розглянемо детальніше організацію і діяльність державної контрольно-наглядової служби в Україні.

Державна фінансова інспекція України – є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України (далі – Міністр), входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю. У своїй діяльності державна контрольно-ревізійна служба керується Конституцією України, Указом Президента України від 23 квітня 2011 року «Про Державну фінансову інспекцію України».

Завдання цієї служби – здійснення державного контролю за витрачанням коштів, матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку, звітності. Державний контроль здійснюється у формах ревізій і перевірок.

Ревізія – це метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ та організацій, додержанням законодавства з фінансових питань, достовірністю обліку і звітності. За наслідками ревізії складається акт.

Перевірка – це обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій, або їх структурних підрозділів. Наслідки перевірок оформляються довідкою або доповідною запискою.

Повноваження державної фінансової інспекції включають:

- 1) право ревізій і перевірок як документів, так і фактичної наявності цінностей;
- 2) право доступу у будь-які приміщення підконтрольних об'єктів;
- 3) право вимагати від керівників проведення ревізій;
- 4) опечатувати приміщення, каси;
- 5) вилучати необхідні документи;
- 6) одержувати від кредитних установ необхідні документи, відомості про банківські операції і рахунки;
- 7) пред'являти вимоги щодо усунення виявлених порушень;
- 8) стягувати на користь держави кошти, одержані внаслідок незаконних дій та порушень законодавства.

Органи державної контрольно-ревізійної служби мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері фінансової діяльності (ст. 164 КУпАП).

Зовнішній контроль здійснюють і спеціалізовані органи контролю. Ці органи створюються у галузях промисловості та фінансів, сільського господарства і охорони природи, будівництва та збереження матеріальних цінностей, тощо. Суб'єктами цього контролю є державні інспекції: пожежна, автомобільна, в справах захисту прав споживачів, з контролю за цінами, за вивозом матеріальних цінностей, за станом ядерної і радіаційної безпеки, за дотриманням стандартів, благоустрою, екологічна та ін.

До кола спеціалізованих інспекцій належать інспекції: пробірного нагляду, сільськогосподарського нагляду, газового нагляду, котлонагляду, ветеринарного нагляду, рибного нагляду та ін.

Для правового статусу спеціалізованих інспекцій характерно, що наглядові функції за виконанням юридичних документів (спеціальних правил, обов'язкових вимог, умов державних обов'язкових стандартів, нормативів, інструкцій), поєднуються з контрольними – за діями органів та посадових осіб щодо виконання загальнообов'язкових правил.

Інспекції наділені правом проводити перевірки, обстеження, рейди, зобов'язані брати участь у ревізіях, знайомитися з документами, вимагати пояснення з усіх видів порушень, вимагати від органів вищого рівня притягнення винних до відповідальності, давати приписи, що породжують юридичні обов'язки, наприклад, про усунення порушень законності і причин, що їм сприяють.

Кожна спеціалізована інспекція у своїх діях не має права втручатись у повсякденну роботу адміністрації підконтрольного об'єкта незалежно від форм власності, не може оцінювати оперативно-службову діяльність адміністрації, а має проводити перевірку відповідно до питань свого профілю.

Нагляд органів прокуратури.

Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

На прокуратуру покладаються такі функції:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Діяльність прокуратури ґрунтується на засадах:

- 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;
- 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності;
- 3) територіальності;
- 4) презумпції невинуватості;
- 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків;
- 6) політичної нейтральності прокуратури;
- 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;
- 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом;
- 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;
- 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Основним і специфічним для прокуратури способом юридичного реагування на порушення законності у сфері виконавчої влади є внесення подання прокурора.

Подання – це акт реагування прокурора на виявлені порушення закону з вимогою (вимогами) щодо:

- 1) усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли;
- 2) притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності;
- 3) відшкодування шкоди;
- 4) скасування нормативно-правового акта, окремих його частин або приведення його у відповідність із законом;
- 5) припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових і службових осіб.

Подання може бути внесено Прем'єр-міністру України, Кабінету Міністрів України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, міністерствам та іншим центральним і місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, військовим частинам, громадським об'єднанням, органам державного нагляду (контролю), посадовим і службовим особам цих органів, підприємствам, установам та організаціям незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, фізичним особам – підприємцям.

Відповідний прокурор має бути повідомлений про результати розгляду подання та вжиті заходи у визначений ним строк, що обчислюється з дня отримання подання та не може бути меншим 10 днів. Колегіальний орган, якому внесено подання, повідомляє

про день його розгляду прокурору, який вправі особисто взяти участь у засіданні цього органу.

Залишення посадовою особою без розгляду подання прокурора, а так само не-своєчасна відповідь на них тягне за собою адміністративну відповідальність винної посадової особи за ч. 2 статті 185/6 КУпАП.

Коротко зупинимося на **судовому контролі** в державному управлінні.

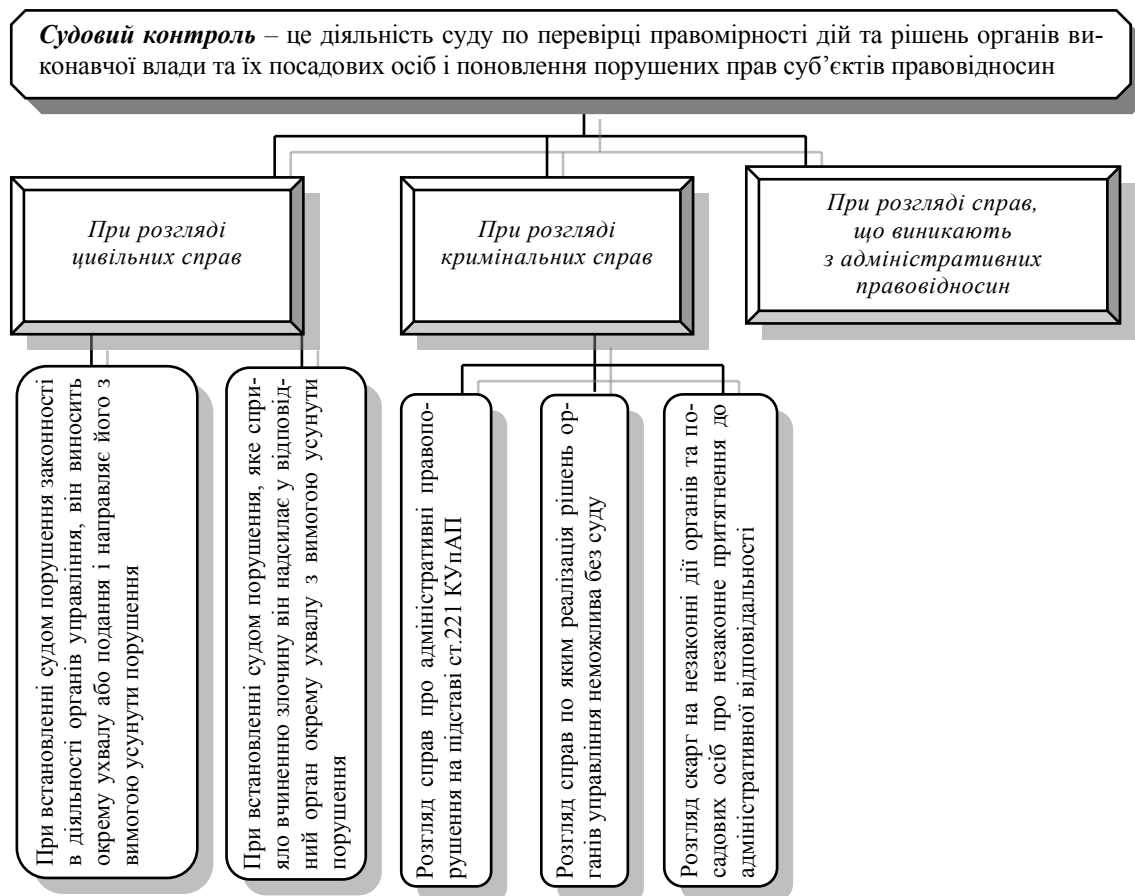
Судовий контроль за законністю у сфері виконавчої влади здійснюється у двох формах:

1. Це діяльність суду щодо вирішення адміністративних справ, яка пов'язана з перевіркою законності актів управління на підставі звернень зацікавлених осіб. Йдеться про справи, що виникають з адміністративно-правових відносин: справи позовного провадження, справи по позовах органів самоврядування, власника тощо, вирішуючи які, суд обов'язково перевіряє доцільність, законність, обґрунтованість дій відповідних органів управління.

Судові рішення при цьому або скасовують, або змінюють незаконні акти виконавчої влади, або ж відмовляють у визнанні юридичної сили за актами, що суперечать закону. Це є пряма форма судового контролю.

2. Судовий контроль за законністю актів (дій) органів виконавчої влади має місце і тоді, коли законність того чи іншого акта чи дії не є спеціальним предметом судового розгляду, а досліджується, перевіряється у зв'язку з вирішенням віднесених до компетенції суду кримінальних, інших судових справ, при розгляді яких судові доводиться оцінювати дії органів управління з погляду їхньої відповідності закону.

Це так званий непрямий контроль.



Отже, **судовий контроль** має ту особливість, що здійснюється у сферах, які недоступні деяким іншим видам контрольно-наглядової діяльності.

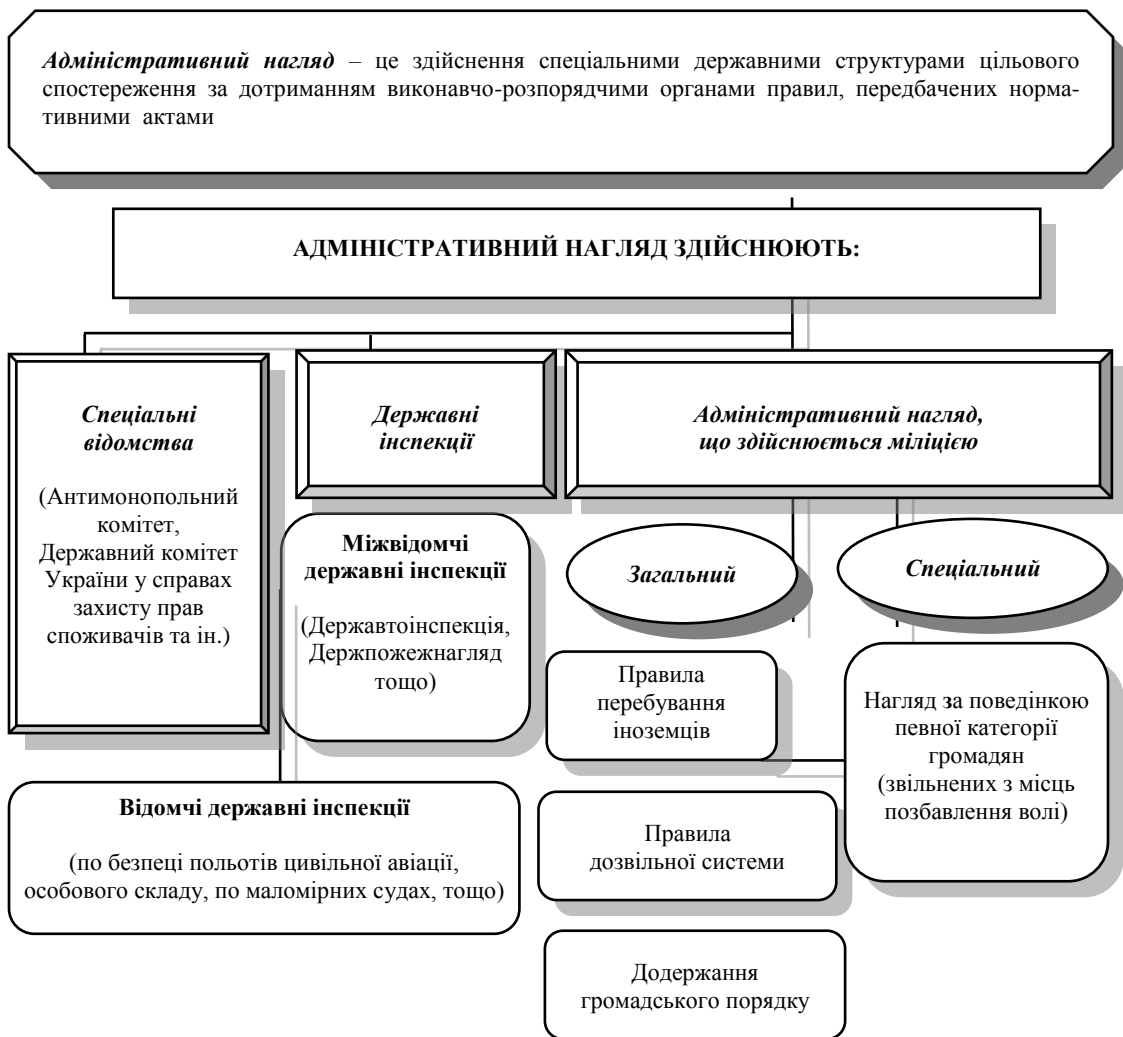
За результатами непрямого контролю судами приймаються окремі ухвали та подання.

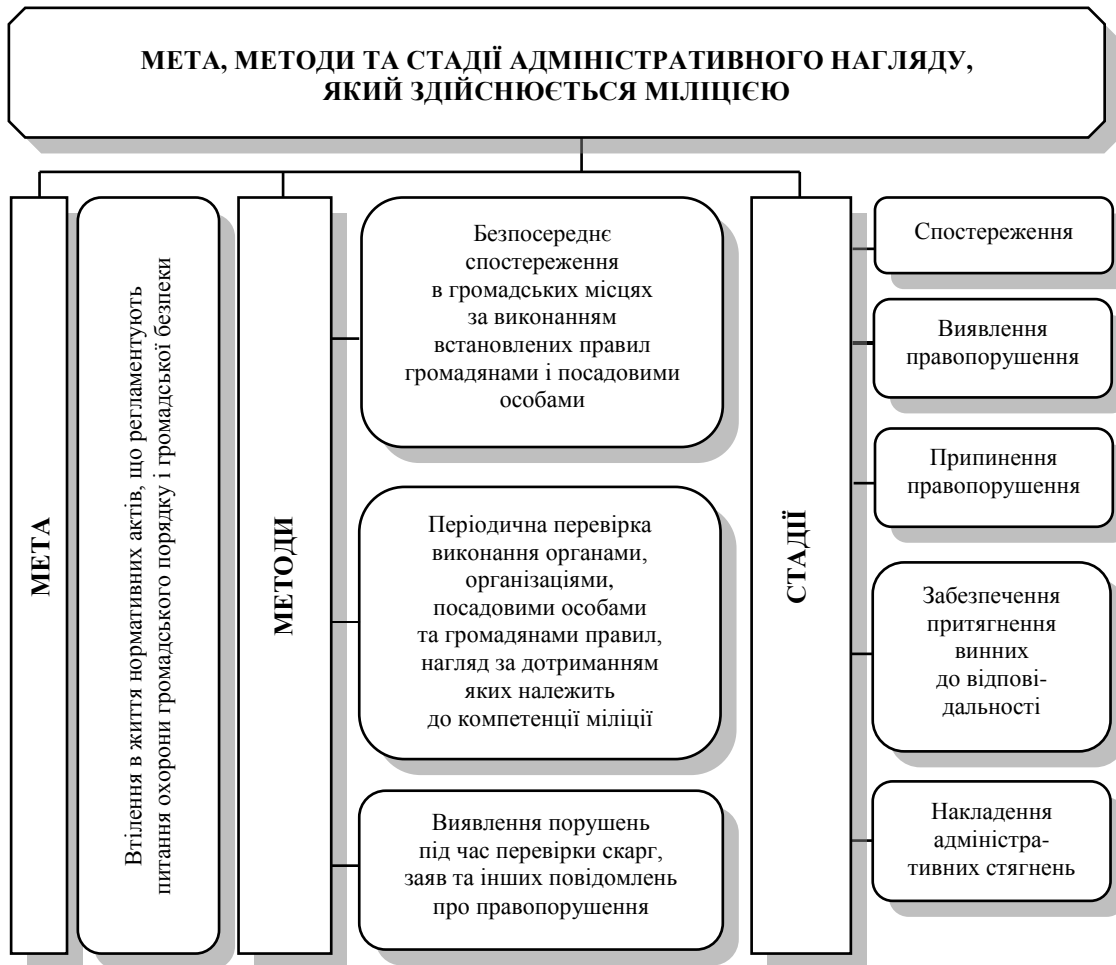
Окрема ухвала має інформувати державні органи, Громадські об'єднання, комерційні та інші приватні структури про виявлені порушення закону, про причини та умови, що породили їх, повідомляє про необхідність вжиття заходів щодо усунення порушень і попередження таких надалі (ст. 340 КПК, ст. 235 ЦПК України).

Специфікою цього судового акта є те, що ним суд не скасовує і не змінює протизаконні акти управління, а лише повідомляє сигналізує, про необхідність їх скасування і не повторення протиправних дій надалі.

Подання судді має таку саму мету, але відрізняється від окремої ухвали єдиначальним порядком, оперативністю, виноситься суддею у довільній формі, є наслідком узагальнення фактів порушення законності щодо ряду справ поза судовою діяльністю або після судового процесу.

Залишення посадовою особою без розгляду окремої ухвали суду чи подання судді або невжиття заходів до усунення вказаних у них порушень закону, так само, як і невчасна відповідь на окрему ухвалу (подання), тягнуть за собою адміністративну відповідальність (ч. 1 ст. 185/6 КУпАП).





Адміністративно-наглядова діяльність органів міліції проявляється у перевірках дотримання громадянами і посадовими особами, державними органами і об'єднаннями громадян правил дозвільної системи, торгівлі, громадського порядку і безпеки, режиму надзвичайного стану, а також правил загальнообов'язкового характеру, що встановлюються у передбаченому законом порядку уповноваженими органами держави. До порушників цих приписів застосовуються заходи адміністративної відповідальності.

Що стосується **Конституційного суду**, то його призначення – вирішувати спір про відповідність Конституції України, нормативних актів Президента України, законів, та інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

Література до теми № 13

1. Конституція України // ВВРУ. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України: Указ Президента України від 23.04.2011 № 499/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>
3. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/178912>

4. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07 липня 2010 р. // ВВР. – 2010. – № 41–45. – Ст. 529.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 5 січня 2014 р. – К.: Велес, 2014. – 176 с.
6. Адміністративне право: навч. посібник. – 3 вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
7. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристь, 2004. – 728 с.
8. Гладун З. С. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз / З. С. Гладун. – Львів: УАДУ, 1996. – 22 с.
9. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – 112 с.
10. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
11. Ортинський В. Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.
12. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.

Тема № 14. КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

1. *Контроль з боку органів законодавчої та виконавчої влади. Контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів*
2. *Контроль з боку місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування та судовий контроль*
3. *Прокурорський нагляд за законністю і дисципліною в державному управлінні. Громадський контроль*

1. Контроль з боку органів законодавчої та виконавчої влади. Контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів

Згідно з Конституцією України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – **Верховна Рада України**.

Верховна Рада відповідно до наданих їй Конституцією України повноважень, безпосередньо або через свої органи здійснює контроль за забезпеченням конституційних прав, свобод і обов'язків громадян України, додержанням законів та інших актів, які вона приймає, виконанням загальнодержавних програм і Державного бюджету України, діяльністю органів, а також посадових осіб, яких вона обирає, призначає або затверджує. Кабінет Міністрів підзвітний та відповідальний перед Верховною Радою. Верховна Рада також може заслуховувати на засіданні звіти членів Кабінету Міністрів України,

Генерального прокурора України, Голови Національного банку України, головного редактора газети Верховної Ради та інших органів і посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою (крім судових органів та суддів).

1. Верховна Рада може створювати в межах своїх повноважень **тимчасові спеціальні комісії** для підготовки і попереднього розгляду питань.

2. Верховна Рада створює **тимчасові слідчі комісії** для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від її конституційного складу.

3. Постійно діючими органами Верховної Ради є **комітети**. Вони здійснюють **законопроектну роботу**, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради. Державні органи і організації зобов'язані виконувати вимоги комітетів, надавати їм необхідні матеріали і документи, розглядати в обов'язковому порядку рекомендації і повідомляти у встановлений ними строк про результати розгляду і вжиті заходи.



Організація і порядок діяльності комітетів, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради встановлюються законом.

4. **Уповноважений Верховної Ради України з прав людини** здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України в межах його юрисдикції на постійній основі (відповідно до Конституції (ст. 101) та Закону України від 22 грудня 1997 р. «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»).

4.1. **Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є:**

4.1.1. захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією, законами та міжнародними договорами України;

4.1.2. запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;

4.1.3. запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод та ін.

4.2. Підставами для порушення Уповноваженим справ та призначення перевірок є:

4.2.1. відомості про порушення прав і свобод людини і громадянина, які він одержує;

4.2.2. звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників;

4.2.3. власна ініціатива.

4.3. Для здійснення своїх обов'язків Уповноваженому надані права:

4.3.1. безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, бути присутнім на їх засіданнях;

4.3.2. знайомитись з документами, у тому числі секретними (таємними), та одержувати їх копії в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах;

4.3.3. вимагати від посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності сприяння у проведенні перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків; відвідувати у будь-який час місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи відбування засудженими покарань та установи примусового лікування і перевиховання, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та одержувати інформацію щодо умов їх тримання;

4.3.4. направляти у відповідні органи акти реагування в разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами відповідних заходів тощо.

5. **Рахункова палата** – спеціальний контролюючий орган, який до 23 грудня 1997 р. був органом Верховної Ради.

5.1. Завданнями Рахункової палати є:

5.1.1. організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;

5.1.2. здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього та зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів;

5.1.3. контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

5.1.4. контроль за додержанням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України;

5.1.5. контроль за законністю та своєчасністю рухів коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках та ін.

5.2. Для цього Рахунковій палаті надані такі повноваження:

5.2.1. здійснювати експертно-аналітичні та інші види діяльності, що забезпечують контроль за використанням коштів загальнодержавних цільових фондів, коштів

позабюджетних фондів, за цільовим використанням фінансово-кредитних і валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм;

5.2.2. проводити фінансові перевірки, ревізії в апараті Верховної Ради, органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна України, інших підзвітних Верховній Раді органах, а також на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності в межах, установлених законодавством;

5.2.3. одержувати від керівників установ та організацій, що перевіряються, всю необхідну документацію та іншу інформацію про фінансово-господарську діяльність та ін.

6. **Депутатський запит, право народного депутата України** брати участь у перевірках додержання законів державними органами та органами об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, на участь у депутатському розслідуванні, відвідувати будь-які державні органи та Громадські об'єднання, підприємства, установи і організації з питань своєї депутатської діяльності та ін.

Контрольні повноваження Верховної Ради України, її комітетів, Депутатів, Рахункової палати закріплені в Регламенті Верховної Ради України, законах України від 4 квітня 1995 р. «Про комітети Верховної Ради України», від 17 листопада 1992 р. «Про статус народного депутата України» (зі змінами), від 11 липня 1996 р. «Про Рахункову палату Верховної Ради України», який з 23 грудня 1997 р. діє як Закон «Про Рахункову палату».

7. **Контрольні повноваження Президента України** регулюються Конституцією та Законом України від 5 липня 1991 р. «Про Президента України».

Згідно з ст. 102 Конституції Президент України є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Тому він має досить значні контрольні повноваження, за допомогою яких і повинен забезпечувати ці гарантії.

7.1. Контрольні повноваження Президента поширюються на різні гілки влади.

7.1.1. Президент припиняє повноваження Верховної Ради, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися,

7.1.2. підписує закони, прийняті Верховною Радою, а в разі незгоди з ними, за умов суперечності їх Конституції або міжнародним угодам, накладає на них вето із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради,

7.1.3. зупиняє акти Кабінету Міністрів та акти Ради міністрів АРК, які не відповідають належним вимогам.

7.1.4. **Президент здійснює** не тільки прямиий, а й **опосередкований контроль** – шляхом реалізації свого конституційного права на призначення третини складу Конституційного Суду України, утворення судів, утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, здійснює помилювання тощо. Президент на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (ст. 106 Конституції).

Всебічну контрольну діяльність здійснюють **органи державної виконавчої влади всіх рівнів**. Ця діяльність є одним з найважливіших елементів організаційної роботи, спрямованої на подальше укріплення законності і дисципліни в державному управлінні.

Контрольні повноваження названих органів державної виконавчої влади закріплені в законах України, Загальному положенні про міністерство, інший орган державної виконавчої влади України, окремих положеннях про державні комітети, міністерства, відомства, їх структурні підрозділи, інших нормативних актах.

8. **Найширші контрольні повноваження в цій сфері серед органів виконавчої влади належать Кабінету Міністрів України** як вищому органу державного управління загальної компетенції.

8.1. Кабінет Міністрів здійснює контроль за діяльністю міністерств, державних комітетів та відомств, за додержанням ними законодавства.

8.2. Він сприяє тому, щоб ці органи в повному обсязі використовували свої повноваження, заслуховує їх звіт, доповіді та інформацію про виконання завдань, що стоять перед ними, про розвиток відповідних галузей тощо.

8.3. Контрольні повноваження Кабінету Міністрів закріплені в Конституції, інших нормативних актах України.

9. *Рада міністрів АРК* має такі ж, як і Кабінет Міністрів, контрольні повноваження (за деякими винятками) відносно підконтрольних їй органів.

10. *Центральні органи виконавчої влади, їх відділи та управління, державні адміністрації, адміністрації підприємств, установ і організацій* в процесі повсякденної діяльності систематично здійснюють відомчий контроль, який поширюється на підпорядковані їм об'єкти відомчої належності.

10.1. Вони перевіряють виконання законів, указів та урядових постанов, актів вищих органів, стан дисципліни і ефективність роботи апарату, розміщення і використання кадрів, роботу по розгляду звернень громадян тощо.

10.2. Контроль організують безпосередньо керівники вищих відносно підконтрольного об'єкта галузевих органів, їх структурних підрозділів і проводять працівники апарату – відповідні фахівці. В державних комітетах, міністерствах, державних адміністраціях, підрозділах центральних органів на місцях функціонує контрольно-ревізійна служба, підпорядкована безпосередньо керівникові органу.

11. *Закон України «Про освіту» надає Міністерству освіти і науки України право:*

11.1. здійснювати навчально-методичне керівництво закладами освіти, контроль за додержанням ними державних стандартів освіти, державне інспектування;

11.2. проводити акредитацію вищих та професійно-технічних закладів освіти незалежно від форм власності та підпорядкування, видавати їм ліцензії і сертифікати; розробляти умови прийому до закладів освіти;





11.3. організувати атестацію педагогічних та науково-педагогічних працівників щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій, педагогічних та вчених звань.

11.4. Разом з іншими міністерствами та відомствами, яким підпорядковані заклади освіти, Міністерство освіти також здійснює контроль за практичним втіленням, додержанням актів законодавства про освіту в усіх закладах освіти незалежно від форм власності і підпорядкування та ін. Подальшу деталізацію контрольні повноваження Міністерства освіти знаходять в Положенні про Міністерство освіти України.





Контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів

До спеціалізованих контролюючих органів належать різні державні інспекції та служби, основним завданням яких є здійснення державного контролю в тій чи іншій досить вузькій сфері діяльності.

Найбільш відомими серед інспекцій є:

-  автомобільна;
-  пожежна;
-  охорони праці;
-  інспекція по контролю за цінами.

Найбільш відомими серед служб є:

-  санітарна;
-  податкова;
-  митна;
-  контрольно-ревізійна.

Всі вони мають юрисдикційні повноваження і здійснюють міжвідомчий контроль.

Особливість контролю з боку спеціалізованих контролюючих органів (у порівнянні з відомчим) полягає у спеціалізованому предметі контролю, а також у відсутності відомчої заінтересованості в його результатах.

Досить висока результативність цього контролю обумовлена тим, що його здійснюють висококваліфіковані фахівці.

1. **Державна автомобільна інспекція Міністерства внутрішніх справ України (далі – Державтоінспекція)** відповідно до покладених на неї завдань

1.1. бере участь у розробці проектів законів та інших нормативних актів і документів, у тому числі правил, норм та стандартів, державних і регіональних програм забезпечення безпеки дорожнього руху і його учасників;

1.2. здійснює контроль за додержанням власниками (володільцями) транспортних засобів, а також громадянами, посадовими особами вимог Закону України від 30 червня 1993 р. «Про дорожній рух» (зі змінами);

1.3. правил, норм і стандартів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху;

1.4. виявляє та вживає заходів щодо попередження і припинення адміністративних правопорушень, додержання правил дорожнього руху;

1.5. забезпечує розгляд справ, віднесених до відання Державтоінспекції;

1.6. здійснює профілактику правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху серед його учасників;

1.7. регулює дорожній рух; здійснює державну реєстрацію та облік транспортних засобів згідно з установленими правилами;

1.8. контролює внесення обов'язкових платежів власниками транспортних засобів тощо.

1.9. Державтоінспекція за результатами контролю відстороняє від керування транспортним засобом осіб, що перебувають у стані сп'яніння, або тих, що не мають права на керування цим видом транспортного засобу, або грубо порушують правила дорожнього руху;

1.10. розглядає справи про адміністративні правопорушення, віднесені до її відання;

1.11. застосовує інші, передбачені нормативно-правовими актами заходи впливу.

2. **Державний пожежний нагляд Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – Держпожнадзор)** є одним з основних спеціалізованих контролюючих органів державної пожежної охорони. Відповідно до покладених на нього завдань інспектори Держпожнадзора:

2.1. розробляють за участю заінтересованих міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади і затверджують загальнодержавні правила пожежної безпеки, обов'язкові для всіх підприємств, установ, організацій і громадян;

2.2. встановлюють порядок розробки і затвердження положень, інструкцій та інших нормативних актів щодо питань пожежної безпеки;

2.3. здійснюють контроль за додержанням керівниками різних ланок влади і громадянами вимог актів законодавства з питань пожежної безпеки;

2.4. проводять перевірки та дізнання за повідомленнями і заявами про злочини, пов'язані з пожежами та порушеннями правил пожежної безпеки.

2.5. проводять пожежно-технічні обстеження і перевірки підприємств, установ, організацій, будівель, споруд та інших підконтрольних об'єктів незалежно від форм власності;

2.6. дають керівникам різних ланок влади, а також громадянам обов'язкові до виконання розпорядження (приписи) про усунення порушень і недоліків щодо питань пожежної безпеки;

2.7. в разі виявлення серйозних порушень правил пожежної безпеки припиняють або забороняють роботу підприємств, їх окремих підрозділів, агрегатів, експлуатацію споруд, окремих приміщень, випуск та реалізацію пожежо-небезпечної продукції, дію виданих дозволів на право проведення робіт;

2.8. здійснюють контроль за виконанням протипожежних вимог на будівництві та ін.

2.9. забороняють (до усунення недоліків) випуск і застосування проектів, зупиняють проведення будівельно-монтажних робіт, притягають до адміністративної відповідальності посадових осіб, інших працівників підприємств, установ, організацій і громадян, винних у порушенні встановлених законодавством вимог пожежної безпеки; застосовують штрафні санкції до підприємств, установ, організацій за порушення правил пожежної безпеки, невиконання розпоряджень (приписів) посадових осіб органів Держпожнадзора.

3. **Державна інспекція України по контролю за цінами** відповідно до покладених на неї завдань та наданих їй повноважень, закріплених у Положенні про Державну інспекцію по контролю за цінами:

3.1.1. здійснює державний контроль за додержанням встановленого порядку затвердження та застосування цін і тарифів у міністерствах і відомствах, на підприємствах, в установах, організаціях державних та інших форм власності;

3.1.2. перевіряє обґрунтованість затверджуваних міністерствами і відомствами, об'єднаннями, підприємствами і організаціями в межах їх компетенції, незалежно від форм власності та господарювання, цін і тарифів, стан організації та ефективності роботи відомчого контролю за цінами;

3.1.3. координує роботу єдиної системи органів державного контролю за цінами з іншими контролюючими органами і громадськими об'єднаннями.

3.2. **Для цього Держінспекція має право**

3.2.1. проводити у будь-яких суб'єктах підприємництва, розташованих на території України, перевірки бухгалтерських документів, книг, звітів, калькуляцій тощо, пов'язаних із застосуванням цін, а також одержувати необхідні пояснення, довідки та відомості з питань, що виникають при перевірках;

3.2.2. при здійсненні своїх повноважень обстежувати з додержанням відповідних правил виробничі, складські, торговельні та інші приміщення об'єднань, підприємств і організацій, що використовуються для виготовлення, зберігання і реалізації товарів і сировини, а також організації і надання різних послуг та ін.

3.3. **За результатами контролю Держінспекція** в разі наявності для того підстав

3.3.1. вимагає від керівників та інших посадових осіб суб'єктів підприємництва, що перевіряються, усунення виявлених порушень законодавства про порядок встановлення та застосування цін;

3.3.2. приймає рішення про застосування до суб'єктів підприємництва передбачених чинним законодавством економічних санкцій та ін.

3.4. **Начальники державних інспекцій по контролю за цінами та їх заступники** від імені органів державного контролю за цінами мають право

3.4.1. розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення на винних посадових осіб,

3.4.2. приймати рішення про застосування економічних санкцій і припинення операцій по рахунках суб'єктів підприємництва в установах банку тощо.

4. **Державна санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України**, повноваження якої регулюються Законом України від 24 лютого 1994 р. «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»,

4.1.1. здійснює контроль за додержанням юридичними і фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей,

4.1.2. застосовує заходи правового характеру відносно правопорушників.

4.2. **Основними завданнями цієї служби є:**

4.2.1. нагляд за організацією і проведенням усіма юридичними і фізичними особами санітарних та протиепідемічних заходів;

4.2.2. нагляд за реалізацією державної політики з питань профілактики захворювань населення;

4.2.3. участь у розробці і контроль за виконанням програм, що стосуються попередження шкідливого впливу факторів навколишнього середовища на здоров'я населення;

4.2.4. нагляд за додержанням санітарного законодавства.

4.3. **При виявленні правопорушень встановлених правил:** державні санітарні лікарі:

4.3.1. обмежують, тимчасово забороняють або припиняють діяльність підприємств, установ, організацій, об'єктів будь-якого призначення, технологічних ліній, машин та механізмів, виконання окремих технологічних операцій, користування плаваючими засобами, рухомих складом і літаками в разі невідповідності їх вимогам санітарних норм;

4.3.2. обмежують, тимчасово забороняють або припиняють будівництво, реконструкцію та розширення об'єктів по проектах, що не мають позитивного висновку за результатами державної санітарно-гігієнічної експертизи і в разі відступу від затвердженого проекту;

4.3.3. вилучають із реалізації небезпечні для здоров'я продукти харчування, хімічні та радіоактивні речовини, біологічні матеріали в порядку, встановленому законодавством, здійснюють інші дії.

4.3.4. притягають винних осіб до адміністративної відповідальності, а до юридичних осіб застосовують фінансові санкції.

5. **Державна митна служба України** здійснює митний контроль з метою забезпечення додержання державними органами, підприємствами, посадовими особами, а також громадянами порядку переміщення через державний кордон товарів та інших предметів.

5.1. Митний контроль безпосередньо здійснюють відповідні посадові особи митниць шляхом:

5.1.1. перевірки документів, які є необхідними для такого контролю;

5.1.2. митного огляду (огляду транспортних засобів, товарів та інших предметів, особистого догляду);

5.1.3. переогляду;

5.1.4. огляду документів і предметів, які переміщаються через митний кордон України;

5.1.5. митних обстежень та застосуванням інших форм.

5.2. Митний контроль проводиться в спеціальних зонах – зонах митного контролю. При цьому використовуються технічні і спеціальні засоби, які є безпечними для життя і здоров'я людей, тварин та рослин і не заподіють шкоди підприємствам

і громадянам. При необхідності для участі в здійсненні митного контролю залучаються спеціалісти та експерти.

5.3. **Уповноважені особи митних органів** у разі виявлення ними порушень митних правил і при наявності інших передбачених законодавством підстав можуть здійснювати адміністративне затримання, вилучення речей і документів, застосовувати спеціальні засоби попередження і припинення правопорушень.

5.4. **Начальник митного органу, його заступник** або посадова особа, яка здійснює провадження в справі про адміністративне правопорушення, мають право відповідною постановою призначити перевірку діяльності підприємства, яке припустилося порушень митних правил.

5.5. **Начальники митниць та їх заступники** притягають винних осіб до адміністративної відповідальності.

5.6. **Митні органи є також органами дізнання в справах про контрабанду;**

5.7. Контрольні повноваження митних органів та їх посадових осіб закріплені в Митному кодексі України, положеннях про митну службу та її підрозділи, інших нормативних актах.

6. **Державна фіскальна служба України** здійснює функції контролю за дотриманням законодавства про податки та інші платежі у бюджет.

6.1.1. Вона контролює своєчасне подання платниками податків бухгалтерських звітів і балансів, податкових розрахунків, звітів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням платежів у бюджет;

6.1.2. перевіряє достовірність цих документів щодо правильності визначення прибутку, доходу, інших платежів у бюджет;

6.1.3. контролює дотримання громадянами законодавства про індивідуальну трудову діяльність;

6.1.4. забезпечує застосування та своєчасне стягнення сум фінансових санкцій за порушення податкового законодавства, а також стягнення адміністративних штрафів за порушення податкового законодавства, допущені посадовими особами підприємств, установ, організацій та громадянами;

6.1.5. передає правоохоронним органам матеріали про факти порушень, за які передбачена кримінальна відповідальність, та ін.

6.2. **Підрозділам Державної фіскальної служби надається право:**

6.2.1. проводити у будь-яких суб'єктів підприємництва перевірки грошових документів, бухгалтерських книг, звітів, планів, кошторисів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків та інших обов'язкових платежів у бюджет;

6.2.2. одержувати необхідні пояснення, довідки і відомості з питань, що виникають при перевірках;

6.2.3. обстежувати будь-які приміщення підприємств, установ, організацій і громадян, що використовуються для одержання доходів або пов'язані з утриманням об'єктів оподаткування.

6.3. **За результатами контролю**, державні податкові інспектори мають право:

6.3.1. зупиняти операції підприємств, установ і організацій по розрахункових, інших рахунках у банках;

6.3.2. вилучати у підприємств, установ і організацій документи, що свідчать про приховування (зниження) прибутку (доходу);

6.3.3. застосовувати до підприємств, установ, організацій фінансові санкції, а до громадян – притягати до адміністративної відповідальності (Закон України «Про державну податкову службу в Україні»).

7. Державна фінансова інспекція України:

7.1.1. Проводить ревізії та перевірки фінансової діяльності, стану збереження коштів і матеріальних цінностей, достовірності обліку і звітності в міністерствах, відомствах та інших органах державної виконавчої влади, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і організаціях, які одержують кошти з бюджету та державних валютних фондів;

7.1.2. здійснює контроль за усуненням недоліків і порушень, виявлених попередніми ревізіями та перевітками;

7.1.3. розробляє інструкції та інші нормативні акти про проведення ревізій та перевірок;

7.1.4. розробляє пропозиції щодо вдосконалення контролю;

7.1.5. координує роботу контрольно-ревізійних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади тощо.

7.2. Головному управлінню Державної фінансової інспекції та його підрозділам на місцях надається право:

7.2.1. безперешкодного доступу на підконтрольні об'єкти для з'ясування питань, пов'язаних з ревізією або перевіркою;

7.2.2. припиняти на розрахункових та інших рахунках у банках, інших фінансово-кредитних установах операції у випадках, коли керівництво об'єкта, на якому необхідно провести ревізію або перевірку, перешкоджає працівнику державної контрольно-ревізійної служби виконувати свої обов'язки;

7.2.3. одержувати від посадових і матеріально-відповідальних осіб об'єктів, що ревізуються або перевіряються, письмові пояснення з питань, які виникають у ході ревізій і перевірок, та ін.

7.3. За результатами перевірок Державна фінансова інспекція України:

7.3.1. накладає на керівників та інших посадових осіб підприємств, установ, організацій адміністративні стягнення,

7.3.2. стягує у доход держави кошти, одержані міністерствами, відомствами, державними комітетами, державними фондами, підприємствами, установами і організаціями за незаконними угодами або без інших встановлених законодавством підстав чи з порушенням чинного законодавства, тощо (Закон України від 26 січня 1993 р. «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні»).

2. Контроль з боку місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування та судовий контроль

Законодавство, що регулює діяльність місцевих державних адміністрацій, надає контрольні повноваження як місцевій адміністрації в цілому, так і її окремим структурним підрозділам.

Контроль з боку державної адміністрації слід віднести до надгалузевого контролю, а контроль з боку її управлінь та відділів, які є органами галузевого управління, – до галузевого контролю.

1. Місцеві державні адміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

1.1. збереженням і раціональним використанням державного майна;

- 1.2. виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом;
- 1.3. належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;
- 1.4. використанням та охороною земель, лісів, надр, вод, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- 1.5. додержанням виробниками продукції стандартів, технічних вимог та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;
- 1.6. додержанням санітарних і ветеринарних правил;
- 1.7. додержанням правил благоустрою, архітектурно-будівельних норм і стандартів та ін.

2. **Контрольні повноваження адміністрації підприємства, установи, організації** мають галузевий (внутрішньовідомчий) характер, закріплені в різних нормативних актах як на рівні закону, так і в підзаконних положеннях та статутах відповідних підприємств, установ і організацій.

2.1.1. **На керівників підприємств, установ і організацій** покладений обов'язок стежити за виконанням підлеглими чинних правил і норм.

2.1.2. Разом з бухгалтерією, юридичною та іншими службами вони організують бухгалтерський облік, контролюють раціональне, економне та ефективне використання матеріальних і фінансових ресурсів, збереження державної та колективної власності.

2.1.3. Вони зобов'язані запобігати розбазарюванню матеріальних цінностей, порушенням фінансового і господарського законодавства та ін.

2.2. **У разі виявлення адміністративних правопорушень** (наприклад, розкрадання державного або колективного майна) **адміністрація підприємств, установ, організацій:**

2.2.1. складає протоколи про адміністративні правопорушення і надсилає їх на розгляд компетентним органам (посадовим особам);

2.2.2. у межах, встановлених законодавством, притягає винних до дисциплінарної відповідальності.

3. Важлива роль у здійсненні контролю в державному управлінні 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 з боку рад та їх виконавчих органів у сфері державного управління обумовлені широким колом делегованих їм державою повноважень і питань, вирішення яких покладено на ці представницькі органи.

3.1. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи:

3.1.1. ведуть статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території;

3.1.2. 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;

3.1.3. контролюють організацію і діяльність підприємств транспорту, зв'язку, побуту;

3.1.4. забезпечують належне медичне обслуговування та організацію освітньої роботи, додержання природоохоронного законодавства;

3.1.5. відають іншими питаннями громадського та соціально-культурного будівництва.

3.1.6. Мають виключну компетенцію:

3.1.6.1. 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,

3.1.6.2. на прийняття рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність.

3.1.7. Ради можуть створювати тимчасові контрольні комісії з різних питань.

3.2. Виконавчі органи рад:

3.2.1. входять в разі наявності підстав з поданням до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують вимоги та рішення рад, їх виконавчих органів;

3.2.2. звертаються до суду про визнання незаконними актів підприємств, установ і організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

3.2.3. самі (сільські та селищні виконавчі органи) або за допомогою своїх підрозділів розглядають справи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання.

3.3. Місцеві державні адміністрації підзвітні відповідним районним і обласним радам:

3.3.1. у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів.

3.3.2. у частині повноважень, делегованих адміністраціям відповідними радами, а також у виконанні рішень з цих питань.

Дійовий контроль з боку представницьких органів місцевого самоврядування є одним з важливих засобів забезпечення ними комплексного економічного і соціального розвитку на підвідомчій їм території.

Судовий контроль – специфічний вид контролю в сфері державного управління.

Особливість цього контролю полягає в тому, що він здійснюється не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд за законністю в державному управлінні, а одноразово при розгляді справ (адміністративних, цивільних, кримінальних).

Судовий контроль в управлінні можна класифікувати за двома основними напрямками:

- ✚ за видом суду, який здійснює контроль;
- ✚ за формою втручання в діяльність підконтрольного органу:
 - пряму (безпосередню) і
 - непряму (опосередковану) форми втручання.

В Україні судовий контроль здійснюють Конституційний Суд України, суди загальної компетенції та арбітражні суди.

1. **Контроль з боку Конституційного Суду** є особливим видом судового контролю, який відокремлений від контролю з боку судів загальної компетенції та арбітражних судів. Така відокремленість обумовлена особливим статусом Конституційного Суду і предметом його контролю.

1.1. Конституційний Суд здійснює контроль, який виходить за межі контролю в державному управлінні.

До його контрольних повноважень належать:

1.1.1. обов'язок приймати рішення і давати висновки в справах про конституційність законів та інших актів Верховної Ради України, актів Президента України, правових актів Верховної Ради АРК;

1.1.2. вирішення питань про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

1.1.3. додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених Конституцією.

1.1.4. На нього також покладений обов'язок офіційного тлумачення Конституції та законів України (Закон України від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд України»).

2. **Судовий контроль з боку судів загальної компетенції** найбільш доцільно розглянути через ступінь втручання суду в діяльність відповідного органу (безпосередня і опосередкована форми втручання).

2.1. **При розгляді цивільних справ** за позовами і передусім таких, де однією із сторін є орган державного управління, суд (суддя) оцінює їх з точки зору відповідності закону, приймає певне рішення по справі, яким може змінити чи скасувати управлінське рішення (акт управління), чим фактично втручається в управлінську сферу діяльності державного органу.

Це справи про:

2.1.1. незаконне звільнення (коли суд поновлює на роботі),

2.1.2. відшкодування збитків (зобов'язує сторону відшкодувати збитки, встановлює їх розмір),

2.1.3. скасування рішення управлінського органу (про надання жилого приміщення) та ін.

2.2. **При розгляді кримінальних справ** (найбільш показові з них – про розкрадання майна) суд, навпаки, може застосовувати тільки **непряму (опосередковану) форму втручання**.

Поряд з вирішенням питання про винність особи в кримінальному злочині та її відповідальність суд перевіряє законність дій органів управління, посадових осіб та інших громадян.

Якщо суд виявить порушення законності, він виносить окрему ухвалу (ст. 232 Кримінально-процесуального кодексу України; далі – КПК). Це форма інформування державних органів, комерційних та інших структур, об'єднань громадян про виявлені порушення закону і умови, що їх породжують.

Суд повідомляє про необхідність вжити заходів щодо їх усунення і попередження в майбутньому. Але цим суд не змінює реальний стан справ в органі чи організації, на підприємстві, в установі, куди надіслана його ухвала, як це він робить при розгляді деяких цивільних справ, справ про адміністративні правопорушення та справ по скаргах громадян.

Обов'язок прийняти управлінське рішення по окремій ухвалі та змінити ситуацію на краще лежить на керівництві відповідних органів і організацій.

Судовий контроль в управлінні – це заснована на законі діяльність судів по перевірці правомірності актів і дій органів управління, їх посадових осіб, відновленню порушених прав, а в необхідних випадках – застосуванню до цих суб'єктів правових санкцій.

3. Прокурорський нагляд за законністю і дисципліною в державному управлінні. Громадський контроль

Конституція України покладає на прокуратуру:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ст. 121).

Закон України «Про прокуратуру» надає прокуратурі також право здійснювати нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами, державними комітетами, відомствами, іншими органами державного і господарського управління та контролю, урядом АРК, місцевими радами та їх виконавчими і розпорядчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами.

Завдання прокурорського нагляду за додержанням законів – це діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань:

- 1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень;
- 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина;
- 3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів самоорганізації населення.

Предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів є:

Відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам

Додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності

Додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньо-економічної діяльності

Перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також з власної ініціативи прокурора

При здійсненні нагляду прокурори не можуть втручатися в діяльність піднаглядних їм органів, не наділені безпосереднім правом застосовувати заходи примусового впливу, скасовувати протизаконні акти управління та змінювати їх.

Вони також не можуть притягати винних до правової відповідальності.

Здійснюючи нагляд, прокурори застосовують певні методи і форми.

До методів діяльності прокурорів слід віднести їх право:

- зажадати подання їм документів та відомостей;
- безперешкодно входити у приміщення;
- здійснювати на місцях перевірку законів; вимагати від відповідних органів і посадових осіб проведення перевірок і ревізій підпорядкованих об'єктів;
- вимагати від посадових осіб і громадян письмових чи усних пояснень з приводу порушень закону.

Підставою для цих дій з боку прокурорів є інформація про порушення законності, яку прокурори можуть одержувати будь-якими законними способами: із засобів масової інформації (телебачення, радіо, преса), звернень громадян, громадських об'єднань, оперативним шляхом та ін.

У разі підтвердження інформації прокурор реагує на порушення законності і дисципліни шляхом видання актів прокурорського реагування. Закон України «Про прокуратуру» називає наступні форми прокурорського реагування: *письмовий припис, подання та постанову*.

Письмовий припис про усунення порушень закону вноситься прокурором, його заступником органу чи посадовій особі, які допустили порушення, або вищому в порядку підпорядкованості органу чи посадовій особі, які правомочні усунути порушення (ст. 22).

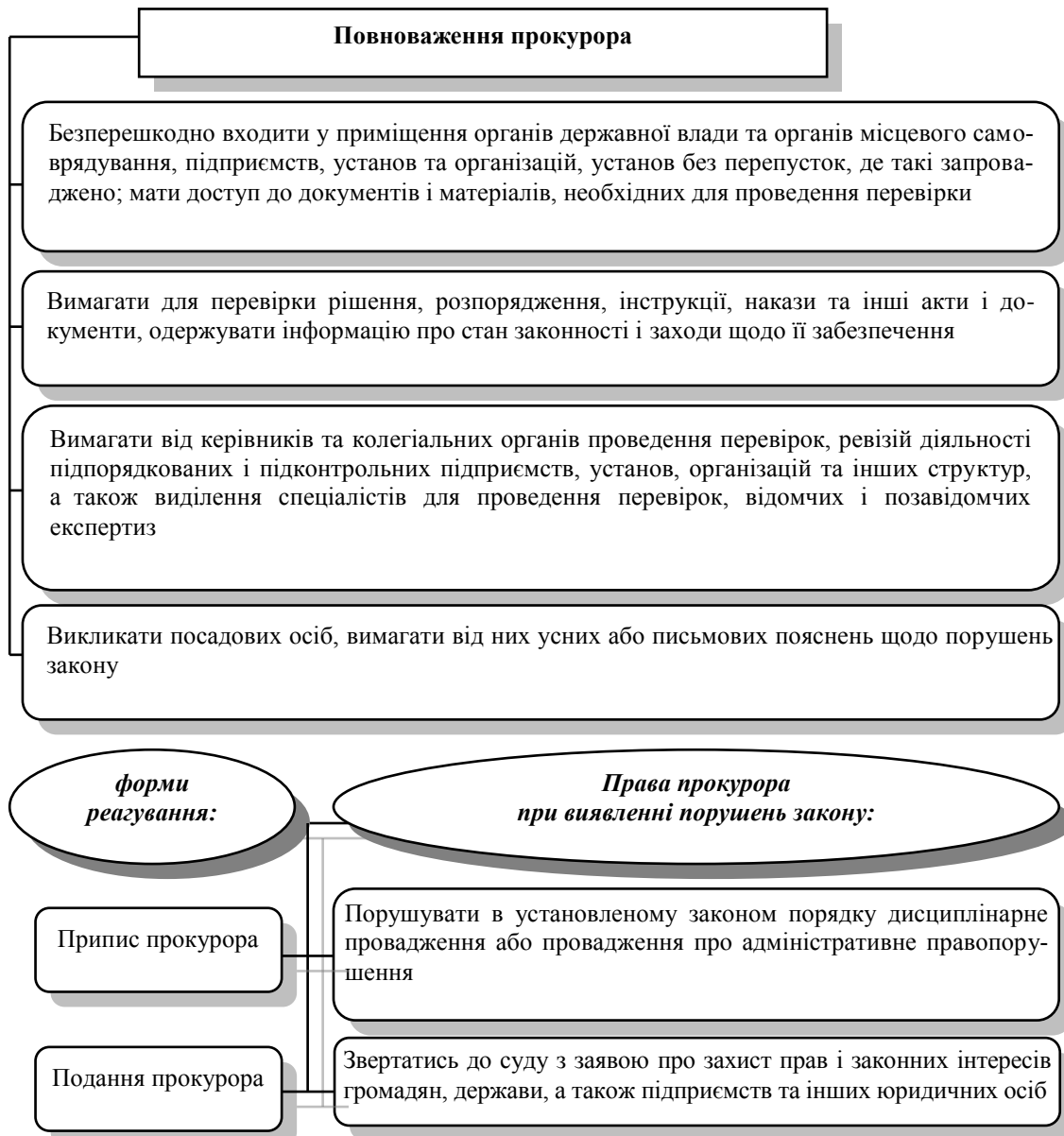
Припис вноситься у випадках, коли порушення закону має очевидний характер і може завдати істотної шкоди інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам, якщо воно не буде негайно усунуте. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокурору. Орган чи посадова особа можуть оскаржити припис вищому прокурору, який зобов'язаний розглянути скаргу протягом десяти днів. Рішення вищого за посадою прокурора є остаточним.

Подання з вимогами усунути порушення закону, причини цих порушень і умови, що їм сприяють, вноситься прокурором, його заступником у державний орган, громадську організацію або посадовій особі, які наділені повноваженням усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду. Не пізніше як у місячний строк має бути вжито відповідних заходів щодо усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, і про наслідки повідомлено прокурору (ст. 23).

Залежно від характеру порушення закону прокурор (його заступник) вносить вмотивовану **постанову про дисциплінарне провадження**, провадження про адміністративне правопорушення або порушення кримінальної справи щодо винних осіб (ст. 24).

Постанова про порушення дисциплінарного провадження або провадження про адміністративне правопорушення підлягає розгляду повноважною посадовою особою або відповідним органом у десятиденний строк після її надходження. Про результати розгляду повідомляється прокурору.

Невиконання посадовими особами законних вимог прокурора (його заступника) тягне за собою застосування адміністративних покарань. Чинне законодавство встановлює адміністративну відповідальність за ухилення від виконання законних вимог прокурора про проведення перевірок, ревізій, подання необхідних матеріалів прокурору, виділення відповідних спеціалістів для проведення перевірок, які потребують спеціальних знань. Посадові особи і громадяни також підлягають адміністративній відповідальності за ухилення від явки в прокуратуру за викликом прокурора.



Громадський контроль

Серед повноважень деяких громадських угруповань є такі, які мають ознаки контролюючих органів.

Наприклад, **профспілки** контролюють додержання адміністрацією підприємств, установ, організацій законодавства про працю і нормативних актів про охорону праці, житлово-побутове обслуговування працівників та ін.

Закон України від 15 грудня 1993 р. «Про захист прав споживачів» надає право **об'єднанням споживачів**:

- ✚ здійснювати контроль за додержанням прав громадян як споживачів;
- ✚ проводити незалежну експертизу та випробування продукції;
- ✚ разом з відповідними державними органами здійснювати контроль за якістю продукції, торговельного та інших видів обслуговування, застосування цін;
- ✚ вносити в правоохоронні органи та органи державного управління матеріали про притягнення до відповідальності осіб, винних у випуску та реалізації неякісної продукції, та ін.

Представники деяких громадських угруповань наділені правом складати протоколи про адміністративні правопорушення.

Це члени інспекції робочого контролю профспілок, члени громадських формувань, громадські мисливські, лісові інспектори, рибоохорони та ін., які мають повноваження здійснювати перевірку додержання законодавства у відповідних сферах діяльності.

Окремі з них наділені у деяких випадках правом доставляти правопорушників до міліції чи виконкому сільської (селищної) ради.

Література до теми № 14

1. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України: Указ Президента України від 23.04.2011 № 499/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>
2. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>
3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 р. / ВВР. – 2010. – № 41–45. – Ст. 529.
4. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 22 грудня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>
5. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>
6. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>
7. Про Рахункову палату: Закон України від 11 липня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>
8. Про Президента України: Закон України від 5 липня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>
9. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>
10. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/499/1996>
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 5 січня 2014 р. – К.: Велес, 2014. – 176 с.
12. Адміністративне право: навч. посібник. – 3 вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
13. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристь, 2004. – 728 с.
14. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
15. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.

Тема № 15. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ

1. *Поняття і види адміністративно-правових режимів*
2. *Правовий режим надзвичайного стану*
3. *Режим зони надзвичайної екологічної ситуації*
4. *Правовий режим воєнного стану*
5. *Режим державної таємниці*
6. *Режим державного кордону*
7. *Митний режим*

1. Поняття і види адміністративно-правових режимів

Поняття «правовий режим» все більше утверджується як у сфері юридичної науки, так і в законодавстві. Дослідження цього поняття дає змогу виявити специфіку правового регулювання певного об'єкта чи виду діяльності. Крім цього, це дозволяє судити про багатомірність, багатогранність і об'ємність права як інституційного утворення, а також розглядати його в динаміці, функціонуванні.

У найбільш загальній формі поняття «правовий режим» визначається як порядок регулювання, комплекс правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволянь, заборон, а також позитивних зобов'язань, який створює особливу спрямованість регулювання. Кожній галузі права притаманний свій специфічний режим регулювання, яким якраз і обумовлюється юридична особливість певної галузі.

Своєрідність адміністративно-правового режиму проявляється в особливому порядку виникнення і формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин та їх здійснення, наявності специфічних санкцій, особливих засобах їх реалізації, а також в дії єдиних принципів, загальних положень, які поширюються на дану сукупність правових норм.

Адміністративно-правовий режим – це консолідоване поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, підібраних та застосовуваних у зв'язку зі ситуацією, що склалась, задля оптимального вирішення поточної проблематики, шляхом централізованого кооперування, застосування імперативного методу правового впливу та диференціації сегментів компетенції кожного з суб'єктів адміністрування.

Основні елементи адміністративно-правового режиму:

1) **метод правового регулювання**, який в адміністративному праві ґрунтується на централізованому засобі та імперативному типі регулювання і виражається в юридичній нерівності суб'єктів правовідносин;

2) **особливі адміністративно-правові засоби встановлення та форми виникнення прав і обов'язків**, способів юридичного впливу, захисту прав, процедурно-процесуальних форми і т. д., до яких слід віднести акти, скарги, службову або функціональну підпорядкованість, контроль або нагляд, адміністративний примус, протоколи, постанови, клопотання, адміністративну відповідальність та ін.;

3) **принципи**, загальні положення адміністративного права, такі як участь громадян в управлінні державними справами, забезпечення та захист прав і свобод людини, інтересів держави; здійснення органами влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією і відповідно до законів України; підзвітність, підконтрольність, відповідальність органів виконавчої влади та їх посадових осіб перед суспільством за свою діяльність та ін.;

4) **особливість адміністративного законодавства**, яке характеризується наявністю великої кількості правових норм, що регулюють значний обсяг різноманітних соціальних відносин, пов'язаних з державним управлінням;

5) **встановлення поряд із загальногалузевим правовим режимом внутрішньогалузевих правових режимів:**

- ✚ *режиму секретності;*
- ✚ *митного режиму;*
- ✚ *режиму державного кордону;*
- ✚ *режиму вільних економічних зон;*
- ✚ *режиму здійснення певних видів підприємницької діяльності;*
- ✚ *паспортного режиму та ін.*

Адміністративно-правові режими забезпечують функціонування не тільки галузевих інститутів адміністративного права, таких як державна служба, адміністративна відповідальність, а й багатьох інститутів інших галузей або міжгалузевих інститутів, наприклад, права власності, підприємництва та ін.

Адміністративно-правовий режим – це відповідне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що проявляється в централізованому порядку управлінської діяльності, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів



Правові режими класифікують:

1. *За масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав* виділяють пільгові та обмежуючі режими. Перші надають громадянам і організаціям додаткові права і свободи або пільги при здійсненні ними певних прав чи свобод, наприклад, пільги для учасників бойових дій. Другі, навпаки, запроваджують особливі права використання громадянами і організаціями своїх прав і свобод або встановлюють заборону на здійснення ними певних прав і свобод, наприклад, ліцензування окремих видів підприємницької діяльності.

2. *За глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій* відрізняють звичайні та надзвичайні режими. Перші не змінюють конституційного статусу громадян і організацій; другі істотно обмежують їх права і свободи, вводять особливий порядок здійснення окремих видів конституційних прав і свобод.

3. *За часом дії* виділяють постійні (паспортний режим) або короточасні, ситуаційні (надзвичайний стан) режими.

4. *За територією дії* розрізняють режими, що діють на всій території України або в окремих її регіонах чи місцях (режим прикордонної зони).

5. *За окремими об'єктами* виділяють режими заповідників, вогнепальної зброї, отрути та ін.

6. *За видами діяльності* розрізняють режими оперативно-розшукової діяльності, окремих видів підприємницької діяльності та ін.

Засади правових режимів встановлюються законами України:

За юридичною природою серед правових актів, що регулюють правові режими, виділяють правовстановлюючі, які містять первинні «режимні» норми, та правозастосовні акти. Наприклад, на підставі ст. 106 Конституції та Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» Президент України приймає рішення про введення режиму надзвичайного стану, в якому встановлюються певні правила, а місцевий орган виконавчої влади (обласна державна адміністрація), керуючись цим актом, встановлює комендантську годину.

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 встановлених 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.

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,
- пов'язані з ними дії.

Формальна (юридична) сторона містить такі елементи:

- хто, на який строк, на якій території встановлює режим;
- процедура його введення, здійснення, скасування;
- система «режимних» обов'язків і прав.

Більшість спеціальних режимів, як правило, обмежують права громадян. Проте такі обмеження не повинні бути надмірними і мають встановлюватися тільки законами. В Конституції України закріплено, що виключно законами України визначаються правові режими власності, державного кордону, воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації та інші види спеціальних правових режимів.

У певні періоди розвитку людства виникають гострі соціальні, техногенні 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 ні. Екстремальні (надзвичайні) ситуації становлять собою сукупність небезпечних для суспільства чинників, які створюють загрозу життєво важливим інтересам особи, суспільства, держави і потребують для свого врегулювання іншого нормативного впливу, іншої керуючої підсистеми, ніж ті, що діють у звичайних умовах.

Правові режими, за допомогою яких відбувається така перебудова юридичного інструментарію, можна визначити як надзвичайні. Вони належать до адміністративно-правових режимів.

Надзвичайні режими – це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності і функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація.

Головним в їх змісті є те, що вони істотно змінюють правовий статус суб'єктів управління цієї території, у деяких випадках – систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, встановлюють заходи, які застосовуються для врегулювання ситуації.

Законодавство України передбачає три основні різновиди надзвичайних режимів:

- 1) надзвичайний стан;
- 2) надзвичайна екологічна ситуація;
- 3) воєнний стан.

2. Правовий режим надзвичайного стану

Правову основу введення режиму надзвичайного стану, крім норм Конституції України (ст.ст. 92, 106), становлять Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», а також закони, що регулюють діяльність окремих органів державного управління в умовах надзвичайного стану, наприклад, «Про міліцію», «Про Службу безпеки», Закон України та Указ Президента України про введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховної Ради України.

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 влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» 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.

Метою введення надзвичайного стану є:

- усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру;
- нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства;
- відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб;
- створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства.

Надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладу, усунення якої іншими способами є неможливим.

У Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» виділяються **два види такого стану:**

1) **виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій** техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, епізоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;

2) **викликаний протиправними діями людей:**

- здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;
- виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів чи місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- виникнення масових заворушень, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;
- спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;
- масовий перехід державного кордону з територій суміжних держав;
- необхідність відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади.

Перший вид режиму надзвичайного стану вводиться в Україні або в окремих її місцевостях Указом Президента України за пропозицією Кабінету Міністрів України із затвердженням Верховною Радою України.

Другий вид режиму надзвичайного стану вводиться Указом Президента України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України із затвердженням Верховною Радою України після попереднього звернення Президента України через засоби масової інформації або в інший спосіб до груп осіб, організацій, установ, які є ініціаторами чи учасниками дій, що можуть бути приводом для запровадження надзвичайного стану,

крім випадків, коли для врятування населення або недопущення загибелі людей потрібні невідкладні заходи.

Введення надзвичайного стану на території АРК або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада АРК.

В Указі Президента України про ведення 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 конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням такого стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень;

5) органи державної влади, органи військового командування та органи місцевого самоврядування, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень;

6) інші питання, що впливають із вищевказаного Закону.

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 більше як 30 діб і не більше як 60 діб в окремих її місцевостях. В разі необхідності надзвичайний стан може бути продовжений Президентом України, але не більш як на 30 діб. Такий Указ Президента України набирає чинності після його затвердження Верховною Радою України.

Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях може бути скасований Указом Президента України раніше строку, на який він вводиться, в разі усунення обставин, що обумовили його введення.

В умовах надзвичайного стану Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні і місцеві органи виконавчої влади, Верховна Рада АРК, Рада міністрів АРК, органи місцевого самоврядування, а також військове командування та його представники, підприємства, установи і організації відповідно здійснюють повноваження, надані їм Конституцією та законами України, і забезпечують виконання заходів, упроваджених у зв'язку з введенням надзвичайного стану.

Військове командування, якому у визначених межах надається право здійснювати заходи правового режиму надзвичайного стану, є: Головне управління внутрішніх військ МВС України; Служба безпеки України, Головне управління сил цивільної оборони Міністерства України з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. У період надзвичайного стану не можуть бути відповідно припинені чи обмежені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів дізнання та слідства. При введенні надзвичайного стану на всій території України або в окремих її місцевостях Верховна Рада України приймає рішення про продовження сесії або її роботи в пленарних засіданнях протягом усього періоду дії надзвичайного стану.

Координацію діяльності органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, військово-го командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій здійснюють Рада національної безпеки і оборони України, а в частині повноважень, що їй не належать, – Кабінет Міністрів України.

Для координації дії вищезазначених органів, підприємств, установ і організацій в умовах, коли надзвичайний стан введено з питань підтримання правопорядку і забезпечення безпеки громадян на відповідній території, згідно з Указом Президента України про введення надзвичайного стану на місцях можуть створюватися оперативні штаби, до складу яких можуть включатися представники Служби безпеки України, МВС України, Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами територій.

Указом Президента України на період надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи:

- 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 і народного господарства;
- 4) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом;
- 5) заборона страйків.

Додатково можуть здійснюватися такі заходи:

- 1) тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень;
- 2) встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних і проти-епідемічних заходів;
- 3) мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією зазнаних втрат та ін.;
- 4) запровадження комендантської години (заборона перебування на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби);
- 5) перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян;
- 6) обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв і речовин, вироблених на спиртовій основі, та ін.

Забезпечення громадського порядку, охорона життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайного стану здійснюються силами і засобами органів МВС України, в тому числі внутрішніх військ, військ Цивільної оборони, СБУ відповідно до їх повноважень, встановлених законом, а в деяких випадках, передбачених законом, можуть залучатися також військові частини Збройних Сил України та Прикордонних військ України.

Порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом.

3. Режим зони надзвичайної екологічної ситуації

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 витрат, 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.

Законодавство про зону надзвичайної екологічної ситуації становлять:

- Закон України від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища»;
- від 14 грудня 1999 р. «Про аварійно-рятувальні служби»;
- від 16 березня 2000 р. «Про правовий режим надзвичайного стану»;
- від 13 липня 2000 р. «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»;
- прийняті відповідно до них нормативно-правові акти.

Підставами для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації можуть бути:

- 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, які сталися у навколишньому природному середовищі на значній території і які неможливо усунути без застосування надзвичайних заходів з боку держави, або які суттєво обмежують чи 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 Указом Президента України, затвердженим Верховною Радою України, за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України.

В такому Указі Президента України має бути зазначено:

- обставини, що стали причиною та обґрунтуванням необхідності оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації;
- межі території, на якій вона оголошується;
- заходи щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення життєдіяльності населення в такій зоні;
- основні заходи, що запроваджуються для подолання наслідків надзвичайної екологічної ситуації;

- обмеження на певні види діяльності в цій зоні;
- час, з якого окрема місцевість оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації;
- строк, на який ця територія оголошується такою зоною.

Центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада АРК, Рада міністрів АРК, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації здійснюють повноваження, надані їм Конституцією та законами України, і забезпечують додержання правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації та виконання заходів, передбачених Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» та актами Президента України.

За наявності достатніх підстав у межах зони надзвичайної екологічної ситуації може бути введено правовий режим надзвичайного стану в порядку, встановленому відповідним законом із запровадженням додаткових заходів.

До виконання невідкладних аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт у такій зоні можуть у разі необхідності залучатися в установленому законом порядку на добровільній основі працездатне населення, транспортні засоби громадян за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці, а в разі необхідності за рішенням Президента України до виконання таких робіт можуть залучатися військові частини Збройних Сил України та інших військових формувань. Забезпечення громадського порядку в зоні надзвичайної екологічної ситуації здійснюється силами та засобами підрозділів МВС України та СБУ відповідно до закону. Юридичні та фізичні особи, винні у порушенні правового режиму в зоні надзвичайної екологічної ситуації, несуть відповідальність згідно з законами України.

4. Правовий режим воєнного стану

Воєнний стан – 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 та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також: тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Метою введення воєнного стану є створення умов для здійснення органами державної влади, військовим командуванням, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями наданих їм повноважень у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, мобілізація наявного матеріально-воєнного потенціалу задля якнайшвидшого та економічно-оптимального розв'язання негативної ситуації, що склалася, усунення потенційної небезпеки та умов, що сприяють її виникненню.

Правовою основою введення воєнного стану є Конституція України, Закон України від 6 квітня 2000 р. «Про правовий режим воєнного стану», інші закони України та Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих

її місцевостях за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України, затверджений Верховною Радою України.

В Указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються:

- 1) обґрунтування необхідності введення воєнного стану;
- 2) межі території, на якій він вводиться, час введення і строк, на який він зводиться;
- 3) завдання військового командування, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану;
- 4) вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

В умовах воєнного стану Президент України, Верховна Рада України, органи державної влади, військове командування (Генеральний штаб Збройних Сил України, командування Сухопутних військ Збройних Сил України та Військово-Морських Сил України, оперативні командування, командування військових об'єднань, з'єднань Збройних Сил України та інших військових формувань) та його представники (командири військових частин, підрозділів, начальники військових установ та організацій), Верховна Рада АРК, Рада Міністрів АРК, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації здійснюють повноваження, надані їм Конституцією та законами України, і забезпечують виконання відповідних заходів.

Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України в умовах воєнного стану здійснює керівництво стратегічним плануванням Збройних Сил України та інших військових формувань запровадженням та здійсненням заходів такого правового режиму через Генеральний штаб Збройних Сил України.

У період воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради АРК, центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів дізнання та слідства. Верховна Рада України працює у сесійному режимі.

Нормативно-правові акти Верховної Ради АРК, рішення Ради міністрів АРК, рішення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які стосуються прав і свобод людини і громадянина, що обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану, тимчасово не застосовуються.

У місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування.

Всі органи державної влади, АРК та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, Громадські об'єднання, а також самі громадяни зобов'язані сприяти військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території.

Крім заходів, що застосовуються під час надзвичайного стану, при воєнному стані вживаються такі заходи:

- запровадження трудової повинності для працездатного населення, не залученого до роботи в оборонній сфері та сфері її життєзабезпечення і не заброньованого за підприємствами, установами та організаціями на період мобілізації та воєнного часу, з метою залучення до виконання робіт, які мають оборонний характер, та ін.;
- використання потужності та трудових ресурсів підприємств, установ і організацій всіх форм власності для потреб оборони та ін. Значно жорсткішими стають санкції, що накладаються на порушників такого режиму.

5. Режим державної таємниці

Таємницю слід розуміти як інформацію, що не підлягає розголошенню, доступ до джерел якої повинний бути обмежений заради захисту чийось інтересів. У залежності 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 цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою».*

Правовою основою режиму таємності є:

1. Конституція України;
2. закони України «Про державну таємницю», «Про Службу безпеки України», «Про інформацію»;
3. також 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 по забезпеченню таємності заснована на принципах доцільності, законності, оперативності.

Віднесення 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.

Інформація вважається державною таємницею з часу опублікування Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, до якого включена ця інформація.

Охорона державної таємниці включає до себе комплекс 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, передачі, 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, передачі, 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.

6. 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:

- ЗУ «Про державний кордон України»
- ЗУ «Про Державну прикордонну службу України» та ін.

Державний кордон виконує дві основні функції: забезпечує безпеку країни і служить 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.

7. 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** від 13 березня 2012 р.

Діяльність органів Державної митної служби України переслідує дві групи цілей:

1. **Економічні**. У їхньому числі: чисто *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) імпорту (випуску товарів для вільного використання); 2) реімпорту; 3) експорту; 4) реекспорту; 5) транзиту товарів; 6) тимчасового ввезення (вивезення) товарів; 7) митного ліцензійного складу; 8) вільної митної зони, вільного митного складу; 9) магазину безмитної торгівлі; 10) переробки на митній території України; 11) переробки за межами митної території України; 12) знищення; 13) відмови на користь держави.

Література до теми № 15

1. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27 лютого 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 16. – Ст. 198.

2. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон: Закон України від 13 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50.

3. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 15. – Ст. 588.
4. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
5. Про прикордонну смугу: Постанова КМУ від 12 травня 1994 р. // Урядовий кур'єр. – 1994. – № 86.
6. Про прикордонний режим: Постанова КМУ від 27 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 30. – Ст. 1126.
7. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16 травня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152.
8. Про охорону навколишнього середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. (зі змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
9. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 6 квітня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 17. – Ст. 691.
10. Про державну таємницю: Закон України в редакції від 21 вересня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 42. – Ст. 2075.

Тема № 16. УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЮ СФЕРОЮ

1. Управління обороною
2. Управління національною безпекою
3. Управління внутрішніми справами
4. Управління закордонними справами
5. Управління юстицією

1. Управління обороною

Оборона України – це комплекс політичних, економічних, екологічних, воєнних, соціальних і правових заходів щодо забезпечення незалежності, територіальної цілісності, захисту інтересів держави і мирного життя народу України.

Метою оборони України є створення необхідних умов для запобігання воєнному нападу і збройної відсічі можливій агресії проти України у будь-який час і за будь-яких обставин.

Воєнна доктрина України ґрунтується на тому, що держава:

- ✚ не визнає війну як засіб розв'язання міжнародних проблем;
- ✚ прагне до нейтралітету й додержання неядерних принципів, не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї;
- ✚ не має територіальних претензій до жодної держави і не вбачає у жодному народів образ ворога;
- ✚ ніколи першою не розпочне бойових дій проти будь-якої країни, якщо сама не стане об'єктом агресії.

Основи організації оборони України та повноваження державних органів щодо її забезпечення, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб стосовно

здійснення обороноздатності країни встановлені **Законом України від 6 грудня 1991 р. «Про оборону»**.

Формування і проведення воєнної політики України, законодавче регулювання питань сфери оборони та військового будівництва здійснюються виключно Верховною Радою України.

Виключно законами України визначаються організація Збройних Сил України, правовий режим воєнного стану та вирішуються інші питання у сфері оборони.

Президент призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань, здійснює керівництво у сфері оборони держави та приймає рішення у цій сфері, що в наступному затверджуються законодавчим органом. Президент України є головою Ради національної безпеки і оборони України.

Організація оборони, крім формування воєнної політики і воєнної доктрини, включає до себе:

- ✚ розвиток воєнної науки, прогнозування та оцінку воєнної загрози чи загрози воєнного нападу, здійснення відповідних заходів на міжнародній арені для запобігання агресії;

- ✚ підготовку, розвиток, формування структури і забезпечення необхідної чисельності Збройних Сил України, підтримання їх боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності;

- ✚ вироблення і проведення військово-технічної політики; підготовку населення і території країни до оборони та ін.

Кабінет Міністрів України, керує діяльністю підпорядкованих йому органів та організацій відносно забезпечення оборони, оснащення Збройних Сил України озброєнням, військовою технікою, іншими матеріальними засобами, формує загальнодержавну політику в сфері національної безпеки та оборони, у процесі чого здійснює кооперацію з іншими органами (РНБО, у нормотворчій активності – з ВРУ, місцевими державними адміністраціями).

Міністерство оборони України здійснює керівництво бойовою, оперативно-технічною та морально-психологічною підготовкою військ, воєнною наукою, проводить військово-наукові дослідження, організує і забезпечує військово-патріотичне виховання особового складу, здійснює координаційні, контрольні та інші повноваження у сфері оборони.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують:

- ✚ виконання вимог чинного законодавства України з питань оборони посадовими особами, громадянами, підприємствами, установами і організаціями;

- ✚ вирішують завдання щодо забезпечення потреб оборони та мобілізаційної готовності;

- ✚ організують призов громадян на дійсну військову службу;

- ✚ сприяють проведенню навчальних зборів, початкової військової допризовної підготовки молоді та виконують інші функції у сфері оборони, передбачені законодавством України.

Збройні Сили України є військовою державною структурою, призначеною для збройного захисту суверенітету, незалежності, територіальної цілісності та неподільності України від воєнного нападу або загрози воєнного нападу ззовні.

Організаційно Збройні Сили України складаються з військових об'єднань, з'єднань, частин, підрозділів, військових установ і навчальних закладів.

Принципи побудови Збройних Сил України, їх склад, загальна структура та чисельність, порядок комплектування, дислокації, мобілізації та демобілізації визначаються Законом України від 6 грудня 1991 р. «Про Збройні Сили України» (в редакції від 5 жовтня 2000 р.) та іншими актами законодавства України.

До складу Збройних Сил України входять:

- ✚ Сухопутні війська (війська наземної оборони);
- ✚ Війська повітряної оборони (військово-повітряні сили й сили протиповітряної оборони);
- ✚ Військово-Морські Сили.

Загальне керівництво Збройними Силами України здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України.

Міноборони України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення державної політики у сфері оборони та військового будівництва, мобілізаційну і бойову готовність та підготовку Збройних Сил України до виконання покладених на них завдань.

Генеральний штаб – окрема складова частина Міноборони України, що є головним військовим органом з планування оборони держави і оперативного управління Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями.

Значне місце в управлінні Сухопутними військами Збройних Сил України відводиться трьом оперативним командуванням: Південному, Західному, Північному.

До системи Сухопутних військ України входять п'ять армійських корпусів, сім окремих механізованих бригад, дві артилерійські дивізії та інші військові частини, які очолюються відповідними командувачами та штабами. Кадри для цього виду військ готують шість самостійних військових інститутів, дві навчальні дивізії та три школи прапорщиків.

Комплектування Збройних Сил України

Збройні Сили України комплектуються військовослужбовцями відповідно до Закону України від 25 березня 1992 р. «Про загальний військовий обов'язок і військову службу».

Загальний військовий обов'язок включає до себе:

- ✚ підготовку громадян до військової служби;
- ✚ приписку (реєстрацію) до призовних дільниць;
- ✚ прийняття та призов на військову службу;
- ✚ проходження за призовом або добровільно військової та альтернативної (невійськової) служби; виконання військового обов'язку в запасі;
- ✚ дотримання правил військового обліку.

Комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань військовослужбовцями здійснюється через військові комісаріати.

Законом встановлено два види комплектування Збройних Сил України:

- ✚ шляхом призову на військову службу на основі загального військового обов'язку;
- ✚ шляхом вступу громадян на військову службу за контрактом.

Призовний вік починається з вісімнадцяти років. Призов здійснюється у встановлені строки згідно з Указом Президента України.

Законодавством передбачено надання відстрочки від призову на строкову військову службу за рішенням районної (міської) призовної комісії:

- ✚ за сімейними обставинами;
- ✚ за станом здоров'я;

- ✚ для продовження навчання;
- ✚ у зв'язку з депутатською діяльністю;
- ✚ призовникам з вищою освітою – вчителям загальноосвітніх навчальних закладів та медичним працівникам на весь період їх роботи в сільській місцевості за спеціальністю.

Звільнення від призову на строкову військову службу:

- ✚ за станом здоров'я непридатними до військової служби в мирний час;
- ✚ які до дня відправки на строкову військову службу досягли двадцятип'ятирічного віку;
- ✚ пройшли військову службу в інших державах;
- ✚ також громадяни, які закінчили курс навчання за програмою підготовки офіцерського складу чи прапорщиків у навчальних закладах органів внутрішніх справ і продовжують службу в системі МВС України, Служби безпеки України, інших військових формуваннях, мають військові або спеціальні звання.

Альтернативна (невійськова) служба запроваджена замість проходження строкової військової служби. Право на альтернативну службу як вид виконання загального військового обов'язку мають за наявності справжніх релігійних переконань громадяни України. Порядок проходження альтернативної (невійськової) служби врегульований **Законом України від 12 грудня 1991 р. «Про альтернативну (невійськова) службу»** (в редакції від 18 лютого 1999 р.).

Час проходження військової служби зараховується громадянами у загальний стаж роботи, стаж роботи за фахом, а також у стаж державної служби.

Строки військової служби. Для солдатів і матросів, сержантів і старшин, які проходять строкову військову службу в Збройних Силах України та інших військових формуваннях, – до 12 місяців; для матросів і старшин, які проходять строкову службу на кораблях, суднах і в берегових частинах бойового забезпечення Військово-Морських Сил Збройних Сил України, та Морської охорони Державної прикордонної служби України, – до 18 місяців; для осіб, які мають вищу освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки спеціаліста або магістра, – до 9 місяців.

Звільнення з військової служби здійснюється в запас або у відставку. В запас звільняються особи, що не досягли граничного віку перебування в запасі і за станом здоров'я придатні до військової служби в мирний або воєнний час. У відставку звільняються особи, що досягли граничного віку перебування у запасі або визнані військово-лікарськими комісіями непридатними за станом здоров'я до військової служби із зняттям з військового обліку.

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про загальний військовий обов'язок і військову службу

Адміністративна відповідальність настає згідно з КУпАП за:

- ✚ порушення правил військового обліку (ст. 210);
- ✚ умисне зіпсування обліково-військових документів чи втрату їх з необережності (ст. 211);
- ✚ неявку на виклик у військовий комісаріат (ст. 211¹);
- ✚ неподання у військовий комісаріат списків юнаків, які підлягають приписці до призовних дільниць (ст. 211²);
- ✚ прийняття на роботу військовозобов'язаних і призовників, які не перебувають на військовому обліку (ст. 211³);
- ✚ незабезпечення сповіщення військовозобов'язаних і призовників про їх виклик у військовий комісаріат, перешкоду їх своєчасній явці на пункти збору чи призовні дільниці (ст. 211⁴);

✚ не своєчасне подання документів, необхідних для ведення військового обліку військовозобов'язаних і призовників, несповіщення їх про виклик у військові комісаріати (ст. 211⁵);

✚ неподання відомостей про військово-зобов'язаних і призовників (ст. 211⁶).

2. Управління національною безпекою

Національна безпека – стан захищеності державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб.

Безпека досягається проведенням єдиної політики у галузі її забезпечення, системою заходів економічного, політичного, організаційно-правового та іншого характеру адекватно загрозам життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави.

Сили (суб'єкти) забезпечення національної безпеки включають:

Український народ; Верховну Раду України; Президента України; Раду національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; Конституційний Суд України; суди загальної юрисдикції; Прокуратуру України; Національний банк України; Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Особлива роль у цій сфері відводиться війсьній організації держави, до якої належать:

Збройні Сили України, внутрішні війська, органи і підрозділи МВС України, Прикордонні війська України, військові підрозділи Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та ін.

Органи Служби безпеки України складають: Центральне управління Служби безпеки України; регіональні обласні управління, їх міжрайонні, районні та міські підрозділи; Служба безпеки АРК; органи військової контррозвідки; військові формування; навчальні, науково-дослідні та інші заклади.

Діяльність цих органів здійснюється за такими основними напрямками:

- 1) контррозвідувальна діяльність;
- 2) боротьба з корупцією і організованою злочинністю;
- 3) розвідувальна діяльність.

Контррозвідувальна діяльність полягає у виявленні, попередженні, припиненні розвідувальної та іншої діяльності спеціальних служб і організацій іноземних держав, а також окремих осіб, спрямованої на заподіяння шкоди безпеці України.

Сутність боротьби з корупцією і організованою злочинністю становлять оперативно-розшукові заходи виявлення, попередження, припинення і розкриття шпигунства, терористичної діяльності, організованої злочинності, корупції, незаконного обігу зброї і наркотичних засобів, контрабанди та інших злочинів; проведення дізнання і попереднього слідства в справах, віднесених до компетенції органів Служби безпеки України.

Розвідувальна діяльність – це комплекс заходів спеціального призначення, спрямованих на інформаційно-аналітичне забезпечення ефективного вирішення орга-

нами виконавчої влади питань внутрішньої і зовнішньої діяльності, пов'язаних з національною безпекою.

Функції державної безпеки здійснюються також Управлінням державної охорони України і службою охорони об'єктів при МВС України.

Важливі функції у сфері безпеки Української держави здійснюють **внутрішні війська**. Відповідно до Закону України від 26 березня 1992 р. «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» (в редакції від 11 грудня 1998 р.) вони забезпечують охорону та оборону важливих державних об'єктів, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України, супроводжують спеціальні вантажі, здійснюють пропускний режим на охоронних об'єктах та ін.

Повноваження: затримувати громадян, перевіряти в них документи, застосовувати заходи фізичного примусу, вогнепальну зброю, спеціальні засоби, бойову техніку тощо.

Державний кордон та його охорона

Державний кордон України становить собою лінію, яка визначає межі сухопутної і водної території країни, а також повітряний простір над нею.

Законом України від 4 листопада 1991 р. «Про державний кордон України» встановлені види, режим і правила охорони державного кордону. Відповідно до цього Закону виділяють два види охорони державного кордону – **політичний і санітарний**.

Основними завданнями охорони державного кордону є забезпечення встановленого режиму державного кордону і прикордонного режиму.

Режим державного кордону – це встановлений законодавством порядок перетинання державного кордону України. Всі особи, їх транспортні засоби, вантажі та інше майно, що перетинають державний кордон, підлягають прикордонному і митному контролю. У відповідних випадках здійснюються також санітарно-карантинний, ветеринарний і фіто-санітарний контроль, контроль за вивезенням з території України культурних цінностей та інший контроль.

З метою забезпечення режиму державного кордону в прикордонній смузі встановлюється прикордонний режим – регламентує правила в'їзду, тимчасового перебування, проживання, пересування, провадження робіт, обліку та тримання на пристанях суден, їх плавання у внутрішніх водах. Прикордонна смуга встановлюється безпосередньо вздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водойм, до неї не включаються населені пункти і місця масового відпочинку населення.

Безпосередньо функції охорони державного кордону здійснюють Прикордонні війська України. Відповідно до Закону України від 4 листопада 1991 р. «Про Прикордонні війська України» їх головним завданням є забезпечення недоторканності державного кордону, а також охорона екологічної зони України.

Державна прикордонна служба України зобов'язана:

- ✚ припиняти будь-які спроби незаконного перетинання кордону;
- ✚ відбивати вторгнення озброєних формувань;
- ✚ забезпечувати виконання зобов'язань, що виникають із міжнародних договорів;
- ✚ здійснювати спільні заходи з органами Служби безпеки, внутрішніх справ, митної, санітарної служб та ін.

Державна прикордонна служба України має право:

- ✚ розташовувати прикордонні наряди, пересуватися при виконанні службових обов'язків по будь-яких ділянках місцевості; вести дізнання в справах про порушення державного кордону, проводити оперативно-розшукову діяльність;

- ✚ здійснювати адміністративне затримання осіб, які порушили державний кордон;

- ✚ перевіряти у осіб, які прямують через державний кордон, документи на право в'їзду або виїзду з країни; здійснювати самостійно або разом з митними установами огляд вантажів та іншого майна;

- ✚ вилучати заборонені до ввезення в країну або вивезення з країни предмети, а також предмети контрабанди.

Санітарна охорона кордону України здійснюється з метою запобігання занесенню небезпечних інфекційних хвороб із-за кордону на територію України і за межі України (за кордон). Організація і порядок санітарної охорони кордону регулюються Законом України від 24 лютого 1994 р. «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення».

Здійснення санітарної охорони кордону покладено на Державну санітарно-епідеміологічну службу України. Цієї ж меті слугує ветеринарна охорона кордону.

Санітарна охорона кордону:

- ✚ медичний огляд і ізоляція хворих;
- ✚ санітарний огляд вантажів і майна;
- ✚ заборона в'їзду і виїзду особам, що страждають на інфекційні захворювання, та ін.

- ✚ заборона ввезення і вивезення заразних тварин, птиці, їх ветеринарний огляд, оголошення карантину та ін.

3. Управління органами внутрішніх справ

Основними завданнями органів внутрішніх справ є:

- ✚ гарантування особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод і законних інтересів;

- ✚ забезпечення охорони громадського порядку;

- ✚ попередження, припинення злочинів та інших правопорушень;

- ✚ своєчасне виявлення, розкриття і розслідування злочинів, розшук осіб, які їх вчинили;

- ✚ забезпечення дорожнього руху;

- ✚ захист власності від злочинних посягань;

- ✚ накладення адміністративних стягнень.

Сутність управління у галузі внутрішніх справ і його особливість полягають у тому, що в процесі такого управління здійснюється безпосередня охорона прав і свобод громадян, а також забезпечується громадський порядок та громадська безпека.

Громадський порядок – це певна система відносин, належний порядок, що склався у суспільстві, який відповідає інтересам держави і всіх її громадян. Це сукупність встановлених у державі правил поведінки у громадських місцях, які регулюються правовими, моральними та іншими соціальними нормами.

Причинами виникнення небезпеки можуть бути: стихійні лиха, епідемії, неправомірні дії, що посягають на такі цінності, як життя, здоров'я, власність, неконтрольоване використання механізмів і машин, що є джерелом підвищеної загрози, а також проведення окремих робіт, пов'язаних з ризиком для населення, тощо.

Функціональна структура органів МВС складається із міліції, слідчого апарату органів внутрішніх справ, національної гвардії.

Систему управління внутрішніх справ України утворюють:

✚ МВС України, у складі якого функціонують головні управління, управління та служби (керівництво, штаб, кримінальна міліція, міліція громадської безпеки, міліція по боротьбі з організованою злочинністю, Головне слідче управління, відділ організації дідання в органах внутрішніх справ, Управління Державної пожежної охорони та ін.);

- ✚ Головне управління МВС України в АРК;
- ✚ управління МВС України в області, містах Києві та Севастополі;
- ✚ районний відділ управління МВС України в області;
- ✚ міське управління МВС України в області;
- ✚ районний відділ міського управління.

В усіх органах внутрішніх справ існують такі види структурних підрозділів:

- 1) *галузеві* (підрозділи міліції, слідчі апарати, пожежна охорона);
- 2) *функціональні* (кадрові, фінансово-економічні, господарські, медичні), які виконують функції забезпечення;
- 3) *загального керівництва* (штаби, чергові частини, інформаційно-аналітичні центри), які виконують функції загального керівництва.

Служба в органах внутрішніх справ

Проходження служби в органах внутрішніх справ складається з прийому на службу, переміщення по службі, присвоєння спеціальних звань, умов проходження служби, припинення служби та ін.

Згідно з Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 р., на службу приймаються особи, які досягли 18річного віку.

Рішення про зарахування кандидатів на службу приймається тільки після ретельної перевірки їх ділових і моральних якостей, способу життя, оточення, а також придатності до служби. Після зарахування до кадрів МВС України працівник складає присягу.

Особовий склад поділяється на рядовий, молодший начальницький, середній начальницький, старший начальницький та вищий начальницький.

Відповідно до чинного законодавства та підзаконних актів встановлено певні обмеження в прийомі на службу: віковий ценз, стан здоров'я, наявність минулої чи існуючої судимості.

Важливе значення для просування по службі має атестація, за допомогою якої характеризується діяльність працівника внутрішніх справ. Висновки атестації містять оцінку якостей співробітника, характеризують рівень його відповідності займаній посаді, оцінку його можливостей.

Спеціальні звання присвоюються співробітникам органів внутрішніх справ з урахуванням їх освіти, кваліфікації, ставлення до службових обов'язків, вислуги років, а також займаної посади.

Міліція України є державним озброєним органом виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права, свободи громадян, власність, довкілля, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань.

Міліція виконує адміністративну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, профілактичну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції.

Адміністративна діяльність міліції регламентується нормами адміністративного права і полягає в організації і практичному провадженні заходів щодо охорони правопорядку та здійснюється службами і підрозділами міліції громадської безпеки, а саме:

патрульно-постовою службою, службою дільничних інспекторів, діяльністю підрозділів, що організують роботу спеціальних установ (приймальників-розподільників), Державтоінспекцією, відділами дозвільної системи та ін.

Оперативно-розшукова діяльність міліції регулюється нормами різних галузей права: адміністративного, кримінального, кримінально-процесуального та ін. Ця діяльність здійснюється оперативними підрозділами органів внутрішніх справ: кримінальною та спеціальною міліцією, спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю, оперативно-розшуковими підрозділами Державтоінспекції.

Кримінально-процесуальна діяльність міліції регулюється кримінально-процесуальним законодавством і здійснюється різними службами і підрозділами кримінальної міліції та міліції громадської безпеки. Предмет цієї діяльності – провадження дізнання по кримінальних справах і т. д.

Профілактична діяльність міліції здійснюється всіма службами міліції і регулюється законами та відомчими нормативними актами, що регламентують діяльність міліції і перш за все служб та підрозділів кримінальної міліції і міліції громадської безпеки.

Міліція України складається з таких підрозділів:

Міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінальну процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції.

Вона складається з підрозділів:

- ✚ кримінальної міліції;
- ✚ міліції громадської безпеки;
- ✚ транспортної міліції;
- ✚ державної автомобільної інспекції;
- ✚ міліції охорони;
- ✚ судової міліції;
- ✚ спеціальної міліції;
- ✚ внутрішньої безпеки.

Для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе народногосподарське значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, Міністерством внутрішніх справ України можуть створюватись спеціальні підрозділи міліції.

Кримінальна міліція – це підрозділи, діяльність яких полягає в організації та практичному здійсненні боротьби з загальнокримінальною злочинністю: вбивствами, крадіжками, пограбуваннями, розбійними нападами, проституцією, розповсюдженням СНІДУ, правопорушеннями, пов'язаними з іноземними громадянами. Це розшук злочинців і осіб, які зникли без вісти, а також передбачені чинним законодавством невідкладні слідчі дії. Підрозділи кримінальної міліції безпосередньо відповідають за стан боротьби з рецидивною та організованою злочинністю, а також ведуть роботу щодо попередження злочинів. Кримінальна міліція – це також підрозділи кримінального розшуку та управління державної служби по боротьбі з економічною злочинністю (УДСБЕЗ), це боротьба зі злочинністю в паливно-енергетичному комплексі, інших базових галузях економіки та державних бюджетних установах, на споживчому ринку та в аграрному секторі економіки, в процесі приватизації, економічної реформи та оподаткування.

Міліція громадської безпеки. Адміністративна діяльність, яка полягає в захисті прав і свобод людини і громадянина, забезпеченні громадського порядку, спокою та безпеки, попередженні і припиненні правопорушень у містах та інших населених пунктах держави, а також боротьба зі злочинністю, здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Міліція громадської безпеки організує роботу спеціальних установ, а саме: приймальників-розподільників для затриманих за бродяжництво та спеціальних приймальників для осіб, підданих адміністративному арешту, забезпечує безпеку працівників суду, правоохоронних органів, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві. В систему підрозділів цієї міліції входить дозвільна система, до компетенції якої належать питання забезпечення правил виготовлення, реалізації, придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної зброї та інших предметів на об'єктах дозвільної системи, організація роботи щодо ліцензування підприємницької діяльності по виробництву, ремонту і реалізації спортивної, мисливської, вогнепальної зброї та ін.

Транспортна міліція. Її діяльність полягає в організації та практичному здійсненні заходів щодо охорони громадського порядку і охорони вантажів, що перевозяться на залізничному, водному (річковому, морському) та повітряному транспорті.

Міліція охорони. На підставі договорів міліція охорони бере під охорону майно громадян, підприємств, установ незалежно від форм власності, громадських об'єднань, іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних громадян, юридичних осіб, а також осіб без громадянства.

Спеціальна міліція. Здійснює функції забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, що мають важливе народногосподарське значення або постраждали внаслідок стихійних лих, катастроф, а також забезпечує охорону громадського порядку під час проведення масових заходів як на місцевому рівні, так і в загальнодержавному масштабі.

В свою чергу, структурні підрозділи ОВС поділяються на оперативнослідчі, адміністративні та забезпечуючі:

1. До оперативно-слідчих належать такі підрозділи:

- чергові частини;
- по боротьбі з організованою злочинністю;
- внутрішньої безпеки;
- кримінальної міліції (за винятком адміністративних і забезпечуючих);
- слідчі;
- дізнання;
- Інтерполу;
- Експертно-криміналістичні.

2. До адміністративних належать такі підрозділи:

- організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника (апарат Міністра, помічники, взаємодії з Верховною Радою та іншими органами);
- штабні (за винятком чергових частин);
- міліції громадської безпеки (за винятком забезпечуючих);
- кінологічні;
- міжнародних зв'язків;
- режимно-секретні;
- інші спеціальні;
- роботи з персоналом;
- державної служби охорони (за винятком забезпечуючих);
- зв'язку;
- технічного захисту інформації;
- інформаційних технологій;
- громадських зв'язків.

3. До забезпечуючих належать такі підрозділи:

- фінансово-економічні, контрольно-ревізійні;
- ресурсного та господарського забезпечення;
- медичного забезпечення та реабілітації;
- капітального будівництва та інвестицій;
- документального забезпечення, канцелярії;
- державного нагляду за охороною праці;
- ветеринарної міліції;
- редакційно-видавничі;
- з охорони та обслуговування матеріальних засобів недоторканого запасу;
- спортивні команди;
- палаци культури, клуби, музеї, оркестри.

На навчальні заклади, науково-дослідні установи (крім експертно-криміналістичних) та внутрішні війська, за винятком їх структурних підрозділів, які пунктом 3 віднесені до забезпечуючих, поширюються штатні нормативи, встановлені для адміністративних підрозділів.

Залежно від характеру завдань і функцій, що виконуються підрозділами, вони поділяються на функціональні та обслуговуючі.

До функціональних належить оперативно-слідчі, адміністративні підрозділи (за винятком їх структурних підрозділів, які віднесені до обслуговуючих) та забезпечуючі підрозділи управлінських апаратів, які виконують управлінські та організаційно-розпорядчі функції (за винятком підрозділів, які віднесені до обслуговуючих).

До обслуговуючих відносяться господарські підрозділи, на які покладені функції забезпечення діяльності безпосередньо управлінських апаратів, або створені у складі інших структурних підрозділів, підприємства та установи забезпечення.

Державний нагляд за безпекою дорожнього руху

Безпека дорожнього руху є врегульований правовими нормами процес руху, експлуатації транспортних засобів, що виключає можливість заподіяння фізичної або майнової шкоди.

Ці норми містяться в Законі України від 30 червня 1993 р. «Про дорожній рух» (з наступними змінами і доповненнями), правилах, положеннях і інструкціях, настановах і правилах дорожнього руху.

Безпосереднє забезпечення державного нагляду за безпекою дорожнього руху покладено на Державну автомобільну інспекцію МВС України (далі – Державтоінспекція).

Державтоінспекції надане право обмежувати, забороняти та вносити оперативні зміни в організацію руху на окремих ділянках автомобільних доріг і вулиць у випадках затримання злочинців, проведення масових та протокольних заходів та в інших екстремальних ситуаціях; зупиняти транспортні засоби у разі порушення вимог правил, норм та стандартів безпеки дорожнього руху, перевіряти у водіїв документи, дорожні (маршрутні) листи; забороняти подальший рух та відстороняти від управління транспортними засобами осіб, що перебувають у стані сп'яніння, або тих, які не мають прав на управління даним видом транспортного засобу чи грубо порушують правила дорожнього руху тощо.

Працівники Державтоінспекції мають право: проводити огляд осіб, які підозрюються у вчиненні адміністративного правопорушення або злочину, для визначення наявності в їх організмі алкоголю, наркотичних засобів, психотропних чи токсичних речовин або направляти чи доставляти зазначених осіб до медичних установ.

Національна гвардія України

Національна гвардія України входить до системи МВС України і призначені для охорони та оборони важливих державних об'єктів, охорони виправно-трудових і лікувально-трудових установ, а також для участі в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю.

Основними завданнями, які покладені на Національну гвардію України, є:

- ✚ охорона та оборона важливих державних об'єктів (зокрема атомних електростанцій, виробничих одиниць загальнодержавного значення, ГЕС, стратегічних об'єктів), виправно-трудових і лікувально-трудових установ, об'єктів матеріально-технічного та військового забезпечення МВС України;
- ✚ супроводження спеціальних вантажів;
- ✚ здійснення пропускового режиму на об'єктах, що охороняються;
- ✚ конвоювання заарештованих і засуджених;
- ✚ охорона підсудних під час судового процесу;
- ✚ переслідування і затримання заарештованих і засуджених осіб, які втекли з-під варти;
- ✚ участь в нагляді за засудженими та особами, які утримуються в лікувально-трудових профілакторіях, виконання доручень адміністрації цих установ щодо забезпечення внутрішнього порядку;
- ✚ участь в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю.

4. Управління закордонними справами

Державне управління закордонними справами – це діяльність органів держави, спрямована на здійснення зовнішньої політики України.

Міністерство закордонних справ України (далі – МЗС України) є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує у межах своїх повноважень проведення зовнішньої політики України і здійснює координацію всіх учасників зовнішньополітичних зв'язків держави. Закордонними органами МЗС України є дипломатичні представництва України, консульські установи, місії України за кордоном.

Дипломатичне представництво України є постійно діючою установою України за кордоном, що покликана підтримувати офіційні міждержавні відносини, здійснювати представництво України, захищати інтереси України, права та інтереси її громадян і юридичних осіб.

Главою дипломатичного представництва України є посол, посланник або повірений у справах. Консульські установи України (Консульське управління МЗС України, представництва МЗС України в Україні, консульські відділи дипломатичних представництв України, генеральні консульства, консульства, віце-консульства та консульські агентства) захищають за кордоном права та інтереси України, юридичних осіб, громадян України, сприяють розвиткові дружніх відносин України з іншими державами, розширенню економічних, торговельних, науково-технічних, гуманітарних, культурних, спортивних зв'язків і туризму, а також сприяють вихідцям з України та їх нащадкам у підтримці контактів з Україною.

5. Управління юстицією

Управління юстицією – це діяльність, спрямована на виконання завдань зміцнення законності, організації захисту прав і законних інтересів громадян та їх об'єднань, підприємств, установ, організацій і держави.

До об'єктів юстиції належать:

- ✚ судові установи;
- ✚ нотаріальні контори;
- ✚ органи реєстрації актів цивільного стану;
- ✚ судово-експертні установи;
- ✚ адвокатура.

Особливості юстиції:

- багатооб'єктність в цій галузі управління;
- різне правове становище об'єктів правового впливу, диференційною ознакою котрих зазвичай виступають їх призначення і характер компетенції;
- різноманітність форм і методів управління, які застосовуються органами юстиції. Так, щодо державних нотаріальних органів та органів реєстрації актів цивільного стану застосовується метод управління; щодо судів – метод керівництва шляхом організаційного та матеріального забезпечення судів, з додержанням принципу незалежності суддів і підпорядкування їх тільки законові; щодо органів адвокатури – метод регулювання;
- керуючий вплив органів управління юстицією носить рекомендаційний характер і зводиться в основному до вирішення організаційних питань, оскільки більшість об'єктів у цій галузі є самостійними і незалежними в своїй практичній діяльності.

Систему органів управління в галузі юстиції складають:

1. Міністерство юстиції України;
2. Головне управління юстиції в АРК;
3. обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції;
4. районні, районні у містах управління юстиції;
5. міські (міст обласного значення) управління юстиції.

Мін'юст України:

1. розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів;
2. здійснює роботу з систематизації законодавства України;
3. веде Єдиний загально-правовий рубрикатор;
4. здійснює заходи щодо вдосконалення роботи органів реєстрації актів цивільного стану та установ нотаріату, контролює їх діяльність;
5. сприяє роботі об'єднань адвокатів; видає та анулює спеціальні дозволи (ліцензії) на здійснення юридичної практики суб'єктами підприємницької діяльності та ін.

Указом Президента України від 31 жовтня 1998 р. «Про службу громадянства та реєстрації фізичних осіб» в системі органів Мін'юсту України створена нова служба, якій передані функції паспортної служби органів внутрішніх справ

Акти цивільного стану – це засвідчені державою факти народження, смерті, одруження, розірвання шлюбу, встановлення батьківства, переміни прізвища, імені, по батькові. В загальному, вони є юридичними фактами, що нерозривно пов'язані з особою-носієм та з якими закон пов'язує виникнення, зміну або припинення відповідних прав і обов'язків.

Акти цивільного стану підлягають обов'язковій реєстрації в органах реєстрації актів цивільного стану. Згідно з Законом України від 24 грудня 1993 р. «Про органи реєстрації актів цивільного стану» їх систему становлять відділи реєстрації актів цивільного стану, а в сільській місцевості – виконавчі комітети сільських і селищних рад.

Органи реєстрації актів цивільного стану забезпечують своєчасну і правильну реєстрацію актів цивільного стану, вносять до актових записів необхідні зміни, доповнення та виправлення; поновлюють втрачені та анулюють повторно складені актові записи; видають громадянам свідоцтва про реєстрацію; зберігають архівний фонд.

Нотаріат в Україні – це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії з метою надання їм юридичної вірогідності.

Головними завданнями нотаріальної служби є:

- ✚ охорона прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб та держави, їх власності шляхом здійснення певних нотаріальних дій;
- ✚ профілактика правопорушень;
- ✚ зміцнення законності.

Правові засади організації і діяльності нотаріальної служби закріплені Законом України від 2 вересня 1993 р. «Про нотаріат».

Згідно з цим Законом вчинення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють в державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси).

Закон надав державним і приватним нотаріусам право

- ✚ посвідчувати угоди;
- ✚ видавати свідоцтва про право власності на частку в спільному майні подружжя;
- ✚ видавати свідоцтва про придбання жилих будинків з прилюдних торгів;
- ✚ видавати дублікати документів, що зберігаються у справах нотаріальної контори;
- ✚ засвідчувати належний рівень перекладу документів з однієї мови на іншу;
- ✚ посвідчувати факт, що громадянин є живим;
- ✚ посвідчувати факт перебування громадянина в певному місці та вчиняти інші нотаріальні дії.

Державні нотаріуси уповноважені:

- ✚ накладати і знімати заборони відчуження жилого будинку, квартири та іншого нерухомого майна;
- ✚ видавати свідоцтва про право власності на частку в спільному майні подружжя у разі смерті одного із подружжя;
- ✚ видавати свідоцтва про право на спадщину;
- ✚ вживати заходів до охорони спадкового майна;
- ✚ посвідчувати договори довічного утримання;
- ✚ засвідчувати справжність підпису на документах, призначених для дії за кордоном, а також підпису батьків або опікуна (піклувальника) на згоду про усиновлення дитини.

В населених пунктах, де немає державного або приватного нотаріуса, певні нотаріальні дії здійснюють посадові особи виконавчих комітетів сільських, селищних та міських рад.

За кордоном виконання нотаріальних дій покладено на консульські установи України. На посаду нотаріуса призначаються громадяни України, які мають вищу

юридичну освіту і пройшли стажування протягом шести місяців у державній нотаріальній конторі або у нотаріуса, що займається приватною нотаріальною практикою, склали кваліфікаційний іспит та одержали свідоцтво про право заняття нотаріальною діяльністю.

Органи юстиції та адвокатура

Специфіка взаємовідносин органів юстиції та адвокатури визначається тим, що остання є громадською організацією, яка діє на засадах самоврядування, самостійно вирішуючи всі свої внутрішні питання. Тому основною рисою цих взаємовідносин є співробітництво.

Правове становище адвокатури, її завдання, права та обов'язки закріплені Законом України від 19 грудня 1992 р. «Про адвокатуру».

Адвокатура є добровільним професійним громадським об'єднанням, покликаним сприяти захисту прав, свобод та представляти законні інтереси громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, юридичних осіб, надавати їм іншу юридичну допомогу.

Адвокати дають консультації та роз'яснення з юридичних питань, усні і письмові довідки щодо законодавства; складають заяви, скарги та інші документи правового характеру; здійснюють представництво в суді, інших державних органах, перед громадянами та юридичними особами та ін.

Адвокат має право займатися адвокатською діяльністю індивідуально, об'єднуватися з іншими адвокатами в колегії, адвокатські фірми та інші адвокатські об'єднання.

Порядок утворення, діяльності, реорганізації та ліквідації адвокатських об'єднань, структура, штати, функції, порядок витрачання коштів, права та обов'язки керівних органів, порядок їх обрання та інші питання, що належать до їх діяльності, регулюються Законом України «Про адвокатуру» та статутом відповідного об'єднання.

Література до теми № 16

1. Конституція України // ВВРУ. – 1996.– № 30. – Ст. 141.
2. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № 1932XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/193212>
3. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 № 1934XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/193412>
4. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей Закон України від 20.12.1991 № 2011XII./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/201112>
5. Про альтернативну (невійськову) службу Закон України від 12.12.1991 № 1975XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/197512>
6. Про військовий обов'язок і військову службу Закон України від 25.03.1992 № 2232XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/223212>
7. Про правовий режим надзвичайного стану Закон України від 16.03.2000 № 1550III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/155014>
8. Про Раду національної безпеки і оборони України Закон України від 05.03.1998 № 183/98ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98%D0%B2%D1%80>

9. Про військовий обов'язок і військову службу Закон України від 25.03.1992 № 2232XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/223212>
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 5 січня 2014 р. – К.: Велес, 2014. – 176 с.
11. Адміністративне право: навч. посібник. – 3 вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
12. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристъ, 2004. – 728 с.
13. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
14. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.

Тема № 17. УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЮ СФЕРОЮ

1. *Управління освітою*
2. *Управління наукою*
3. *Управління охороною здоров'я населення*
4. *Управління культурою*
5. *Управління фізичною культурою, спортом та туризмом*
6. *Державна політика у справах сім'ї та молоді*
7. *Управління у сфері соціального захисту населення*

1. Управління освітою

Конституція України в ст. 53 закріплює право громадян України на освіту.

Основним нормативним актом, який регулює освітянську діяльність в державі, є Закон України від 23 березня 1996 р. «Про освіту».

Структура освіти включає в себе: дошкільну освіту; загальну середню освіту; позашкільну освіту; професійно-технічну освіту; вищу освіту; післядипломну освіту; аспірантуру; докторантуру; самоосвіту.

В Україні встановлені такі освітньо-кваліфікаційні рівні: кваліфікований робітник, молодший спеціаліст та бакалавр – кваліфікаційні рівні базової вищої освіти; спеціаліст, магістр – повної вищої освіти. Хоча, останнім часом проглядаються тенденції до консолідації кількості вищих освітніх рівнів шляхом ліквідації позиції «бакалавр» з зазначеного переліку.

Основними принципами освіти в Україні є:

- доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою;
- рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку;
- гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей;

- органічний зв'язок з освітою та національною історією, культурою, традиціями;
- незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій;
- науковий, світський характер освіти; інтеграція з наукою і виробництвом;
- взаємозв'язок з освітою інших країн;
- гнучкість і прогностичність системи освіти;
- єдність і наступність системи освіти;
- безперервність і різноманітність освіти;
- поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті.

До органів управління освітою в Україні належать:

- Міністерство освіти і науки України;
- міністерства і відомства України, яким підпорядковані заклади освіти;
- Атестаційна колегія МОН України;
- Міністерство освіти АРК;
- місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування і підпорядковані їм органи управління освітою.

Управління освітніми закладами

Безпосереднє управління дитячим дошкільним закладом (дитячими яслами, дитячими садками), школами, позашкільними закладами освіти здійснює директор (завідувач), який призначається вищим органом управління освіти чи органом місцевого самоврядування.

Управління професійно-технічним закладом освіти, який забезпечує первинну професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації робітників, відповідно до Закону України від 10 лютого 1998 р. «Про професійно-технічну освіту» здійснює директор, якого призначає спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері професійно-технічної освіти, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані професійно-технічні навчальні заклади державної форми власності.

Керівник професійно-технічного навчального закладу іншої форми власності призначається засновником.

Дорадчим органом управління вищого навчального закладу є **вчена рада**, на яку покладені обов'язки по координації та контролю за науковою, навчальною, методичною та виховною роботою в закладі. Вона діє на підставі Положення про державний вищий заклад освіти, статуту відповідного вищого закладу та Положення про вчену раду вищого закладу освіти.

Вищим колегіальним органом самоврядування закладу освіти є **загальні збори або виборний орган (конференція трудового колективу)**. Його повноваження та механізм створення визначаються статутом вищого навчального закладу.

Державний контроль за діяльністю освітніх закладів

Контроль за виконанням вимог законодавства України освітніми закладами у галузі освітньо-виховної роботи здійснюють Державна інспекція закладів освіти, що утворена при Міносвіти і науки України (вони здійснюють так званий відомчий контроль), а з інших питань – у галузі бюджетної, фінансової дисципліни, дотримання природоохоронного законодавства та ін. – органи місцевого самоврядування, виконавчої влади і спеціальні контролюючі органи – органи міжвідомчого та надвідомчого контролю.

2. Управління наукою

Згідно з ст. 54 Конституції України держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством.

Правові засади державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності визначені у Законі України від 13 грудня 1991 р. «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» (у редакції від 1 грудня 1998 р.)

Державне управління та регулювання наукової діяльності здійснюється згідно з принципами:

1. органічності єдності науково-технічного, економічного, соціального та духовного розвитку суспільства, поєднання централізації та децентралізації управління у науковій діяльності;
2. додержання вимог екологічної безпеки; визнання свободи творчої, наукової та науково-технічної діяльності;
3. збалансованості розвитку фундаментальних і прикладних досліджень;
4. використання досягнень світової науки, можливості міжнародного наукового співробітництва;
5. свободи поширення наукової та науково-технічної інформації;
6. відкритості для міжнародного науково-технічного співробітництва;
7. забезпечення інтеграції української науки в світову в поєднанні із захистом інтересів національної безпеки.

Наукову діяльність здійснюють наукові установи, наукові організації, вищі навчальні заклади III–IV рівнів акредитації, громадські організації у науковій та науково-технічній діяльності.

Державну політику формує консультативно-дорадчий орган – Рада з питань науки та науково-технічної політики.

Пріоритетні напрями розвитку науки і техніки:

1. охорона навколишнього природного середовища;
2. здоров'я людини;
3. виробництво, переробка та збереження сільськогосподарської продукції;
4. екологічно чиста енергетика та ресурсозберігаючі технології;
5. наукові проблеми розбудови державності України; нові речовини та матеріали;
6. перспективні інформаційні технології, прилади комплексної автоматизації, системи зв'язку.

Органи управління наукою

1. Центральним органом виконавчої влади у цій сфері є Міносвіти і науки України.
2. Інші центральні органи виконавчої влади
 - здійснюють управління науковою та інноваційною діяльністю у відповідній галузі;
 - визначають напрями її розвитку;
 - спрямовують і контролюють діяльність підпорядкованих їм наукових організацій:
 - організують виробництво сучасної конкурентоспроможної продукції;
 - відповідають за рівень науково-технічного розвитку відповідних галузей.
3. Місцеві органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування.

Департамент атестації кадрів вищої кваліфікації

- створює спеціалізовані ради по захисту дисертацій, затверджує їх персональний склад і перелік спеціальностей, по яких цим радам надається право проведення захисту дисертацій, провадить їх періодичну атестацію;
- розробляє і затверджує вимоги до дисертацій і осіб, які претендують на здобуття наукового ступеня і вченого звання старшого наукового співробітника;
- затверджує рішення спеціалізованих вчених рад про присудження наукового ступеня доктора наук;
- приймає рішення про видачу диплома кандидата наук на основі рішення спеціалізованої вченої ради про присудження вченого ступеня;
- приймає рішення про видачу атестата старшого наукового співробітника на основі рішення вченої ради про присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника.

Атестаційна колегія МОН України уповноважена

- скасовувати рішення спеціалізованих рад і вчених рад про присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання;
- позбавляти їх права прийому до захисту дисертації; позбавляти наукових і науково-педагогічних співробітників наукових ступенів і вченого звання старшого наукового співробітника.

З питань атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації ВАК України видає інформаційний бюлетень.

Постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. затверджено Порядок присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань.

4. Комісія Кабінету Міністрів України з питань науково-технічного розвитку.

Наукові заклади і наукові товариства

Вища наукова установа України – Національна Академія наук (далі – НАН України).

НАН України є державною самоврядною науковою організацією, що заснована на державній власності та діє на основі законодавства України відповідно до статуту Академії.

Це вища наукова установа України, яка організує і здійснює фундаментальні та прикладні дослідження з найважливіших проблем природничих, технічних і гуманітарних наук.

В Україні діють і галузеві академії наук.

1. Українська академія аграрних наук.
2. Академія педагогічних наук України.
3. Академія медичних наук України.
4. Академія правових наук України.

Основними завданнями Академії правових наук України є:

- комплексний розвиток правової науки;
- проведення фундаментальних і прикладних досліджень в галузі держави і права;
- наукове забезпечення правотворчої діяльності державних органів;
- вивчення та узагальнення механізмів реалізації актів законодавства, визначення пріоритетних напрямів розбудови правової держави;
- наукове забезпечення здійснюваних реформ;
- підготовка практичних рекомендацій щодо вдосконалення діяльності органів державної влади;

- кооперація з іноземними державами задля узагальнення міжнаціонального досвіду у галузі юриспруденції, обміну передовими дослідженнями у цій галузі, прогнозування перспектив та визначення пріоритетів подальшого розвитку;

- розвиток правової науки і юридичної освіти.

5. Академія мистецтв України як вищої творчо-наукової установи у галузі мистецтва.

Галузеві академії наук є державними науковими організаціями, що засновані на державній власності. Їх фінансування може здійснюватися за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством.

Розвиток галузевої і відомчої науки здійснюється в рамках науково-дослідних, дослідно-конструкторських та інших установ, що перебувають у системі відповідних міністерств, державних комітетів та інших органів виконавчої влади.

Наукові дослідження у вузах – вузівська наука. Виконавцями науково-дослідних робіт є професорсько-викладацький склад, студенти, докторанти, аспіранти, стажисти, наукові співробітники.

Однією з форм організації науки є національні наукові центри. Статус національного наукового центру може бути надано науковій установі, вищому навчальному закладу IV рівня акредитації, що проводить комплексні наукові дослідження загальнодержавного значення та мають світове визнання своєї діяльності.

З метою забезпечення програм і проєктів, визначення напрямів науково-технічної діяльності, аналізу та оцінки ефективності використання науково-технічного потенціалу, результатів досліджень передбачається проведення наукової і науково-технічної експертизи.

3. Управління охороною здоров'я населення

Організаційно-правові засади управління охороною здоров'я населення

Право на охорону здоров'я – це передусім забезпечення відповідного життєвого рівня. Крім того, це право передбачає також наявність безпечного для життя і здоров'я людини навколишнього природного середовища.

Принципи охорони здоров'я:

- визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямком діяльності суспільства і держави, одним з головних факторів виживання та розвитку народу України;

- додержання прав і свобод людини і громадянина у галузі охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій;

- загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг у галузі охорони здоров'я;

- відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість;

- орієнтація на сучасні стандарти здоров'я і медичну допомогу, поєднання вітчизняних традицій та досягнень зі світовим досвідом у галузі охорони здоров'я;

- децентралізація державного управління, розвиток самоуправління і самостійності працівників охорони здоров'я на правовій та договірній підставах та ін.

Система органів управління охороною здоров'я населення:

1. Кабінет Міністрів України;
2. Міністерство охорони здоров'я України;
3. Рада міністрів АРК;
4. Державні функції у галузі охорони здоров'я здійснюють також інші органи, які мають у своєму віданні установи охорони здоров'я. До таких органів, зокрема, належать Міноборони України, МВС України, Служба безпеки України, Мінтранс України. Ці органи визначають структуру управління відомчими установами охорони здоров'я;

5. місцеві державні адміністрації (управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій, відділи охорони здоров'я районних державних адміністрацій).

Безпосередню охорону здоров'я населення забезпечують санітарно-профілактичні, лікувально-профілактичні, фізкультурно-профілактичні, санаторно-курортні, аптечні, науково-медичні та інші заклади охорони здоров'я.

До закладів охорони здоров'я належать лікарні, поліклініки, спеціалізовані диспансери, пологові будинки, санітарно-епідеміологічні центри, станції швидкої медичної допомоги, медико-санітарні частини установ і закладів та ін.

Санітарно-епідеміологічний нагляд

Державну санітарно-епідеміологічну службу України очолює головний державний санітарний лікар України – перший заступник Міністра охорони здоров'я України.

Мета державного санітарно-епідеміологічного нагляду є контроль за додержанням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства, попередження, виявлення та усунення шкідливого впливу небезпечних чинників на здоров'я людей та застосування у необхідних випадках заходів правового характеру щодо порушників.

До числа адміністративно-попереджувальних заходів, зокрема, належать:

1. відвідування об'єктів для проведення перевірок додержання санітарного законодавства;
2. витребування від юридичних осіб і громадян даних, що характеризують санітарний та епідемічний стан об'єктів, здоров'я людей;
3. введення карантину;
4. проведення обов'язкових профілактичних щеплень;
5. обов'язковий медичний огляд стану здоров'я відповідних груп працівників, громадян тощо.

Заходи адміністративного припинення:

1. вимога до порушника санітарного законодавства припинити протиправну поведінку;
2. обмеження, тимчасова заборона чи припинення будівництва, реконструкції та розширення об'єктів;
3. обмеження, зупинення чи заборона викидів (скидання) забруднюючих речовин;
4. вилучення із реалізації продуктів харчування, хімічних і радіоактивних речовин, біологічних матеріалів;
5. опечатування приміщень, джерел енергії, агрегатів, механізмів та іншого обладнання.

Адміністративні стягнення накладаються за вчинення правопорушень у розглядуваній сфері, передбачених КпАП. У КпАП встановлено адміністративну відповідальність

за: порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм (ст. 42); виробництво, заготівлю, реалізацію сільськогосподарської продукції, що містить хімічні препарати понад гранично допустимих рівнів концентрації (ст. 421); заготівлю, переробку або збут радіоактивних забруднень продуктів харчування чи іншої продукції (ст. 422); виробництво, зберігання, транспортування або реалізацію продуктів харчування чи продовольчої сировини, забруднених мікроорганізмами і іншими біологічними агентами понад гранично допустимих рівнів (ст. 423); незаконне виготовлення, придбання, зберігання, перевозку, пересилку наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44); ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, заражених венеричною хворобою (ст. 45); порушення встановленого порядку взяття, переробки, зберігання, реалізації і застосування донорської крові або її компонентів і препаратів (ст. 45i); умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою (ст. 46) та ін.

Справи про ці правопорушення розглядаються адміністративними комісіями, районними (міськими) судами (суддями), органами внутрішніх справ (міліції), органами, установами і закладами державної санітарно-епідеміологічної служби. Стягненнями, що накладаються, є штраф, конфіскація або вилучення предметів правопорушення, адміністративний арешт.

4. Управління культурою

До культурної галузі належать:

1. театральне, музичне, хореографічне, образотворче, декоративно-прикладне, естрадне і циркове мистецтво;
2. концертні організації, музеї, бібліотеки, будинки культури та ін.;
3. кінематографія; телебачення і радіомовлення;
4. видавнича справа, поліграфія і торгівля книгами.

Управління культурою полягає в:

1. організації створення, розповсюдження і популяризації творів літератури та мистецтва;
2. забезпеченні поширення інформації і пропаганди досягнень культури;
3. збереженні і використанні культурних цінностей;
4. охороні творів мистецтва і пам'яток культури, підвищенні культурного рівня населення України
5. керівництві підприємствами, організаціями, установами і закладами культури.

Систему державних органів управління культурою складають:

1. Міністерство культури і мистецтв України;
2. Міністерство культури АРК;
3. управління культури обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;
4. відділи культури районної державної адміністрації;
5. підвідомчі їм театри, концертні організації, художні колективи, цирку, бібліотеки, музеї, клуби та інші театральні-видовищні підприємства і заклади культури;
6. спеціальні навчальні заклади культури і мистецтва, музичні та художні школи.

Уповноваженим органом управління державним телебаченням і радіомовленням України є Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України.

Законом України від 23 вересня 1997 р. створена Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення – постійно діючий контроль за додержанням:

1. чинного законодавства в галузі телебачення і радіомовлення суб'єктами право-відносин України;
2. за додержанням телерадіоорганізаціями умов ліцензії;
3. порядку мовлення під час виборів і референдумів;
4. стандартів і норм технічної якості телерадіопрограм;
5. чинного законодавства України щодо реклами, авторського права і суміжних прав, державної мови, спонсорської діяльності;
6. за розподілом та ефективним використанням радіочастотного ресурсу для потреб телерадіомовлення.

Суспільне телерадіомовлення України – це телерадіоорганізація з статусом єдиної загальнонаціональної неподільної і неприбуткової системи масової комунікації, яка є об'єктом права власності Українського народу.

Невід'ємною складовою частиною системи Суспільного телерадіомовлення України є телерадіоорганізація «Громадське Українське радіо і телебачення» (ГУРТ), яка діє на підставі Положення про неї.

Важливе значення в сфері управління культурою має інформація. Законом України від 2 жовтня 1992 р. «Про інформацію» встановлено загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплено право на інформацію, її систему, джерела, визначено статус учасників інформаційних відносин, урегульовано доступ до інформації та забезпечення її охорони і захист особи та суспільства від неправдивої інформації.

Функції центрального органу виконавчої влади в сфері інформації виконує Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України.

Також утворено Державне агентство інформації України.

Масова інформація – це публічно поширювана друкована та аудіовізуальна інформація. Друкованими засобами масової інформації є періодичні друковані видання (преса) – газети, журнали, бюлетені. Аудіовізуальними засобами масової інформації є: радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо.

Правові основи діяльності друкованих засобів масової інформації (преси) в Україні Законом України від 5 липня 1997 р. «Про видавничу справу», Законом України від 16 листопада 1992 р. «Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні». Їх діяльність регулюється також законами України від 3 липня 1996 р. «Про рекламу», «Про авторське право і суміжні права», від 23 березня 2000 р. «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм», постановою Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2000 р. «Про затвердження положень з питань розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм» та іншими законодавчими актами. Всі друковані засоби масової інформації, що видаються на території України, підлягають державній реєстрації в органах виконавчої влади.

Ведеться Державний реєстр України видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції.

У сфері видавничої справи та інформаційної діяльності певна роль належить державній культурно-науковій установі – Книжковій палаті України, повноваження якої закріплені в ст. 27 Закону України «Про видавничу справу».

Правові основи діяльності в галузі кінематографії та регулювання суспільних відносин, пов'язаних з виробництвом, розповсюдженням, зберіганням і демонтажуванням фільмів, урегульовані Законом України від 13 січня 1998 р. «Про кінематографію». Державну політику в галузі кінематографії реалізує Мінкультури України, яке здійснює управління кіновиробництвом і кінопрокатом – та формує Державний фільмофонд.

Державне управління в галузі охорони і використання пам'яток історії та культури здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Спеціально уповноваженими державними органами у цій галузі є Мінкультури України, Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України, Державний комітет архівів України.

Відповідно до Закону України від 13 липня 1978 р. «Про охорону і використання пам'яток історії та культури» утворена Комісія з питань відтворення видатних пам'яток історії та культури, яка діє на підставі Положення про неї.

При Президенті України утворено консультативно-дорадчий орган – Раду з питань збереження національної культурної спадщини. Цей орган у своїй діяльності керується Положенням про нього, затвердженим Президентом України 27 жовтня 1997 р.

Закон України від 27 січня 1995 р. «Про бібліотеки і бібліотечну справу» визначає загальні засади бібліотечної справи і бібліотечну систему України.

Мінкультури України та інші органи виконавчої влади, що мають бібліотеки, реалізують державну політику в галузі бібліотечної справи, визначають систему управління мережею підпорядкованих їм бібліотек, забезпечують координацію їх діяльності з бібліотечною системою Мінкультури України.

Фінансування державних бібліотек здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.

Суспільні відносини у галузі музейної справи врегульовані Основами законодавства України про культуру та Законом України від 29 червня 1995 р. «Про музеї та музейну справу».

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 листопада 1998 р. «Про нормативне забезпечення населення клубними закладами» затверджені нормативи забезпечення населення клубними закладами.

В Україні діє система архівних установ, яка здійснює свої функції відповідно до Закону України від 24 грудня 1993 р. «Про національний архівний фонд та архівні установи».

До неї входять:

1. Державний комітет архівів України;
2. центральні та галузеві державні архіви;
3. державні архівні установи АРК;
4. місцеві державні архівні установи;
5. архівні підрозділи самоврядних наукових установ, державних музеїв та бібліотек;
6. архівні підрозділи органів, підприємств, установ і організацій;
7. архіви (архівні підрозділи) об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, заснованих на колективній та приватній формах власності;
8. науково-дослідні установи в галузі архівної справи.

Центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління архівною справою та несе відповідальність за її стан і подальший розвиток, є Державний комітет архівів України, який здійснює контроль і нормативно-методичне забезпечення ведення діловодства і архівної справи.

Особливе місце у сфері культури і мистецтва посідають Громадські об'єднання. В Україні створені і діють творчі спілки письменників, композиторів, художників, театральних діячів, кінематографістів, фотохудожників, журналістів, архітекторів, майстрів народного мистецтва, дизайнерів та ін. Правові та організаційні засади діяльності творчих спілок у галузі культури та мистецтва визначені Законом України від 17 жовтня 1997 р. «Про професійних творчих працівників та творчі спілки».

Творча спілка створюється групою професійних творчих працівників відповідного фахового напрямку в галузі культури та мистецтв (Всеукраїнська – у складі не менш як 100 осіб, регіональна (місцева) – не менш як 20 осіб), що мають у своєму доробку завершені та оприлюднені твори культури і мистецтва чи їх інтерпретації.

Членами творчої спілки можуть бути професійні творчі працівники, які досягли вісімнадцяти років.

5. Управління фізичною культурою, спортом та туризмом

Фізична культура – складова частина загальної культури суспільства, спрямована на зміцнення здоров'я, розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей людини з метою гармонійного формування її особистості.

Спорт є органічною частиною фізичної культури, особливою сферою виявлення та уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки.

Закон України від 24 грудня 1993 р. «Про фізичну культуру і спорт».




Закон України від 15 вересня 1995 р. «Про туризм».

Положення «Про державні тести і нормативи оцінки фізичної підготовленості населення України».

В Україні розроблена довгострокова Державна програма розвитку фізичної культури і спорту, затверджена Указом Президента України від 22 червня 1994 р.

Безпосередня організація і контроль за виконанням програми покладається на Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України – центральний орган виконавчої влади у цій галузі діяльності.

Систему органів управління фізичною культурою, спортом та туризмом становить:

-  Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України;
-  Державна політика в галузі туризму визначається Верховною Радою України;
-  Центральним органом виконавчої влади в галузі туризму також є Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України.

Добровільні спортивні товариства є масовими громадськими об'єднаннями. У своїй діяльності вони керуються законами України «Про фізичну культуру і спорт», «Про Громадські об'єднання» та іншими законодавчими актами України.

В Україні створені добровільні спортивні товариства «Україна», «Колос», «Динамо», ЦСКА, «Гарт», які діють у відповідності зі статутами та положеннями про них.

Товариство «Україна» займається фізкультурно-оздоровчою роботою у виробничій та соціально-побутовій сферах, проводить масові спортивні змагання, а також бере участь у міжнародних спортивних змаганнях майже з усіх видів, які входять до програми Олімпійських ігор.

Добровільне спортивне товариство «Гарт» проводить свою роботу серед учнівської та студентської молоді, об'єднує професійні, навчально-виховні і вищі навчальні заклади, організує масові спортивні змагання, поєднуючи спорт з інтелектуальним, духовним та естетичним вихованням.

Спортивне товариство «Колос» охоплює сільське населення. Пріоритетним напрямком його роботи є реформування організаційних основ фізкультурно-спортивного руху, що передбачає створення в сільській місцевості територіальних фізкультурно-спортивних клубів.

Відомчі спортивні товариства «Динамо» та ЦСКА здійснюють масову фізкультурно-спортивну роботу серед робітників органів внутрішніх справ, військовослужбовців, особливого складу правоохоронних органів, військових формувань та членів їх сімей.

Крім добровільних спортивних товариств, велику роль в розвитку фізичної культури і спорту відіграє Національний олімпійський комітет України (далі – НОК України), який є незалежною, неурядовою, громадською організацією і має виключне право представляти Україну на Олімпійських іграх, в Міжнародному олімпійському комітеті, міжнародних олімпійських організаціях.

6. Державна політика у справах сім'ї та молоді

Молодіжна політика в Україні є пріоритетним напрямком діяльності держави. Її засади і принципи сформульовані в Декларації «Про засади державної молодіжної політики в Україні» від 15 грудня 1992 р.

Головними завданнями державної молодіжної політики є:

1. вивчення становища молоді, створення необхідних умов для зміцнення правових і матеріальних гарантій щодо здійснення прав і свобод молодих громадян, діяльності молодіжних організацій з метою повноцінного соціального становлення та розвитку молоді;
2. допомога молодим людям у реалізації і самореалізації їх творчих можливостей та ініціатив;
3. широке залучення юнаків і дівчат до активної участі у національно-культурному відродженні українського народу, формуванні його свідомості, розвитку традицій і національно-етнічних особливостей;
4. сприяння у працевлаштуванні після закінчення навчального закладу та ін.

Державна молодіжна політика поширюється на громадян України віком від 15 до 28 років. Проведення державної політики з питань сім'ї, соціального становлення та розвитку молоді здійснюється Державним комітетом молодіжної політики, спорту і туризму України.

Управління у справах сім'ї та молоді реалізують державну політику стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей, охорони материнства і дитинства, створення сприятливих умов для фізичного, інтелектуального і духовного розвитку зазначених категорій громадян, забезпечення рівних прав і можливостей, а також організують виконання актів законодавства України, здійснюють контроль за їх реалізацією у межах своєї компетенції.

Держава гарантує працездатній молоді рівне з іншими громадянами право на працю. Особливості праці неповнолітніх встановлюються законодавством України.

7. Управління у сфері соціального захисту населення

Соціальне забезпечення та захист громадян України є одним з важливих напрямів діяльності держави.

1. Держава несе обов'язки по матеріальному підтриманню своїх громадян;
2. створює умови для повного здійснення громадянами права на працю;
3. гарантує рівні можливості у виборі професії та трудової діяльності;
4. реалізує програми професійно-технічного навчання, підготовки кадрів відповідно до суспільних потреб;
5. Використання примусової праці забороняється;
6. Громадянам гарантуються захист від незаконного звільнення, право на своєчасне одержання винагороди.

Для здійснення управління фінансами пенсійного забезпечення створено Пенсійний фонд України, який є центральним органом виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України. Він діє згідно з Положенням «Про Пенсійний фонд України» від 1 червня 1994 р.

Система органів соціального захисту населення

З метою посилення соціальної спрямованості реформ та створено Міністерство праці та соціальної політики України (далі – Мінпраці України) для проведення активної соціальної політики щодо координування і комплексного здійснення соціальних перетворень у сфері трудових відносин, зайнятості, соціального захисту і пенсійного забезпечення населення

Мінпраці України:

1. реалізує єдину державну політику щодо соціального забезпечення населення та соціальної захищеності інвалідів і громадян похилого віку;
2. несе відповідальність за розвиток цієї справи;
3. займається організацією роботи по призначенню та виплаті пенсій відповідно до чинного законодавства та ін.

Відповідно до Закону України від 16 грудня 1993 р. «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку» ветеранами праці визнаються громадяни, які працювали на підприємствах, в установах, організаціях, об'єднаннях громадян, фізичних осіб, мають стаж роботи 40 років – для чоловіків і 35 років – для жінок і вийшли на пенсію.

Ветеранами праці визнаються громадяни, які працювали на підприємствах, в установах, організаціях, об'єднаннях громадян, фізичних осіб, мають стаж роботи 40 років – для чоловіків і 35 років – для жінок і вийшли на пенсію.

Порядок і умови пенсійного забезпечення встановлюються Законом України «Про пенсійне забезпечення». Громадянам похилого віку, які не мають права на трудову пенсію, призначається соціальна пенсія.

Література до теми № 17

1. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні: Закон України від 16.12.1993 № 3721XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/372112>
2. Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України: Постанова Кабінету Міністрів України 23.07.2014 № 280. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2802014>
3. Про основи державної політики у сфері науки і науковотехнічної: Закон України від 01.12.1998 № 284XIV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/28414>
4. Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24.12.1993 № 3814XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/381412>
5. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 № 554/97ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/554/97>
6. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 № 3808XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/380812>
7. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 № 324/95ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324/95>
8. Про видавничу справу: Закон України від 05.06.1997 № 318/97ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/annot/318/97>
9. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 № 2782XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278212>
10. Про рекламу: Закон України від 03.07.1996 № 270/96ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/270/96>
11. Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні: Закон України від 15.12.1992 № 2859XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/285912>
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 5 січня 2014 р. – К.: Велес, 2014. – 176 с.
13. Адміністративне право: навч. посібник. – 3 вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
14. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристъ, 2004. – 728 с.
15. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
16. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.

Тема № 18. УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

1. *Економіка як об'єкт адміністративно-правового регулювання*
2. *Суб'єкти адміністративно-правового регулювання у сфері економіки*
- 2.1. *Управління Валютно-кредитною радою*
- 2.2. *Управління Міністерством економічного розвитку і торгівлі України*
- 2.3. *Управління Мінагропромом України*
- 2.4. *Управління Мінвуглепромом України*
- 2.5. *Повноваження виконавчих комітетів у сфері економіки*
3. *Демоніполізація економіки*

1. Економіка як об'єкт адміністративно-правового регулювання

Термін «економіка» утворився від грецьких слів «*oikos*», що означає у перекладі будинок, господарство і «*nomos*» – правило, закон. Сукупність цих слів у буквальному значенні означає «правила ведення домашнього господарства».

Сучасні економічні словники визначають «економіку» як господарство, сукупність засобів, об'єктів, процесів використовуваних людьми для забезпечення життя задоволення потреб шляхом створення необхідних людині благ, умов і засобів існування із застосуванням праці.

У сьогоденнішому розумінні «економіка» – це системний господарський комплекс, що містить у собі взаємозв'язані і взаємозалежні ланки, по-перше, суспільного виробництва, по-друге, розподілу і, по-третє, обміну зробленого продукту в масштабах усієї держави.

Економіка – складна поліструктурна система суспільних взаємозв'язків, яка функціонує з метою задоволення матеріальних потреб суспільства. Основними складовими системи економіки є галузі, підгалузі та їхні комплекси.

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.

Усі перелічені галузі й комплекси перебувають у тісній взаємодії і пройняті багатма інтегративними зв'язками. Кожна з них складається з кількох підгалузей. Підгалузі відрізняються, з одного боку, значною самостійністю, а з другого боку – взаємозалежністю й інтегрованістю з економічною системою в цілому.

Так, промисловість чітко поділяється на машинобудівну, хімічну, металургійну тощо.

Транспорт – на залізничний, повітряний, водний, автомобільний, трубопровідний.

Зв'язок – на поштовий, телефонний, радіозв'язок.

Будівельний комплекс – на промислове будівництво, цивільне будівництво, дорожнє будівництво.

У кожній з перелічених галузей і підгалузей є специфічні матеріальні умови виробництва, технологічні процеси, структура і чисельність підприємств, інженерно-

технічний та управлінський персонал тощо. Всі ці чинники визначають їх місце і призначення в економічній системі, а також особливості міжгалузевих зв'язків.

Стан економіки, рівень її розвитку, ефективність прямо залежать від спроможності держави управляти виробництвом і обертанням виробленого тут матеріального продукту.

Регулювання економіки є найважливішою функцією держави в умовах ринкового господарювання, а тим більше в умовах переходу до нього. Саме держава встановлює правові основи для прийняття управлінських рішень, захищає інтереси національної економіки, формує її інфраструктуру, контролює процеси грошового обігу, встановлює і розвиває економічно вигідні для суспільства і держави правовідносини.

Основними напрямками, що охоплюються державним керівництвом у сфері економіки, є:

- фінансова політика та її стабілізація;
- грошово-кредитна політика і зміцнення банківської системи;
- інноваційно-інвестиційна діяльність;
- прискорення приватизаційних процесів;
- посилення управління державним сектором економіки;
- зовнішньоекономічна політика і залучення іноземних інвестицій;
- подолання платіжної кризи;
- політика доходів та регулювання заробітної плати;
- стимулювання малого бізнесу;
- соціальна політика (погашення заборгованості у виплаті заробітної плати, пенсійна реформа, зайнятість населення та ін.).

Зміст державного керівництва у сфері економіки полягає в:

- удосконаленні взаємодії центральних органів виконавчої влади і органів державної виконавчої влади на місцях, органів місцевого самоврядування, організацій та об'єднань роботодавців;
- чіткому закріпленні компетенції центральних і місцевих органів виконавчої влади в економічній сфері;
- поглибленні децентралізації в управлінні економікою, гарантуванні реалізації економічних прав місцевих органів виконавчої влади, підприємств і установ, невтручання в питання, віднесені до їх компетенції та компетенції органів місцевого самоврядування;
- удосконаленні правового статусу міністерств і відомств, що здійснюють управління галузями народного господарства;
- конкретизації в нормативних актах (статутах) завдань і функцій центральних органів виконавчої влади, їх повноважень по координації і регулюванню у відповідних галузях і сферах управління;
- передачі в приватну власність на місцях підприємств, установ, організацій загальнодержавної власності або розширенні їх впливу на таких суб'єктів;
- підготовці фахівців для галузей народного господарства, недержавних структур – на договірних засадах, їх перепідготовці та перекваліфікації та ін.

Практика вже засвідчила, якщо покладатися тільки на суто ринкові механізми у розвитку соціально-економічної системи, то, як це, на перший погляд, не парадоксально, перехід до цивілізованого суспільства з ринковою економікою стане справою віддаленого майбутнього, причому без гарантій виникнення оптимальних пропорцій як у структурі самої економіки, так і в структурах управління.

Без державного регулювання помітно знижується ефективність виробництва, незатребуваною виявляється фундаментальна наука, скорочується через подорожчання

інфраструктура соціальної сфери, а рух до цивілізованих форм життя здійснюється стихійно, з великими витратами і значними втратами.

Управління економічною сферою являє собою складний процес цілеспрямованого впливу держави на всі компоненти економічної системи з метою її вдосконалення та направлення у належне русло перебігу. Його основою є своєчасне і правильне врахування об'єктивних економічних законів, характеру суспільних відносин у конкретний історичний період, розвитку продуктивних сил, ступеню інтегрованості держави у світове економічне співтовариство.

Крім цього, на утримання і спрямування управлінських процесів впливають наявність кількох форм власності, особливості кооперації праці, розміщення підприємств за економічними регіонами тощо.

Сьогодні визначені такі основні напрями економічних перетворень у державі:

- поглиблення грошової і макроекономічної стабілізації на основі пріоритетності стабілізації фінансів нижчої ланки – підприємств, організацій, суб'єктів підприємницької діяльності;
- зниження податкового тиску на товаровиробника та його ефективний захист в умовах подальшої лібералізації економічної діяльності;
- об'єднання політики економічного зростання і фінансової стабілізації з активною соціальною політикою з метою усунення основного чинника, що стримує вихід економіки з кризи – низької платоспроможності населення;
- проведення зваженої адміністративної реформи як центральних, так і місцевих органів влади з метою підвищення ефективності систем керування.

За умов економічних перетворень в державі, а особливо в кризовій економічній ситуації, державне управління є не тільки необхідним, навпаки – його значення підвищується.

Здійснення адміністративного регулювання неможливе без використання примусових заходів.

З їх допомогою обмежуються і придушуються небажані з соціально-економічної точки зору форми господарювання, встановлюються бар'єри на шляху монополізму, криміналізації, деформації економіки.

Лише держава в особі її органів влади може:

- здійснювати економічну і соціальну політику з метою забезпечення інтересів усіх верств населення;
- пом'якшувати стихійні процеси ринкової саморегуляції з метою запобігання хаосу в економіці;
- стимулювати ринкову економіку, забезпечувати ефективність її функціонування з одночасним обмеженням і попередженням негативних наслідків економічної влади власників, особливо монополістів;
- гарантувати захист національних інтересів і внутрішнього ринку від зовнішньої економічної та політичної експансії.

Звідси випливає, що управління економікою містить у собі:

- елементи соціально-економічного аналізу й розрахунку;
- організаційно-технічні дії та інженерну практику;
- правове регулювання й різноманітні організаційно-правові форми;
- а також комплекс методів впливу на керовані об'єкти.

Усі названі чинники визначають особливості керуючого впливу і структурну побудову механізму управління економікою. Цей механізм складається, по-перше,

з системи організаційно-правових структур, по-друге, з системи організаційно-правових методів і форм державно-управлінського впливу на відносини у даній сфері.

Організаційно-правові структури – це суб'єкти державного управління економікою.

Організаційно-правові методи і форми – це ті засоби і прийоми, що використовуються суб'єктами управління для реалізації своїх повноважень, тобто методи і форми їх управлінської діяльності.

2. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання у сфері економіки

Основними суб'єктами адміністративно-правового регулювання в сфері економіки є:

- Президент України;
- Кабінет Міністрів України;
- профільні міністерства, комітети, відомства;
- місцеві державні адміністрації;
- виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

Найбільш значущим за юридичною силою обсягом повноважень щодо управління економічними процесами в державі володіє Президент України. Вони встановлені Конституцією України (ст. 106) і насамперед полягають у тому, що Президент визначає основні напрями зовнішньої і внутрішньої, у тому числі й економічної, політики, впливає на розстановку кадрів і утворення управлінських структур у даній сфері.

Основними завданнями позаштатних радників та консультантів є аналіз розвитку галузей економіки, організація підготовки пропозицій щодо перспективних завдань економічної політики та визначення механізмів її реалізації. Вони залучаються до здійснення експертиз законів України, які надходять на підпис Президенту України, проектів указів і розпоряджень Президента України, підготовки висновків щодо цих проектів, а також рекомендацій та пропозицій з інших питань, які належать до відання Президента України.

Позаштатними радниками і консультантами можуть бути вчені та провідні фахівці різних галузей економіки і соціальної сфери. Вони здійснюють свої функції безоплатно.

В окремих випадках, для виконання особливо важливих і складних завдань з ними можуть укладатися договори щодо оплати цієї роботи.

У системі органів управління економікою найвищим є Кабінет Міністрів України.

Його правовий статус у системі органів виконавчої влади визначається Конституцією України (статті 113–117).

Згідно з нею Кабінет Міністрів України:

- забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
- забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

- розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного розвитку України;
- забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності;
- здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до чинного законодавства;
- організує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

Відповідно до Конституції України Кабінет Міністрів України розробляє на строк своїх повноважень Програму діяльності, яка спрямована на відродження вітчизняного виробництва, поглиблення реформування економічних відносин та організаційне забезпечення економічної трансформації, з метою досягнення позитивних зрушень у поліпшенні добробуту населення.

Така Програма, насамперед, передбачає практичне розв'язання найгостріших економічних і соціальних проблем розвитку держави. На сьогодні час це стосується, зокрема, всебічного заохочення вітчизняного товаровиробника, державної підтримки виробництва в агропромисловому комплексі, нарощування експорту; масштабного використання науково-технологічного потенціалу, створення відповідних умов для залучення вітчизняних та іноземних інвесторів; забезпечення надійного енергопостачання та реального енергозбереження на всіх рівнях споживання енергії; комплексного реформування податкової системи з метою зменшення податкового тиску з одночасним забезпеченням повноти сплати податків; здійснення збалансованої бюджетної політики, розв'язання проблем зайнятості своєчасності виплати заробітної плати, пенсій, упорядкування надання пільг, удосконалення систем соціального та пенсійного забезпечення; виокремлення коштів для планового проведення дотаційного та субвенційного провадження тощо.

Для реалізації програмних цілей безпосередньо в апараті Кабінету Міністрів України функціонує структурний підрозділ, завданням якого є державне управління економікою. Це відділ розвитку національної економіки. Постановою Кабінету Міністрів України від 12 вересня 1996 р. до його відання передано функції щодо державного управління економікою. Крім вказаного відділу в апараті Кабінету Міністрів України діють й інші підрозділи, які так чи інакше здійснюють управлінські функції в даній сфері.

Це управління структурних змін у сфері матеріального виробництва; управління з питань міжнародного співробітництва та зовнішніх економічних зв'язків; відділ з питань державної політики в паливно-енергетичному комплексі; відділ з питань власності, підприємництва, та конкурентної політики; відділ з питань державних фінансів та розвитку фінансових ринків тощо.

Для більш ефективної роботи Кабінету Міністрів, створення необхідних для розвитку економіки правових і фінансово-матеріальних умов, підготовки відповідних рекомендацій, сприяння в інформаційно-аналітичній та науково-методичній роботі, а також з консультативно-експертною метою при ньому створюються робочі та консультативні органи. Такі органи можуть називатися по-різному. Найчастіше це ради, комісії, агентства, центри.

Одним з них є Центр розвитку та реконструкції економіки при Кабінеті Міністрів України. Він створений постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 1993 р.

Центр є науково-дослідною установою, яка створена з метою проведення наукових досліджень, розроблення проектів, програм і рекомендацій щодо розвитку і реконструкції економіки країни, створення раціональної системи господарських кооперованих зв'язків на галузевому, міжгалузевому та міждержавному рівні, визначення напрямів інвестиційної політики.

2.1. Управління Валютно-кредитною радою

Головними завданнями Центру є:

- розробка прогнозів науково-технічного і економічного розвитку галузей економіки та регіонів країни;
- вивчення кон'юнктури внутрішнього і зовнішнього ринків продукції виробничо-технічного призначення;
- наукове обґрунтування рішень щодо визначення економічно доцільних кооперованих зв'язків, у тому числі міжгалузевої та зовнішньої кооперації, надання рекомендацій з цих питань виробникам і споживачам;
- наукове обґрунтування інвестиційних пріоритетів і підготовка відповідних пропозицій Кабінетові Міністрів України, центральним і місцевим органам державної виконавчої влади, підприємствам, установам і організаціям;
- пошук іноземних інвесторів і координація здійснення ефективних для економіки України проектів;
- розробка ефективних схем управління та методів господарювання в умовах переходу до ринкової економіки із забезпеченням захисту вітчизняного виробника і споживача;
- визначення та обґрунтування науково-технологічних пріоритетів України на світовому ринку;
- створення та забезпечення функціонування інформаційної системи щодо розвитку промислового потенціалу країни, експортних і кооперованих зв'язків, будівництва та реконструкції промислових і транспортних підприємств, освоєння виробництва нових товарів.

Відповідно до покладених на нього завдань Центр виконує науково-дослідні роботи, в тому числі на договірних засадах; подає науково-методичну і консультаційну допомогу галузевим науково-дослідним організаціям і підприємствам, проводить експертизу проектів; проводить разом з науковими установами і вченими зарубіжних країн дослідження з важливих проблем науки, створює спільні наукові колективи, здійснює обмін досвідом, фахівцями; організовує наукові конференції, наради, семінари, виставки, в тому числі міжнародні, з економічних проблем і напрямів досліджень Центру; здійснює підготовку наукових кадрів і підвищення кваліфікації працівників Центру, в тому числі за кордоном; розробляє методи професійного добору і підготовки кадрів для міністерств і відомств; здійснює зовнішньоекономічну діяльність, пов'язану з вивченням кон'юнктури зовнішнього ринку продукції виробничо-технічного призначення, розробляє напрями зовнішньої кооперації, опрацьовує ефективні схеми інвестиційних проектів; видає наукові праці.

Річні тематичні плани науково-дослідних робіт Центру затверджуються директором Центру за погодженням з Віце-прем'єр-міністром України. Свою наукову діяльність Центр узгоджує з Академією наук, а також науково-дослідними організаціями міністерств і відомств.

Для ефективного виконання покладених на нього завдань Центр має право одержувати у встановленому порядку від органів державної виконавчої влади, підприємств, установ і організацій усіх форм власності інформацію і матеріали; одержувати кредити відповідно до чинного законодавства для фінансування своєї діяльності; створювати

відособлені підрозділи, в тому числі госпрозрахункові; залучати у встановленому порядку науково-дослідні організації і підприємства, окремих фахівців, у тому числі на умовах сумісництва, до виконання науково-дослідних робіт.

Центр очолює директор, який призначається на посаду і звільняється з посади Кабінетом Міністрів України.

Важливе місце серед органів Кабінету Міністрів посідає Валютно-кредитна рада Кабінету Міністрів України. Вона є постійно діючим міжвідомчим органом, створеним для впорядкування залучення, використання та погашення іноземних кредитів, забезпечення співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями у цій сфері, здійснення контролю за станом погашення зовнішньої заборгованості України, координації діяльності органів виконавчої влади, підприємств та організацій усіх форм власності щодо здійснення валютно-фінансових зв'язків з іноземними державами.

Основними завданнями Валютно-кредитної ради є:

- забезпечення здійснення заходів щодо реалізації державної валютно-кредитної політики;
- координація роботи органів виконавчої влади з міжнародними фінансовими організаціями та іноземними державами щодо залучення іноземних кредитів;
- керівництво діяльністю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади на світових ринках позикового капіталу щодо залучення додаткових валютних кредитних ресурсів;
- розгляд і подання Кабінету Міністрів України пропозицій щодо визначення лімітів зовнішнього державного боргу України, а також щодо управління його обслуговуванням і реструктуруванням;
- аналіз діяльності органів виконавчої влади щодо здійснення єдиної валютно-кредитної політики, виконання підприємствами та організаціями всіх форм власності зобов'язань, які випливають з міжнародних договорів України, з питань позики та кредиту, використання валютних коштів і іноземних кредитів, що залучаються під гарантії або інші зобов'язання Кабінету Міністрів України;
- здійснення контролю за цільовим використанням та своєчасністю погашення іноземних кредитів, що залучаються українськими юридичними особами під гарантії або інші зобов'язання Кабінету Міністрів України;
- розгляд пропозицій щодо розширення можливостей валютного кредитування України.

Валютно-кредитна рада відповідно до покладених на неї завдань розглядає пропозиції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, іноземних та міжнародних організацій, фірм, іноземних та українських банків щодо доцільності та умов залучення іноземних кредитів, а також щодо доцільності надання державних кредитів іноземним державам та приймає відповідні рішення з цих питань; розглядає пропозиції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади щодо визначення пріоритетних напрямів використання іноземних кредитів, які залучаються під гарантії або інші зобов'язання Кабінету Міністрів України, та подає свої висновки щодо цих пропозицій Кабінету Міністрів України для вирішення в установленому порядку; приймає рішення про доцільність надання Кабінетом Міністрів України гарантій або інших зобов'язань для забезпечення погашення заборгованості українських юридичних осіб за іноземними кредитами; приймає рішення про доцільність відкликання Кабінетом Міністрів України раніше наданих гарантій або інших зобов'язань у разі відмови іноземного кредитодавця відкрити фінансування проекту, щодо якого вони надавалися; розглядає пропозиції щодо визначення щорічних лімітів зовнішнього боргу, в тому числі лімітів залучення

іноземних кредитів, та вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України для вирішення в установленому порядку; розглядає та приймає рішення щодо поданих у встановленому порядку міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади висновків за кредитними проектами окремих українських юридичних осіб здійснює контроль за цільовим використанням та своєчасністю погашення іноземних кредитів, що залучаються українськими юридичними особами під гарантії або інші зобов'язання Кабінету Міністрів України; координує роботу органів виконавчої влади з Міжнародним валютним фондом, Міжнародним банком реконструкції та розвитку, Європейським банком реконструкції та розвитку, Іншими міжнародними фінансовими організаціями щодо залучення іноземних кредитів; розглядає питання щодо формування і ефективного використання коштів Державного бюджету України, призначених для обслуговування зовнішнього державного боргу України; бере участь у розгляді прогнозних розрахунків валютних надходжень і витрат платіжного балансу.

До складу Валютно-кредитної ради входять: Міністр економіки України, Міністр фінансів України, Міністр зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України, Міністр закордонних справ України, Голова Національного банку України (за згодою), Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету (за згодою), голова правління Державного експортно-імпортного банку України, Голова Державної митної служби України, Голова Національного агентства України з реконструкції та розвитку, Голова Фонду державного майна України, відповідальний секретар Ради.

Формою роботи Валютно-кредитної ради є засідання, які проводяться, як правило, двічі на місяць. Засідання Валютно-кредитної ради є правомочне, якщо на ньому присутні не менше двох третин її членів.

Актуальною в сучасних умовах є діяльність Ради підприємців України при Кабінеті Міністрів України, що створена постановою Кабінету Міністрів від 11 вересня 1997 р.

Ця Рада є постійно діючим органом для надання експертної та консультаційної допомоги у процесі здійснення державної політики у сфері розвитку підприємництва та формування ринкової інфраструктури в умовах проведення економічних реформ.

Основними завданнями Ради є:

- формування узгодженої позиції суб'єктів підприємницької діяльності та їх об'єднань щодо економічного розвитку України та підприємництва;
- надання відповідної експертної та консультаційної допомоги Кабінетові Міністрів України, міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади з цих питань;
- участь у розробленні ефективних механізмів державної підтримки підприємництва і конкретних заходів, пов'язаних з його розвитком, в усіх секторах економіки, вивчення зарубіжного досвіду з цих питань;
- сприяння створенню правових і фінансово-економічних умов для розвитку підприємництва;
- участь у розробленні проектів відповідних законів, інших нормативно-правових актів;
- проведення експертизи законів, інших нормативно-правових актів, документів і управлінських рішень з метою визначення їх впливу на розвиток підприємництва й ділової активності;
- підготовка рекомендацій з питань зовнішньоекономічного співробітництва на неурядовій основі та розширення міжнародних контактів суб'єктів підприємницької діяльності та їх об'єднань;
- сприяння залученню в Україну іноземних інвестицій, використанню зарубіжних технологій і досвіду;

- сприяння розвитку добросовісної конкуренції та проведенню активної антимонопольної політики;
- сприяння проведенню інформаційно-аналітичної та науково-методичної роботи, спрямованої на розвиток підприємництва;
- створення національної системи підготовки кадрів для підприємницької діяльності.

Рада провадить свою діяльність на основі взаємодії з органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями, а також об'єднаннями підприємців.

2.2. Управління Міністерством економічного розвитку і торгівлі України

Раду очолює Голова Ради. Голова Ради здійснює керівництво Радою та організує її роботу. Він може бути присутнім на засіданнях Кабінету Міністрів України і брати участь в обговоренні питань підприємництва. Голова організує надання експертної та консультативної допомоги Кабінетові Міністрів України з питань підприємництва, забезпечує взаємодію Ради з об'єднаннями підприємців, а також органами виконавчої влади; дає окремі доручення членам Ради.

Рада може утворювати постійні й тимчасові робочі групи та комісії. Вона самостійно визначає порядок своєї діяльності й регламент роботи. Рішення Ради оформляються у вигляді протоколів, експертних висновків і пропозицій.

Експертно-консультативна робота проводиться Радою за рахунок коштів суб'єктів підприємницької діяльності та їх об'єднань (за їхньою згодою).

Забезпечення організаційної діяльності Ради покладається на секретаря Ради, який є працівником апарату Кабінету Міністрів України. Рада має свій офіційний бланк.

Безпосереднє управління конкретними комплексами, галузями і підгалузями у сфері економіки здійснюють профільні міністерства, комітети, відомства. В їх системі особлива роль належить Міністерству економіки як конгломертній одиниці з максимально широким (у цій сфері діяльності) спектром повноважень.

Основними завданнями Міністерства економічного розвитку і торгівлі України є:

- участь у розробці державної економічної політики;
- визначення пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України, розробка короткострокових, середньострокових і довгострокових прогнозів та індикативних планів, пропозицій щодо структурної перебудови економіки;
- підготовка проектів комплексних державних програм з економічних проблем, координація діяльності центральних органів державної виконавчої влади, пов'язаної з виконанням цих програм;
- розробка за участю зацікавлених міністерств, комітетів та відомств України балансів національної економіки;
- розробка пропозицій щодо формування інвестиційної політики за програмним принципом, виходячи із визначених напрямів структурної перебудови економіки;
- забезпечення узгодженості у здійсненні економічної та науково-технічної політики, координація вкладень ресурсів у наукову інфраструктуру;
- розробка і використання методів регулювання розвитку економіки, її галузевої та територіальної структури;

- створення фінансово-економічних передумов для ефективного використання науково-технічного, виробничого, енергетичного, трудового потенціалу і природних ресурсів;
- розробка пропозицій та участь у формуванні державних замовлень;
- створення організаційно-економічного механізму поглиблення економічної реформи, участь у формуванні разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади і Національним банком України товарного та фінансового ринків, пропозицій щодо податкової політики, регулювання грошового та кредитного обігу;
- забезпечення разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади розробки й здійснення заходів для підтримки підприємницької діяльності, розвитку різних форм власності, нових господарських структур і конкуренції у сфері виробництва та реалізації продукції;
- участь у формуванні регіональної політики, комплексного розвитку областей та районів, раціонального розміщення продуктивних сил і найважливіших об'єктів загальнодержавної власності;
- аналіз і прогнозування соціально-демографічних змін (разом з відповідними органами управління і науково-дослідницькими установами);
- участь у формуванні та реалізації, разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади, стратегії зовнішньоекономічної політики, оптимізації міждержавних економічних зв'язків;
- активне консультативне та безпосереднє прийняття участі у національних програмах міжнародної кооперації, що може супроводжуватись необхідністю надання кваліфікованих пропозицій та іншого фахового сприяння зі сторони працівників (як штатних, так і позаштатних залучуваних) даної структури;
- розробка пропозицій щодо режиму ліцензування і квотування експорту та імпорту;
- участь у формуванні економічного механізму природокористування і охорони навколишнього природного середовища;
- розробка заходів щодо забезпечення збалансованості обсягу матеріальних ресурсів, товарів і послуг з фінансовими ресурсами та грошовою масою на внутрішньому ринку;
- здійснення поточних розрахунків обсягів емісійної процедури НБУ;
- участь у формуванні та здійсненні державної цінової політики, застосування різних методів цінового регулювання;
- складання прогнозів соціально-економічних наслідків впровадження ринкових відносин, підготовка пропозицій щодо регулювання ринку праці та соціального захисту населення.

Відповідно до покладених на нього завдань Міністерство економічного розвитку і торгівлі України:

1. розробляє стратегічні напрями структурної, інвестиційної та інноваційної політики;
2. розробляє проекти комплексних державних програм з економічних проблем, контролює виконання цих програм;
3. здійснює аналітико-прогнозні розрахунки, розробляє прогнози соціально-економічного розвитку України;

4. складає баланси національної економіки; аналізує та узагальнює стан і тенденції розвитку економіки, її ресурсно-виробничого потенціалу, цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку України, найважливіших її регіонів;
 5. здійснює регулювання економіки на основі прогнозів, програм та індикативних планів;
 6. розробляє та здійснює заходи, спрямовані на поглиблення економічної реформи та перехід до ринкових відносин;
 7. бере участь у розробці програм роздержавлення та приватизації власності, здійсненні заходів щодо розвитку підприємницької діяльності в різних галузях і регіонах;
 8. бере участь у розробці заходів, пов'язаних з формуванням товарного і фінансового ринків, податкової політики, регулюванням грошового та кредитного обігу;
 9. бере участь у формуванні стратегії зовнішньоекономічної політики, регулюванні міждержавних економічних зв'язків, координації іноземних кредитів та інвестицій;
 10. бере участь у розробці заходів щодо вдосконалення організаційних форм і розвитку інфраструктури ринку;
 11. здійснює економічну політику, спрямовану на забезпечення соціального захисту населення, збалансованості його грошових доходів і витрат;
 12. складає перспективний баланс трудових ресурсів, здійснює заходи щодо вдосконалення його структури; бере участь у розробці програм зайнятості населення;
 13. координує вкладення ресурсів у наукову інфраструктуру;
 14. вивчає та узагальнює практику встановлення цін і тарифів у галузях народного господарства, проводить роботу, пов'язану з удосконаленням механізму ціноутворення;
 15. визначає основні напрями діяльності науково-дослідних організацій, що діють при Міністерстві.
- Мінекономіки України у межах своїх повноважень видає на основі й на виконання чинного законодавства **накази**, організує та контролює їх виконання.

2.3. Управління Мінагропромом України

Серед органів управління економікою важливе місце належить Міністерству аграрної політики та продовольства України (Мінагропром України). Воно є центральним органом виконавчої влади і забезпечує втілення в життя державної політики у сфері сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової, переробної та виноробної промисловості, а також здійснення інших заходів щодо гарантування продовольчої безпеки держави.

Мінагропрому України підпорядковані Комітет харчової промисловості України і Комітет з питань садівництва, виноградарства та виноробної промисловості України.

Основними завданнями Мінагропрому є розробка пропозицій щодо основних напрямів аграрної політики, а також реалізація державної політики з питань розвитку сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової, переробної та виноробної промисловості (галузі агропромислового комплексу); організація виконання актів законодавства з питань агропромислового комплексу і контроль за їх реалізацією; розробка та координація виконання загальнодержавних, регіональних програм, поточних планів економічного і соціального розвитку галузей агропромислового комплексу,

соціальної сфери села; здійснення науково-технічної і технологічної політики в галузях агропромислового комплексу розробка пропозицій щодо оптимізації територіального розміщення сільськогосподарського виробництва; розробка та реалізація заходів щодо запровадження сучасних механізмів вирішення функціональних питань галузевого і міжгалузевого характеру, структурної перебудови галузей агропромислового комплексу, реформування майнових і земельних відносин на основі збереження та якісного оновлення наявного ресурсного потенціалу, подолання негативних явищ кризового характеру; організація продовольчого ринку, маркетингу у сфері матеріально-технічного постачання, активізація зовнішньоекономічної діяльності; здійснення заходів щодо державної підтримки товаровиробників, цільового використання бюджетних коштів, створення рівних умов для розвитку усіх форм власності й господарювання; організація роботи державних служб з питань насінництва і розсадництва, сортовипробування і захисту рослин, ветеринарної медицини, племінної справи, заготівлі та якості продукції наукового і кадрового забезпечення, стандартизації, карантинного режиму, охорони праці, техніки безпеки, нагляду за технічним станом машин і обладнання.

Мінагропром України відповідно до покладених на нього завдань здійснює такі функції:

1) організує разом із заінтересованими міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади підготовку пропозицій щодо оптимізації територіального розміщення сільськогосподарського виробництва з урахуванням економічних, ґрунтово-кліматичних, екологічних, соціальних та інших факторів, готує пропозиції про закриття морально застарілих виробництв і розміщення нових;

2) розробляє концептуальні напрями розвитку конкурентно-спроможного землеробства і тваринництва, здійснює заходи щодо застосування альтернативних систем ведення галузей агропромислового комплексу, бере участь у проведенні державної політики з питань дитячого, дієтичного і профілактичного харчування;

3) вносить пропозиції про запровадження сучасних механізмів вирішення функціональних питань галузевого та міжгалузевого характеру, державної підтримки підприємств, установ і організацій усіх форм власності, стимулювання їх інтеграції та кооперування, розробляє економічні та організаційно-правові заходи, спрямовані на захист вітчизняного товаровиробника, активізацію зовнішньоекономічної діяльності, залучення іноземних інвестицій, кредитних ресурсів та міжнародної технічної допомоги у пріоритетні напрями розвитку агропромислового комплексу;

4) забезпечує державну підтримку та сприяє розвитку підсобних промислових виробництв сільськогосподарських підприємств і селянських (фермерських) господарств, кооперативів, особистих підсобних господарств та інших;

5) організує систему маркетингу у сфері матеріально-технічного постачання, виробництва і реалізації сільськогосподарської продукції та продукції її переробки, вносить пропозиції щодо ринкових механізмів регулювання цін і тарифів на них, а також послуг виробничо-технічного призначення, організує інформування товаровиробників усіх форм власності, сприяє створенню умов для реалізації продукції через ринкову інфраструктуру, відновленню традиційних та освоєнню нових ринків збуту;

6) готує пропозиції про роздержавлення і приватизацію майна, забезпечує реалізацію політики антимонопольного регулювання галузей, сприяє розвитку конкуренції, становленню структур ринкового типу у сфері виробництва та послуг;

7) бере участь у розробці проекту закону про Державний бюджет України, забезпечує цільове фінансування програм і заходів, веде облік бюджетних коштів та складає звітність про їх використання;

8) формує резервний та елітний насінневі фонди, а також генетичний фонд У тваринництві, координує діяльність підприємств, пов'язану з проведенням державних випробувань сортів і гібридів сільськогосподарських культур та суб'єктів селекції у тваринництві, здійснює державний контроль за якістю насіння, племінних ресурсів, організує роботу, спрямовану на розвиток насінництва, розсадництва, племінної справи;

9) бере участь у визначенні державних потреб у сільськогосподарській продукції та сировині, сприяє закладенню продовольства і сировини у державний резерв відповідно до встановлених завдань;

10) складає разом із заінтересованими центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування загальногалузеві та регіональні баланси забезпечення сировинними, енергетичними, трудовими ресурсами агропромислового комплексу та задоволення потреб населення у харчовій продукції;

11) бере участь в організації постачання продовольчої продукції з державних ресурсів за міжурядовими угодами та населенню, яке проживає на території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи;

12) здійснює на підприємствах усіх форм власності державний контроль за якістю сільськогосподарської продукції та сировини під час їх виробництва, зберігання та реалізації, в тому числі під час проведення експортно-імпортних операцій;

13) бере участь у роботі, пов'язаній з моніторингом земель сільськогосподарського призначення, у визначенні основних напрямів державної політики у сфері використання та охорони земель, організує відновлення екологічної цінності земельних ділянок;

14) організує роботу, спрямовану на забезпечення дотримання вимог законодавства у процесі експлуатації природоохоронних об'єктів, раціонального використання лісових, водних та інших природних ресурсів, збереження рідкісних та зникаючих видів тварин і рослин;

15) складає баланс потреби засобів захисту рослин в Україні, організує виконання заходів та здійснює контроль за забезпеченням екологічної безпеки у поводженні з пестицидами, агрохімікатами, відходами власного виробництва, регуляторами росту рослин;

16) бере участь у визначенні на підставі висновків державної екологічної експертизи основних напрямів розвитку меліорації земель, лімітів державних централізованих капітальних вкладень і показників введення в експлуатацію меліорованих земель, встановлює порядок введення до експлуатації завершених будівництвом меліоративних систем і затверджує склад відповідних комісій, дбає про ефективне використання меліорованих земель;

17) сприяє проведенню на підприємствах усіх форм власності державної політики з питань карантину рослин, ветеринарної медицини, охорони території України від занесення шкідників і бур'янів, збудників хвороб рослин, здійснює фіто-санітарний контроль;

18) проводить через Державний департамент ветеринарної медицини державну політику в галузі ветеринарної медицини та ветеринарний контроль, забезпечує охорону території України від занесення збудників карантинних хвороб тварин;

19) забезпечує в межах наданих повноважень реалізацію підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності державної політики з питань охорони праці, нагляду за технічним станом машин та устаткування, пожежної безпеки і безпеки дорожнього руху;

20) сприяє розвитку сільськогосподарського виробництва на землях, забруднених хімічними, радіоактивними та іншими шкідливими речовинами, з метою одержання чистої продукції та постачання населення чистими продуктами харчування;

21) бере участь у розміщенні державних інвестицій, як правило на конкурсних засадах, між головними виконавцями виробничих і соціальних програм, виступає замовником типових проектів і робіт, затверджує титульні списки на проектування та будівництво, проводить експертизу і затверджує проектно-кошторисну документацію;

22) бере участь у реалізації правової політики в галузях агропромислового комплексу, сприяє додержанню та удосконаленню законодавства з питань, що належать до його відання;

23) реалізує державну політику у сфері соціально-трудових відносин і регулювання оплати праці в агропромисловому комплексі, укладає з відповідними профспілковими органами галузеві угоди, надає товаровиробникам допомогу у питаннях організації, нормування та оплати праці, здійснює контроль за додержанням установами і організаціями, що фінансуються з бюджету і належать до сфери його управління, встановлених державою умов оплати праці;

24) розробляє разом з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади та реалізує програми і заходи, спрямовані на розвиток матеріально-технічної бази соціально-культурної, медичної та комунально-побутової сфери, індивідуального житлового будівництва в сільській місцевості, на поліпшення демографічної ситуації, соціальний захист сільського населення;

25) організує підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації фахівців та робітничих кадрів у закладах освіти, що належать до сфери його управління, сприяє діяльності підприємств, установ і організацій усіх форм власності в їх кадровому забезпеченні, реалізації державної політики у сфері зайнятості населення;

26) здійснює необхідне забезпечення бухгалтерського обліку звітності, розробляє відповідно до галузевих особливостей методологічні засади та методичні рекомендації щодо бухгалтерського обліку затрат на виробництво, майна та джерел його формування;

27) забезпечує координацію роботи по здійсненню науково-дослідних робіт та впровадженню у виробництво завершених наукових розробок;

28) реалізує державну політику у сфері виставкової діяльності агропромислового комплексу, сприяє участі підприємств, установ і організацій усіх форм власності у виставках, ярмарках, аукціонах тощо;

29) бере участь у підготовці міжнародних договорів України, укладає договори міжвідомчого характеру, аналізує стан їх виконання та підтримує зв'язки з міжнародними організаціями;

30) здійснює в межах повноважень, визначених законодавством, функції з управління майном підприємств, установ і організацій, що перебувають у державній власності; приймає рішення про створення, реорганізацію, ліквідацію підприємств, установ і організацій, заснованих на державній власності; затверджує статuti (положення) підприємств, контролює їх дотримання та приймає рішення у разі порушення статутів (положень) укладає і розриває контракти з керівниками підприємств; виконує інші функції, передбачені чинним законодавством;

31) видає ліцензії на окремі види підприємницької діяльності, передбачені законодавством, проводить експертну оцінку загальнодержавних та регіональних програм та їх проектів;

32) забезпечує виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави в межах визначених законодавством повноважень;

33) забезпечує у межах своєї компетенції реалізацію державної політики щодо державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті Мінагро-

прому України, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління;

34) реалізує державну політику щодо підбору і розстановки кадрів центрального апарату, керівників підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління.

Мінагропрому України надано право залучати спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції; представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях і під час укладення міжнародних договорів України; одержувати безоплатно у встановленому законодавством порядку від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань; скликати у встановленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції, залучати до проведення таких нарад компетентних осіб з управлінь статистики та метрології локального характеру для аналізування та конкретизації певної проблеми, її деталізації на мікрорівні.

Рішення Мінагропрому України, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями усіх форм власності та громадянами.

2.4. Управління Мінвуглепромом України

Поряд з міністерствами, які здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності цілих комплексів (наприклад Мінагропром; Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики), у сфері економіки функціонують органи управління окремо взятими галузями. Це Міністерство енергетики, Міністерство вугільної промисловості, Державний комітет зв'язку та інформації України, Державний комітет рибного господарства України та інші. Компетенція таких органів управління не виходить за межі забезпечення адміністративно-правового регулювання тією чи іншою галуззю економіки.

1. Так, функціями Міністерства вугільної промисловості України (Мінвуглепрому) є: розробка і реалізація державної політики розвитку вугільної промисловості з метою забезпечення потреб народного господарства у продукції галузі, досягнення світового рівня технології виробництва та якості продукції, оптимізації виробничої структури, переорієнтації вугільної промисловості з урахуванням нових джерел постачання сировини та ринків збуту продукції, нових зв'язків щодо кооперації виробництва; координація Діяльності підприємств вугільної промисловості, захист їх інтересів у державних та інших органах, забезпечення державної підтримки у розв'язанні покладених на них завдань; вивчення наявних і перспективних потреб у вугіллі (за марками та сортами) на внутрішньому й зовнішньому ринку, прогнозування напрямів розвитку вугільної промисловості як щодо видобутку вугілля, так і щодо його переробки; формування і розміщення в установленому порядку державного контракту, координація діяльності підприємств, пов'язаної з виконанням цього контракту;

2. розробка комплексних наукових програм, спрямованих на поліпшення стану навколишнього природного середовища ліцензійних вимог, здійснює сертифікацію продукції (робіт, послуг) вугільної промисловості та експертну оцінку галузевих програм і проектів;

3. розробка заходів щодо приватизації власності в галузі та розвитку різних її форм;

4. бере участь у визначенні пріоритетів економічного розвитку галузі, уживає заходів для запобігання банкрутству підприємств, мобілізації коштів на розвиток виробництва підприємств, що забезпечують поповнення товарного ринку України, збільшують експортний потенціал, зменшують імпорт сировини та комплектуючих, скорочують витрати енергоносіїв, забезпечують зайнятість населення;

5. здійснює координацію обліково-аналітичної роботи підприємств вугільної промисловості, подає їм методичну допомогу;

6. складає в установленому порядку зведені квартальні, річні бухгалтерські, статистичні звіти і баланси за видами діяльності;

7. забезпечує подання Мінфіну України і Мінекономіки України інформації, необхідної для складання проектів державного бюджету і плану економічного і соціального розвитку;

8. здійснює у межах, визначених законодавством України, управління майном підприємств, установ і організацій, що перебувають у загальнодержавній власності й належать до сфери управління Міністерства.

Мінвуглепром України має право залучати на договірних засадах організації, учених, експертів і спеціалістів, у тому числі з іноземних держав, для розробки найскладніших проблем розвитку вугільної промисловості, а також проведення консультацій та експертизи.

Рішення Міністерства з питань надійної та безпечної роботи об'єднань, підприємств, установ та організацій галузі, видані у межах його повноважень, є обов'язковими для об'єднань, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності.

2.5. Повноваження виконавчих комітетів у сфері економіки

На рівні області та району області, а також міст Києва, Севастополя та районів міст Києва і Севастополя адміністративно-правове регулювання здійснюється місцевими державними адміністраціями.

Основні повноваження обласної, Київської і Севастопольської міської державної адміністрації полягає в тому, що адміністрація даного рівня:

- розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку відповідної території і подає їх на схвалення відповідній Раді, організує їх виконання;
- забезпечує ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- забезпечує здійснення відповідно до законодавства контролю за станом фінансової дисципліни, обліку і звітності на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності;

- забезпечує складання необхідних для управління соціально-економічним розвитком території балансів трудових ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива тощо;

- погоджує у межах своєї компетенції питання розміщення на території відповідної області, міст Києва, Севастополя нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності;

- вносить відповідно до законодавства пропозиції щодо створення спеціальних (вільних) економічних зон, змін статусу та території цих зон;

- розглядає та погоджує подані підприємствами, установами, організаціями, розташованими відповідно на території області, міст Києва, Севастополя, проекти планів та заходів, які пов'язані з обслуговуванням населення або можуть призвести до зміни екологічного, демографічного стану та інших наслідків;

- розробляє пропозиції щодо обсягів продукції (робіт, Послуг), що підлягають поставці для державних потреб, формує обсяги продукції (робіт, послуг), що поставляються для потреб відповідної території за рахунок коштів місцевого бюджету та інших джерел фінансування;

- вносить пропозиції для розробки проектів Державної програми соціального та економічного розвитку України та довгострокових прогнозів, а також до проектів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господарства;

- здійснює функції власника майна, яке передане у порядку, визначеному законодавством, у власність відповідно області, місту Києву, Севастополю, приймає рішення щодо створення, реорганізації та ліквідації підприємств, установ і організацій, що належать до сфери її управління, а також здійснює делеговані Президентом України повноваження щодо управління майном, яке перебуває у загальнодержавній власності;

- здійснює володіння, розпорядження, користування майном у разі передачі в установленому порядку таких повноважень власником майна;

- вносить пропозиції власникам майна щодо відчуження у власність області, міст Києва, Севастополя, підприємств, установ, організацій, що мають важливе значення для забезпечення потреб населення відповідної території;

- розробляє програми приватизації майна відповідно області, міст Києва, Севастополя, організує та контролює їх виконання, вносить пропозиції для розробки програм приватизації майна, що належить до загальнодержавної власності;

- сприяє створенню спільних підприємств, заснованих на базі об'єднання майна різних форм власності, у тому числі підприємств з іноземними інвестиціями;

- сприяє розвитку малого бізнесу, надає допомогу підприємцям, які займаються розробкою та впровадженням інноваційних проектів, виробництвом товарів народного споживання, будівельних матеріалів, наданням побутових, комунальних та інших послуг населенню, підготовкою кадрів;

- залучає на договірних засадах підприємства, установи, організації до участі в розвитку та створенні нових потужностей для випуску необхідної для населення області, міст Києва, Севастополя продукції (робіт, послуг);

- реалізує державну політику в галузі сільського господарства, харчової і переробної промисловості, виробництва товарів народного споживання, соціальної сфери, координує діяльність відповідних органів щодо розвитку різних форм господарювання, перебудови виробничих відносин на селі, виконання програм продовольчого забезпечення населення.

У структурі державної адміністрації утворюються управління, відділи, служби, які здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері економіки.

Так, у структурі Київської міської державної адміністрації функціонує управління економіки, управління енергетики та зв'язку, управління майном міста, управління промисловості, управління капітального будівництва та інші.

Управління на рівні міст, селищ, сіл здійснюється органами місцевого самоврядування. Тут необхідно розрізняти, по-перше, компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування – рад, по-друге, компетенцію виконавчих органів рад, якими є виконавчі комітети, відділи, управління.

У свою чергу, компетенція виконавчих органів є доволі широкою. Вона складається з власних (самоврядних) повноважень і повно-важень, делегованих виконавчою владою.

До повноважень рад у сфері управління економікою необхідно віднести:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього та затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
- встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом;
- утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, затвердження положень про ці кошти; затвердження звітів про використання зазначених коштів;
- прийняття рішень щодо випуску місцевих позик;
- прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;
- прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах;
- 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 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 проектів 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;

- затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад;
- вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу та інші.

До власних (самоврядних) повноважень виконавчих комітетів рад у сфері управління економікою належать:

- підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, 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;
- забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі;
- розгляд проектів 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 та культурного 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 та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення;
- залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, у вугільних регіонах України, забезпечення раціонального використання надр, утилізації відходів, впровадження безвідходних технологій; сприяння підприємствам вугільної промисловості у питаннях встановлення та стабілізації господарських зв'язків, у тому числі й зовнішньо-економічних; сприяння розвитку машинобудівної бази та будівельної індустрії галузі.

Відповідно до перелічених функцій Мінвуглепром здійснює таку діяльність управлінського характеру:

- 1) розробляє цільові програми та програмні заходи щодо перспективних напрямів розвитку техніки та виробництва у вугільній промисловості, а також щодо ліквідації породних відвалів;
- 2) уживає заходів для сталого забезпечення підприємств галузі гірничошахтним та іншим технологічним устаткуванням, приладами, запасними частинами;
- 3) забезпечує розміщення нових і ліквідацію застарілих виробництв, сприяє оптимізації економічних зв'язків, кооперованих поставок і перевезень;
- 4) визначає напрями та обсяги витрат, що можуть фінансуватися з галузевого фонду фінансового регулювання;
- 5) розробляє разом з Мінекономіки України і Мінфіном України заходи, спрямовані на поглиблення економічної реформи, забезпечує їх виконання, сприяє розвитку товарного ринку, фінансовому оздоровленню підприємств;

6) сприяє розвитку підприємства і конкуренції, у межах своєї компетенції проводить у встановленому порядку роботу, спрямовану на демонополізацію виробництва у вугільній промисловості, готує пропозиції щодо здійснення анти монопольних заходів;

7) координує роботу з проектування, будівництва та реконструкції підприємств вугільної промисловості, проведення експертизи галузевих інвестиційних програм;

8) подає підприємствам вугільної промисловості допомогу у забезпеченні матеріально-технічними ресурсами для виконання ними виробничих програм;

9) координує розвиток системи зв'язку у вугільній промисловості;

10) виступає замовником і організує фінансування комплексних наукових досліджень з технологічних, організаційних, екологічних проблем розвитку вугільної промисловості;

11) бере участь у розробці заходів щодо забезпечення підприємств галузі висококваліфікованими працівниками, координує діяльність підприємств і навчальних закладів у питаннях підготовки спеціалістів і робітничих кадрів;

12) забезпечує додержання на підприємствах вугільної промисловості трудового законодавства, сприяє підвищенню рівня соціального захисту працюючих та забезпеченню державних гарантій у цих питаннях;

13) проводить технічну політику, спрямовану на створення здорових і безпечних умов праці, здійснює аналіз травматизму на підприємствах, організує методичну роботу з охорони праці;

14) бере участь у розробці екологічних норм і нормативів та економічних санкцій за їх порушення, забезпечує додержання екологічних вимог у виробництві, охорону навколишнього природного середовища від шкідливого впливу підприємств вугільної промисловості, а також раціональне використання вугільних родовищ;

15) організує розробку і укладає з відповідними профспілковими об'єднаннями галузеві тарифні угоди, бере участь у розробці норм праці, надає підприємствам інформаційну, методичну, консультаційну та іншу допомогу з цих питань;

16) уживає заходів, спрямованих на зростання експортного потенціалу підприємств галузі, подає їм допомогу у вирішенні питань зовнішньоекономічних зв'язків, готує пропозиції щодо квотування і ліцензування експорту вугілля;

17) установлює за погодженням з Мінекономіки України оптові ціни на вугілля та вугільну продукцію, вивчає рівень та динаміку цін, організує забезпечення підприємств з видобутку та збагачення вугілля інформацією з цих питань;

18) організує роботу з питань стандартизації, контролю за додержанням стандартів якості продукції, координацію цієї роботи на відповідній території;

- розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях тощо.

До повноважень у сфері економіки, які делеговані органам місцевого самоуправління виконавчою владою, належать:

- розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів;

- погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності;

- здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку;

- здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу тощо.

Головною метою державного регулювання економіки є реалізація конституційного положення про те, що держава забезпечує її соціальну спрямованість (ст. 13).

Виходячи з цього, найважливіші завдання суб'єктів, що реалізують свої управлінські повноваження в сфері економіки, полягають у забезпеченні економічної стабільності, гармонійного розвитку виробництва і соціальної сфери, зміцненні наукового потенціалу, створенні сприятливих умов для ефективного господарювання й оптимальної реалізації як суспільних, так і приватних інтересів.

При цьому не можна не враховувати, що в перехідний період держава виконує ряд функцій, що не характерні для ринкових умов.

Так, вона залишається найбільшим суб'єктом ринку і регулює діяльність інших його суб'єктів, зберігає значний обсяг розподільчих функцій, активно впливає на розвиток самої людини, розглядаючи особистість як головний фактор суспільного прогресу і культури в широкому розумінні слова.

Державне регулювання зачіпає інтереси, з одного боку, підприємств, установ, організацій, з другого – безпосередньо конкретних громадян. Держава активно пропонує їм різноманітні форми економічної взаємодії, а також визначає міру відповідальності за порушення правових установлень.

В основі адміністративно-правового впливу держави на економічну систему лежать відомі методи і форми державного управління, що подані відповідно до специфіки даної сфери. Це різноманітні сполучення прямих і непрямих регуляторів, що дозволяють зосередити ресурси на розвитку базових галузей, забезпечити швидку окупність засобів, мобільність виробництва, попередження диспропорцій і стимулювання попиту на товари та послуги.

Найбільш характерними з них є:

- демонополізація економіки;
- утворення вільних економічних зон;
- створення промислово-фінансових груп;
- залучення інвестицій (інвестування економіки);
- роздержавлення власності (приватизація).

3. Демонополізація економіки

Демонополізація – це здійснювана державою та її органами політика, спрямована на стримування монополізму (переважання на ринку одноосібного виробника, постачальника, продавця) й одночасно на розвиток конкуренції, шляхом сприяння створенню та існуванню конкуруючих підприємств, фірм, компаній тощо, задля забезпечення стабілізації кон'юнктури ринку, провадження розумної цінової політики та гарантування вільного підприємництва.

Демонополізація економіки і розвиток конкуренції в Україні забезпечуються згідно із спеціальною програмою, яка розробляється Кабінетом Міністрів України та затверджується Верховною Радою України (Державна програма демонополізації економіки і розвитку конкуренції).

Мета політики демонополізації (антимонопольної політики) полягає у підвищенні ефективності суспільного виробництва а також розвитку конкуренції як найважливішого регулятора ринкових процесів в економіці.

Захист конкурентного середовища і суб'єктів, що господарюють, від монополізму здійснюється на основі Закону від 18 лютого 1992 р. «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності». Цей Закон визначає правові основи обмеження і попередження монополізму, недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності та здійснення державного контролю за додержанням норм антимонопольного законодавства.

Він містить визначення основних понять у сфері антимонопольної політики. Зокрема в ньому вказується, що:

- товар – це продукт діяльності (включаючи роботи, послуги, а також цінні папери), призначений для реалізації;
- ринок товару (товарний ринок) – сфера обороту товару однієї споживчої вартості, в межах якої визначається монопольне становище;
- конкуренція – змагальність підприємців, коли їх самостійні дії обмежують можливості кожного з них влаштувати на загальні умови реалізації товарів на ринку і стимулюють виробництво тих товарів, яких потребує споживач;
- монопольне становище – домінуюче становище підприємця, яке дає йому можливість самостійно або разом з іншими підприємцями обмежувати конкуренцію певного товару на ринку. Монопольним визнається становище підприємця, частка якого на ринку певного товару перевищує 35 відсотків;
- монопольна ціна – ціна, яка встановлюється підприємцем, що займає монопольне становище на ринку, і призводить до обмеження конкуренції і порушення прав споживача;
- монопольна діяльність – дії (бездіяльність) підприємця (підприємців) за умови монопольного становища на ринку одного підприємця (групи підприємців) у виробництві та реалізації товарів, а також дії (бездіяльність) органів влади і управління, спрямовані на недопущення, істотне обмеження чи усунення конкуренції;
- монопольне утворення – підприємство, об'єднання чи господарське товариство та інше утворення, що займає монопольне становище на ринку;
- господарюючий суб'єкт (підприємець) – юридична особа незалежно від форми власності, що займається діяльністю по виробництву, реалізації, придбанню товарів (робіт, послуг), громадянин, який здійснює самостійну підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, група зазначених юридичних та (або) фізичних осіб, якщо одна або декілька з них здійснює контроль над іншими, тобто має вирішальний вплив на їх господарську діяльність, у тому числі на прийняття управлінських рішень на підставі: володіння їх акціями (паями, частками); володіння або права використання їх активів; прав, зафіксованих в установчих документах або угодах (контрактах); збігу більше, як чверті складу органів управління та (або) спостережних рад тощо.

До найбільш небезпечних порушень антимонопольного законодавства належать:

- по-перше, зловживання монопольним становищем на ринку;
- по-друге, неправомірні угоди між господарюючими суб'єктами;

по-третє, дискримінація підприємців органами влади та управління;
по-четверте, недобросовісна конкуренція.

Зловживаннями монопольним становищем вважаються:

- нав'язування таких умов договору, які ставлять контрагентів у нерівне становище, або додаткових умов, що не належать до предмета договору, в тому числі нав'язування товару, не потрібного контрагенту;
- обмеження або припинення виробництва, а також вилучення з обороту товарів з метою створення або підтримки дефіциту на ринку чи встановлення монопольних цін;
- часткова або повна відмова від реалізації чи закупівлі товару за відсутності альтернативних джерел постачання або збуту з метою створення або підтримки дефіциту на ринку чи встановлення монопольних цін;
- інші дії з метою створення перешкод доступу на ринок (виходу з ринку) інших підприємців;
- встановлення дискримінаційних цін (тарифів, розцінок) на свої товари, що обмежують права окремих споживачів;
- встановлення монопольно високих цін (тарифів, розцінок) на свої товари, що призводить до порушення прав споживачів;
- встановлення монопольно низьких цін (тарифів, розцінок) на свої товари, що призводить до обмеження конкуренції.

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

Дискримінацією підприємців органами влади і управління визнається:

- заборона створення нових підприємств чи інших організаційних форм підприємництва в будь-якій сфері діяльності, а також встановлення обмежень на здійснення окремих видів діяльності, на виробництво певних видів товарів з метою обмеження конкуренції;
- примушення підприємців до вступу до асоціацій, концернів, міжгалузевих, регіональних та інших об'єднань підприємств, а також до пріоритетного укладання договорів, першочергової поставки товарів певному колу споживачів;
- прийняття рішень про централізований розподіл товарів, що призводить до монопольного становища на ринку;
- встановлення заборони на реалізацію товарів з одного регіону республіки в інший;
- надання окремим підприємцям податкових та інших пільг, які ставлять їх у привілейоване становище щодо інших підприємців, що призводить до монополізації ринку певного товару;
- обмеження прав підприємців щодо придбання та реалізації товарів; встановлення заборон чи обмежень відносно окремих підприємців або груп підприємців.

Дискримінацією підприємців визнається також укладення між органами влади і управління угод, створення структур державного управління або наділення існуючих міністерств, державних комітетів, інших структур державного управління повноваженнями для провадження перелічених вище дій.

Недобросовісною конкуренцією визнається: неправомірне використання фірмового найменування, знаку для товарів і послуг або будь-якого маркування товару, а також

неправомірне копіювання форми, упаковки, зовнішнього оформлення, імітація, копіювання, пряме відтворення товару іншого підприємця, самовільне використання його імені; умисне поширення неправдивих або неточних відомостей, які можуть завдати шкоди діловій репутації або майновим інтересам іншого підприємця; отримання, використання, розголошення комерційної таємниці, а також конфіденційної інформації з метою заподіяння шкоди діловій репутації або майну іншого підприємця; замовлення, виготовлення, розміщення чи поширення юридичними або фізичними особами реклами, яка не відповідає вимогам чинного законодавства України і може завдати шкоди громадянам, установам, організаціям або державі.

Державний контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємців та споживачів від його порушень, у тому числі від зловживання монопольним становищем та недобросовісної конкуренції, здійснюються Антимонопольним комітетом України. Він діє згідно із Законом від 26 листопада 1993 р. «Про Антимонопольний комітет України».

Відповідно до покладених на нього завдань Антимонопольний комітет України контролює дотримання антимонопольного законодавства при створенні, реорганізації, ліквідації господарюючих суб'єктів, при перетворенні органів управління в об'єднання підприємців, придбанні часток (акцій, паїв), активів господарських товариств та підприємств; при здійсненні господарської діяльності підприємцями та при реалізації повноважень центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування щодо підприємців; розглядає справи про порушення антимонопольного законодавства та приймає рішення за результатами розгляду в межах своїх повноважень; звертається до суду чи арбітражного суду з позовами (заявами) у зв'язку з порушенням антимонопольного законодавства, надсилає правоохоронним органам матеріали про порушення законодавства, що містять ознаки злочину; дає рекомендації державним органам щодо проведення заходів, спрямованих на розвиток підприємництва і конкуренції; бере участь у розробці та вносить у встановленому порядку проекти актів законодавства, що регулюють питання розвитку конкуренції, антимонопольної політики та демонополізації економіки; бере участь в укладанні міждержавних угод, розробці і реалізації міжнародних проектів та програм, а також здійснює співробітництво з державними органами і неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями з питань, що належать до компетенції Антимонопольного комітету України; узагальнює практику застосування антимонопольного законодавства, розробляє пропозиції щодо його удосконалення; розробляє і організує виконання заходів, спрямованих на запобігання порушенням антимонопольного законодавства; систематично інформує населення України про свою діяльність; здійснює інші дії з метою контролю за дотриманням антимонопольного законодавства.

Антимонопольний комітет України в межах наданої йому компетенції має право:

- визначати межі товарного ринку, а також монопольне становище підприємців на ньому;
- сигналізувати підприємців про обов'язкові для виконання розпорядження стосовно припинення порушень антимонопольного законодавства та про відновлення початкового становища, про примусовий поділ монопольних утворень, припинення неправомірних угод між підприємцями;
- давати центральним та місцевим органам державної виконавчої влади, виконавчим органам місцевого самоврядування обов'язкові для виконання розпорядження про скасування або зміну прийнятих ними неправомірних актів, про припинення порушень

і розірвання укладених ними угод, що суперечать антимонопольному законодавству, забороняти або дозволяти створення монопольних утворень центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого та регіонального самоврядування, а також господарюючими суб'єктами;

- вносити у відповідні державні органи обов'язкові для розгляду подання щодо скасування ліцензій, припинення операцій зовнішньоекономічної діяльності підприємців у разі порушення ними антимонопольного законодавства;

- накладати штрафи у випадках, передбачених чинним законодавством;

- розробляти і затверджувати з питань, що належать до його компетенції, нормативні акти, обов'язкові для виконання центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємцями, їх об'єднаннями, контролювати їх виконання.

Антимонопольний комітет України утворюється у складі Голови та десяти державних уповноважених. З числа державних уповноважених призначається перший заступник та два заступники Голови Антимонопольного комітету України.

Антимонопольний комітет України і його територіальні відділення становлять систему органів Антимонопольного комітету України, яку очолює Голова Комітету.

Для розгляду окремих справ про порушення антимонопольного законодавства утворюються постійно діючі та тимчасові адміністративні колегії, які формуються з державних уповноважених та голів територіальних відділень Антимонопольного комітету України в складі не менше трьох осіб. Вони формуються за галузевим, регіональним або іншими принципами.

Організаційну, технічну, аналітичну, інформаційно-довідкову та іншу роботу по забезпеченню діяльності Антимонопольного комітету України, його територіального відділення, а також підготовку матеріалів для розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства здійснює апарат відповідно Антимонопольного комітету України або його територіального відділення.

З метою координації діяльності у питаннях розвитку конкуренції та демонополізації економіки Антимонопольний комітет України взаємодіє з центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування.

Центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування зобов'язані погоджувати з Антимонопольним комітетом України рішення щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання, а також одержувати згоду Комітету у визначеному ним порядку на створення, реорганізацію (злиття, приєднання), ліквідацію господарюючих суб'єктів та господарських товариств, створення асоціацій, концернів, міжгалузевих, регіональних та інших об'єднань підприємств, перетворення органів управління в зазначені об'єднання.

Для підготовки рекомендацій з питань організації та діяльності Антимонопольного комітету України, методології і методики здійснення контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, розробки пропозицій щодо його застосування та вдосконалення, а також з інших питань Антимонопольний комітет України створює дорадчі органи, проводить техніко-економічні та наукові дослідження, залучає експертів та консультантів, готує кадри за спеціальними програмами.

У реалізації Державної програми демонополізації економіки та розвитку конкуренції важливе місце належить Міжвідомчій комісії з питань демонополізації економіки.

Ця комісія є колегіальним постійно діючим державним органом, утвореним для координації дій міністерств, відомств, інших органів державної виконавчої влади та

відповідних органів місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію заходів щодо демонополізації економіки і розвитку конкуренції на ринках України, виконання завдань Державної програми демонополізації економіки і розвитку конкуренції. Головою Міжвідомчої комісії є за посадою віце-прем'єр-міністр України, а заступниками Голови Комісії – Голова Антимонопольного комітету України та Міністр економіки України.

До складу Комісії входять за посадами керівники або заступники керівників Міністерства економіки України, Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України, Державного комітету статистики України, Фонду державного майна України, Антимонопольного комітету України, завідувач відповідного структурного підрозділу апарату Кабінету Міністрів України, а також представник Адміністрації Президента України. Персональний склад Комісії затверджує Президент України за поданням Голови Комісії.

Відповідно до покладених на неї завдань Комісія:

- аналізує хід реалізації Державної програми демонополізації економіки і розвитку конкуренції, заслуховує звіти керівників центральних органів державної виконавчої влади про її виконання;
- здійснює експертизу та погоджує проекти найважливіших законодавчих та інших нормативних актів з питань демонополізації економіки та розвитку конкуренції;
- аналізує стан ринків України з метою підготовки пропозицій щодо формування конкурентного середовища;
- дає висновки про доцільність утворення фінансово-промислових груп, холдингових компаній, транснаціональних об'єднань, які створюються відповідно указами Президента України або за рішеннями Кабінету Міністрів України, маючи на увазі вплив таких груп, компаній, об'єднань на стан конкуренції на внутрішніх ринках України;
- приймає рішення з питань демонополізації галузей народного господарства, ринків та окремих господарюючих суб'єктів.

Рішення Комісії, прийняті в межах її компетенції, є обов'язковими для виконання органами державної виконавчої влади, об'єднаннями підприємств, яким делеговано функції з управління майном підприємств і організацій, що входять до її складу, а також органами місцевого самоврядування.

Важливою складовою антимонопольної політики держави є управління у сфері природних монополій.

Природна монополія – це офіційно визнана монополія на виробництво і продаж товарів та послуг. Визнання природної монополії може зумовлюватися двома обставинами. По-перше, природним правом на монополічне становище. Так, природна монополія виникає у сфері дії авторського права, оскільки автор є монополістом за законом.

По-друге, економічною доцільністю для держави і населення. Наприклад, державі вигідно мати єдині трубопровідні мережі.

Критерії економічної вигідності викладені у Державній програмі демонополізації економіки та розвитку конкуренції. Зокрема, в ній підкреслюється, що природна монополія має задовольняти попит на товари та послуги з нижчими затратами на одиницю продукції, ніж два або більше господарюючих суб'єкти.

Відповідно до Указу Президента України від 19 серпня 1997 р. «Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій» основні умови суб'єктів управління природними монополіями повинні спрямовуватися на:

- вдосконалення системи державного регулювання, включаючи регулювання цін та тарифів, у сфері природних монополій,
- формування його нормативних та організаційних засад, у тому числі на регіональному рівні;

- розмежування компетенції та налагодження взаємодії між органами, які відповідно до законодавства здійснюють управління майном, розробку та реалізацію державної політики у відповідних галузях, та органами, на які покладаються функції регулювання діяльності суб'єктів природних монополій;
- формування конкурентних відносин на суміжних ринках, створення ефективних механізмів запобігання дискримінації господарюючих суб'єктів, що діють на цих ринках, з боку суб'єктів природних монополій;
- виділення із суб'єктів природних монополій непрофільних виробництв та підприємств, діяльність яких не відноситься до основної;
- організацію належного контролю за фінансовою діяльністю суб'єктів природних монополій, ведення окремих балансів та окремої бухгалтерської звітності щодо діяльності, яка здійснюється на ринках, що перебувають у стані природних монополій;
- поступове припинення практики перехресного субсидування різних груп споживачів або одних видів послуг за рахунок інших;
- поглиблення правового регулювання взаємовідносин між учасниками ринків у сфері природних монополій та вдосконалення нормативної бази у цій сфері, забезпечення формування цін (тарифів) і правил їх визначення, введення єдиних правил на недискримінаційній основі;
- визначення особливостей реформування відносин власності та приватизації у сфері природних монополій, в тому числі галузевих;
- підвищення ефективності управління належними державі майном, акціями (частками, паями) підприємств, господарських товариств, що є суб'єктами природних монополій, відповідальності представників, які здійснюють управління об'єктами державної власності, за дотримання вимог щодо більш ефективної діяльності суб'єктів природних монополій, забезпечення їх доступності для споживачів, інвесторів і акціонерів;
- запровадження громадського контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій, зокрема, шляхом створення при них рад споживачів або включення до складу спостережних рад відповідних акціонерних товариств, рад підприємств, представників органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, у тому числі природоохоронних організацій, організацій споживачів тощо.

Спеціальні (вільні) економічні зони.

Спеціальна (вільна) економічна зона являє собою частину території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України.

На території спеціальної (вільної) економічної зони запроваджуються пільгові митні, валютно-фінансові, податкові та інші умови економічної діяльності національних та іноземних юридичних і фізичних осіб.

Метою створення спеціальних (вільних) економічних зон є:

- залучення іноземних інвестицій та сприяння їм;
- активізація спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, а також поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг;
- залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку;
- поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України.

Основними нормативними документами, що регламентують створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон в Україні є Закон від 13 жовтня 1992 р.

«Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», та затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 14 березня 1994 р. «Концепція створення спеціальних (вільних) економічних зон в Україні».

Вони визнають спеціальні (вільні) економічні зони (БЕЗ) як один з інструментів досягнення відкритості економіки України зовнішньому світові і стимулювання міжнародного економічного співробітництва на основі залучення іноземних інвестицій.

Згідно з Законом «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» і залежно від господарської спрямованості та економіко-правових умов діяльності в Україні можуть створюватися:

- зовнішньо-торговельні зони;
- комплексні виробничі зони;
- науково-технічні зони;
- туристсько-рекреаційні зони;
- банківсько-страхові (офшорні) зони;
- зони прикордонної торгівлі.

Крім вищезазначених, можуть створюватися БЕЗ інших типів, а також комплексні спеціальні (вільні) економічні зони, які поєднують у собі риси та елементи зон різних типів.

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

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

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

Туристсько-рекреаційні зони – вільні економічні зони, які створюються в регіонах, що мають багатий природний, рекреаційний та історико-культурний потенціал, з метою ефективного його використання і збереження, а також активізації підприємницької діяльності (в тому числі із залученням іноземних інвесторів) у сфері рекреаційно-туристичного бізнесу. Банківсько-страхові (офшорні) зони – це зони, в яких запроваджується особливо сприятливий режим здійснення банківських та страхових операцій в іноземній валюті для обслуговування нерезидентів.

Офшорний статус надається банківським та страховим установам, які були створені за участю лише нерезидентів і обслуговують лише ту їхню підприємницьку діяльність, що здійснюється за межами України.

Зони прикордонної торгівлі – частина території держави на кордонах із сусідніми країнами, де діє спрощений порядок перетину кордону і торгівлі.

За ознаками відкритості та місце розташування розрізняють інтеграційні БЕЗ (діяльність яких спрямована на активну взаємодію з позазональною економікою країни) та анклавні (орієнтовані на зв'язки із зовнішнім ринком), зовнішні (розташовані на кордоні з іншими державами) та внутрішні (розміщені у внутрішніх районах країни).

Спеціальні (вільні) економічні зони створюються Верховною Радою України за ініціативою Президента України, Кабінету Міністрів України або місцевих Рад та місцевої державної адміністрації.

У разі створення спеціальної (вільної) економічної зони за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України відповідне рішення може бути прийнято лише після одержання письмової згоди відповідної місцевої Ради та місцевої державної адміністрації, на території якої передбачається розташувати спеціальну (вільну) економічну зону.

У разі коли ініціатива у створенні спеціальної (вільної) економічної зони належить місцевим Радам та місцевим державним адміністраціям, вони подають відповідну пропозицію Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України повинен розглянути пропозицію про створення спеціальної (вільної) економічної зони у шестидесятиденний строк з дня її надходження і подати висновок з цього питання до Верховної Ради України.

Документи про створення спеціальної (вільної) економічної зони повинні містити:

а) рішення місцевої Ради та місцевої державної адміністрації з клопотанням про створення спеціальної (вільної) економічної зони (у разі створення спеціальної (вільної) економічної зони за їх ініціативою) або письмову згоду відповідних місцевих Рад та місцевих державних адміністрацій, на території яких має бути розташована спеціальна (вільна) економічна зона (у разі створення спеціальної (вільної) економічної зони за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України);

б) проект положення про її статус та систему управління, офіційну назву спеціальної (вільної) економічної зони;

в) точний опис кордонів спеціальної (вільної) економічної зони та карту її території;

г) техніко-економічне обґрунтування доцільності створення і функціонування спеціальної (вільної) економічної зони;

д) проект Закону про створення конкретної спеціальної (вільної) економічної зони.

Органами управління спеціальних (вільних) економічних зон незалежно від їх типу є:

а) місцеві Ради та місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень;

б) орган господарського розвитку і управління спеціальної (вільної) економічної зони, що створюється за участю суб'єктів економічної діяльності України та іноземних суб'єктів такої діяльності.

Функції цього органу може бути покладено на одного із суб'єктів економічної діяльності спеціальної (вільної) економічної зони.

Функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та органів їх господарського розвитку й управління регламентується відповідними положеннями та статутами.

Література до теми № 18

1. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586XIV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/58614>
2. Про організаційне забезпечення підготовки пропозицій з питань макроекономічної політики та реформування: Указ Президента України від 13.09.1994 № 523/94. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/523/94>
3. Про Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 02.04.2010 № 504/2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>
4. Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України: Указ Президента України від 12.03.1996 № 179/96. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/179/96>
5. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 № 1572/99. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1572/99>
6. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/365912>
7. Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності: Закон України від 18.02.1992 № 2132XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/213212>
8. Про Положення про Валютнокредитну раду Кабінету Міністрів України: Указ Президента України від 20.09.1995 № 852/95. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/852/95>

ЧАСТИНА 3

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Тема № 19. Адміністративний процес: основні положення

1. Адміністративно-процесуальне право як галузь права. Адміністративно-процесуальні норми і адміністративно-процесуальні відносини

2. Поняття, структура і основні принципи адміністративного процесу. Адміністративні провадження

1. Адміністративно-процесуальне право як галузь права. Адміністративно-процесуальні норми і адміністративно-процесуальні відносини

У правовій науці сьогодні немає єдиного підходу до таких понять як «адміністративний процес», «адміністративне провадження», «адміністративно-юрисдикційний процес» та ін. Це пов'язано як зі складністю та неоднозначністю, різноманітністю форм адміністративного процесу, так і з тим, що саме право на існування адміністративно-процесуального права, як самостійної галузі права визнається далеко не всіма вченими-юристами.

Становлення адміністративно-процесуального права як самостійної галузі права продовжується.

Самостійною галуззю права слід вважати таку систему норм, яка:

- має свій предмет регулювання, тобто регулює певну систему суспільних відносин, відмінну від інших галузей і сфер суспільного життя;
- являє собою не просто сукупність правових норм, а їх систему, що має чітку внутрішню організацію;
- має здатність взаємодіяти не з окремими нормами чи групами правових норм інших галузей, а з галузями в цілому, як системами такого ж ступеню організації.

Тільки наявність усіх трьох ознак, що знаходяться в нерозривному зв'язку і визначають одна одну, дає підставу розглядати ту чи іншу сукупність правових норм

в якості самостійної галузі права. Між вказаними ознаками існує взаємозалежність і взаємозв'язок. Визначаючою з них, звичайно, є **перша ознака** – наявність особливого предмета правового регулювання.

Проаналізуємо наявність зазначених вище ознак у численній групі адміністративно-процесуальних норм.

Предмет адміністративно-процесуального права. На властивостях предмета процесуальної групи норм суттєвим чином відбиваються, щонайменше, три обставини:

1) на властивості предмета процесуальної галузі впливають, перш за все, особливості предмета «обслуговуваної» галузі матеріального права. Оскільки адміністративно-процесуальне право, переважно і головним чином, забезпечує реалізацію норм матеріального адміністративного права, то, відповідно, основною складовою частиною в предмет його регулювання входять управлінські суспільні відносини, тобто ті зв'язки, які виникають у сфері державного управління і знаходяться у «віданні» матеріального адміністративного права;

2) адміністративно-процесуальне право «обслуговує» не лише матеріальне адміністративне право, але й потреби інших матеріальних галузей права – трудового, житлового, фінансового, кооперативного, господарського і т. д. Відповідно, другою складовою частиною в предмет адміністративно-процесуального права входять ті відносини, що складаються у сфері дії вказаних матеріальних галузей і для свого здійснення (втілення в життя) вимагають застосування адміністративно-процесуальних норм;

3) на предмет процесуальної галузі права чинить вплив і наявність відповідного виду процесу – цивільного, адміністративного і кримінального. Справа в тому, що процесуальне право регулює не тільки відносини, які складаються у ході здійснення того чи іншого виду процесу, але й різні сторони самої процесуальної діяльності шляхом встановлення певних правил її здійснення.

Таким чином, **предмет** адміністративно-процесуального права являє собою складне явище, що об'єднує три складові частини:

1) суспільні відносини, що регулюються матеріальним адміністративним правом, і, відповідно, являються матеріальними адміністративно-правовими відносинами, реалізація яких здійснюється при допомозі адміністративного процесу;

2) суспільні відносини, що регулюються нормами матеріального цивільного, трудового, аграрного, фінансового, інших галузей права, які пов'язані з вирішенням задач державного управління і для своєї реалізації вимагають процесуальних дій органів виконавчої влади держави;

3) процесуальну діяльність виконавчо-розпорядчих органів державної влади, а у передбачених законом випадках й інших державних та громадських органів.

Таким чином, **предметом регулювання** адміністративно-процесуального права є матеріальні правові відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням задач державного управління, а також виконавчо-розпорядча діяльність компетентних суб'єктів, врегульована адміністративно-процесуальними нормами.

Інакше кажучи, предметом адміністративно-процесуального права є матеріальні правові відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням задач державного управління і адміністративно-процесуальний порядок їх реалізації.

Основу **системи** адміністративно-процесуального права (як і інших галузей права) складають дві великі групи норм, що відрізняються між собою за конкретним змістом регульованих ними суспільних відносин.

Першу групу складають норми **Загальної частини** адміністративно-процесуального права. Вони регулюють загальні питання, які характерні для різних груп суспільних відносин. **Сюди відносяться адміністративно-процесуальні норми, які:**

- 1) визначають мету і задачі процесуальної діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб та інших суб'єктів;
- 2) регулюють принципи процесуальної діяльності органів виконавчої влади (законність, рівність громадян перед законом, гласність тощо);
- 3) визначають правовий статус учасників адміністративного процесу;
- 4) закріплюють загальні правила розгляду адміністративних справ компетентними органами держави;
- 5) регулюють порядок здійснення контролю і нагляду за забезпеченням законності при розгляді адміністративних справ;

Адміністративно-процесуальні норми **Особливої частини** регулюють більш вузькі, відособлені групи суспільних відносин, що виникають, головним чином, при здійсненні того чи іншого провадження.

До них відносяться норми, які:

- 1) регулюють порядок підготовки та прийняття юридичних актів управління шляхом встановлення відповідних правил даної процедури;
- 2) регулюють порядок розгляду звернень громадян, а також звернень юридичних осіб щодо реалізації належних їм прав у сфері державного управління;
- 3) регулюють дозвільно-реєстраційне провадження;
- 4) регулюють відносини, що виникають при вирішенні численних організаційних питань органами виконавчої влади;
- 5) регулюють відносини, пов'язані із здійсненням провадження в справах про заохочення у сфері державного управління;
- 6) регулюють порядок застосування різних заходів примусу органами виконавчої влади держави.

Таким чином, наявні адміністративно-процесуальні норми повністю піддаються певній систематизації, яка взагалі властива будь-якій галузі права.

Наявний також **зв'язок** адміністративно-процесуального права з **іншими галузями** права.

Відмічені **два критерії** – наявність предмета правового регулювання і певного ступеню організації системи відповідних правових норм – є підставою для третього: взаємодії даної групи норм з іншими системами правових норм, що посідають такий же рівень у правовій системі, тобто з галузями права.

Чинне законодавство передбачає ситуації, при настанні яких повинні «спрацьовувати» адміністративно-процесуальні норми, щоб забезпечити реалізацію матеріальних норм різних галузей права.

Так, наприклад, у ст. 6 Цивільного кодексу України зазначено: «...У випадках, окремо передбачених законом, захист **цивільних** прав здійснюється в адміністративному порядку». Такі ситуації в галузі цивільно-правового регулювання виникають, наприклад, у випадку виникнення спору з приводу новизни винаходу, встановлення авторського права, необхідності адміністративного виселення із самовільно зайнятого житла, аварійних будинків і т. д.

Багато ситуацій, що виникають у сфері **трудового** законодавства, також вирішуються в адміністративному порядку. Це питання заохочення державних службовців; питання дисциплінарної відповідальності осіб, що несуть відповідальність у порядку підлеглості і т. д.

Земельні спори також вирішуються в адміністративному порядку компетентними органами виконавчої влади.

Тісний зв'язок адміністративно-процесуального права є практично з усіма загально-новизнаними галузями матеріального права, за винятком лише кримінального права. Це свідчить про те, що система норм адміністративно-процесуального права має і третю необхідну ознаку самостійної галузі права.

Таким чином, **адміністративно-процесуальне право** – це галузь права, що регулює суспільні відносини, які виникають у зв'язку із вирішенням індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління органами виконавчої влади держави та деякими іншими компетентними суб'єктами.

Адміністративний процес здійснюється на основі адміністративно-процесуальних **норм**: процесуальні дії, процесуальні обов'язки і права учасників адміністративного процесу реалізуються в адміністративно-процесуальних **відносинах**.

Переходимо до другої частини нашого питання, а саме характеристики і особливостей адміністративно-процесуальних **норм** і адміністративно-процесуальних **відносин**.

Адміністративно-процесуальні норми являють собою різновид правових норм. Відповідно, вони мають ті ж властивості, що притаманні взагалі правовим нормам як таким. З цієї точки зору адміністративно-процесуальні норми являють собою формально визначені загальнообов'язкові правила поведінки, встановлені або санкціоновані державою з метою регулювання поведінки людей.

Реалізація цих норм, як і будь-яких інших правових норм, забезпечується силою державного впливу, перш за все методом переконання, а в необхідних випадках і шляхом застосування заходів примусу.

Особливостей адміністративно-процесуальних норм є дві:

1) адміністративно-процесуальні норми мають управлінський характер, так як вони призначені для регулювання управлінських відносин, тобто таких, що виникають у сфері державного управління або, інакше кажучи, пов'язані з реалізацією задач державного управління. Саме за цією предметною ознакою адміністративно-процесуальні норми відрізняються від усіх інших правових норм, крім матеріальних адміністративно-правових норм, які також мають своїм предметом регулювання управлінські суспільні відносини. Але якщо матеріальні норми адміністративного права відповідають на запитання «що робити?», то адміністративно-процесуальні норми дають відповідь на питання «у який спосіб слід здійснювати певну функцію?»;

2) матеріальні норми адміністративного права є первинними, бо вони призначені для регулювання адміністративно-правових (матеріальних) відносин. Адміністративно-процесуальні норми призначені для забезпечення реалізації матеріальних норм. Вони є похідними щодо матеріальних правових норм. Саме в цьому і проявляється їх службова роль (як і взагалі процесуальних норм) щодо матеріальних норм.

Таким чином, **адміністративно-процесуальна норма** – це встановлене державою загальне правило поведінки, що регулює суспільні відносини, які виникають при вирішенні індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління.

Слід відзначити надзвичайно велику кількість і розмаїття адміністративно-процесуальних норм. Як і інші правові норми їх класифікують за різними критеріями: за юридичним змістом, за часом дії, за територією дії, за характером компетенції органу, що їх прийняв тощо.

Адміністративно-процесуальні **правовідносини** являють собою різновид правових відносин взагалі. Тому вони в повній мірі наділені усіма тими ж якостями, які властиві юридичним відносинам базового рівня.

Як різновид правовідносин взагалі, адміністративно-процесуальні відносини являють собою передбачений нормою права юридичний зв'язок між конкретними суб'єктами, наділеними певними правами і юридичними обов'язками.

Адміністративно-процесуальні правовідносини завжди виникають на основі правових норм. Крім норми права, необхідними для цього є ще такі обставини, як правосуб'єктність і юридичний факт. Проте вирішальною первинною обставиною, без сумніву, є правова норма.

Реалізація адміністративно-процесуальних правовідносин забезпечується заходами державного впливу.

У чому ж полягає специфіка адміністративно-процесуальних правовідносин, які їх особливості?

1) адміністративно-процесуальні відносини мають управлінський характер, так як виникають у сфері державного управління;

2) процесуальні адміністративно-правові відносини відрізняються від матеріальних підставами виникнення. Для виникнення матеріального право-відношення необхідні три обставини: норма права, правосуб'єктність, юридичний факт. Для виникнення процесуального адміністративно-правового відношення необхідні вже чотири обставини: матеріальна норма, процесуальна норма, правосуб'єктність, юридичний факт. При цьому досить характерним є юридичний факт, що породжує адміністративно-процесуальне право-відношення: ним служить відповідне матеріальне адміністративно-правове відношення в цілому;

3) адміністративно-процесуальні відносини відрізняються від матеріальних правовідносин особливостями об'єкта регулювання. Якщо матеріальні норми адміністративного права регулюють, так би мовити, статичні відносини, то процесуальні норми регулюють відносини динамічні, для яких особливого значення набувають дії їх суб'єктів;

4) адміністративно-процесуальні правовідносини відрізняються від матеріальних за своїм призначенням, так як задача перших полягає в забезпеченні реалізації других. Звідси виходить, що адміністративно-процесуальне правовідношення в повній відповідності з диспозицією адміністративно-процесуальної норми є засобом здійснення відповідного матеріального правовідношення;

5) адміністративно-процесуальне правовідношення відрізняється від матеріального більш складною структурою – наявністю кількох суб'єктів, роль яких у даному правовідношенні не є однаковою.

2. Поняття, структура і основні принципи адміністративного процесу. Адміністративні провадження

Поняття «процес» у правовій науці, як правило, пов'язують з реалізацією норм матеріального права.

Процес є формою життя закону; матеріальне право має притаманні йому процесуальні форми.

Оскільки реалізація приписів правових норм здійснюється, переважно, діями певних осіб, постільки процес розуміють як певного роду діяльність, спрямовану на

досягнення тих юридичних результатів, які передбачались диспозицією даної норми матеріального права. Це є процесуальна діяльність.

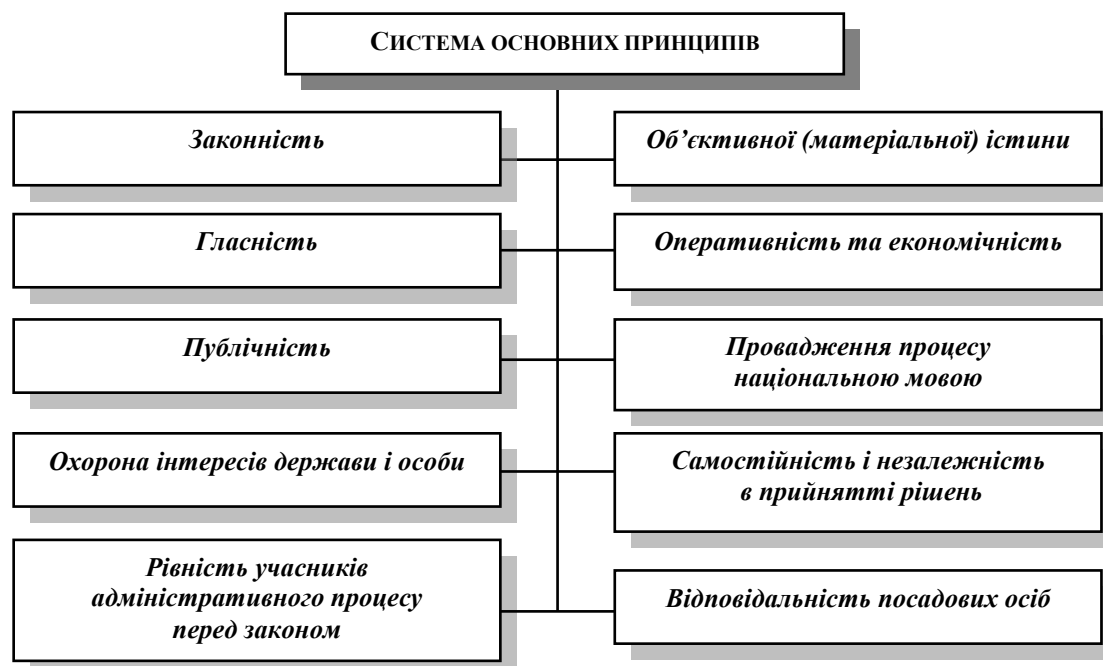
Адміністративно-процесуальна діяльність здійснюється в рамках виконавчої та розпорядчої діяльності, є одним з її практичних проявів.

Відповідно, **адміністративний процес, як правило, пов'язують з діяльністю органів виконавчої влади** (посадових осіб).

Звідси очевидним є те, що адміністративний процес ґрунтується на тих же підвалинах, на яких будується і практично здійснюється сама виконавча і розпорядча діяльність органів виконавчої влади.

Адміністративний процес, у широкому розумінні цього слова, слід розуміти як процес виконавчої та розпорядчої діяльності органів виконавчої влади.

Адміністративний процес – врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади, їх посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, спрямовану на реалізацію матеріальних норм адміністративного, а також інших галузей права в ході здійснення проваджень щодо розгляду і вирішення індивідуально конкретних справ



Поняття «адміністративний процес» включає в себе два поняття «адміністративно-юрисдикційний процес» та «адміністративно-процедурний процес».

Під **адміністративно-юрисдикційним** процесом слід розуміти діяльність уповноважених органів виконавчої влади (посадових осіб) з вирішення спірних питань застосування норм матеріального адміністративного права, з оцінки правомірності поведінки тих чи інших осіб а також у зв'язку з необхідністю, в обумовлених законом випадках застосування заходів адміністративного примусу.

Адміністративний процес – це форма застосування норм матеріального адміністративного права при реалізації органами виконавчої влади (посадовими особами) їх компетенції.

Проте, межі адміністративно-процесуальної діяльності в даному розумінні значно ширші, так як у цьому порядку проходить реалізація приписів не тільки адміністративно-правових норм, а й правових норм інших галузей права (фінансового, житлового, кооперативного та ін.).

В окремих, передбачених законодавством випадках, діяльність адміністративно-процесуального характеру, може здійснюватись як уповноваженими органами виконавчої влади, так і судовими органами, іншими суб'єктами, наділеними юридично-владними повноваженнями.

Управлінська діяльність здійснюється у певній послідовності. Ця послідовність вчинення управлінських дій і складає процес управління. Порядок вчинення управлінських дій регламентується правовими нормами.

Управлінські процесуальні дії регулюються адміністративно-процесуальними нормами. Відповідно, **адміністративний процес** – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність по вирішенню індивідуальних конкретних справ у сфері державного управління уповноваженими на те суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин.

Адміністративний процес скерований на забезпечення правильної реалізації матеріальних адміністративно-правових та інших норм права.

В юридичній науці є багато різних думок щодо адміністративного процесу. Одні вчені (Н. Г. Саліщева, О. В. Іванов, М. І. Пискотін, А. В. Самойленко та ін.) трактують його у вузькому, «юрисдикційному» розумінні, інші (В. М. Манохін, Ц. А. Ямпольська, Д. Н. Бахрах) дають широке тлумачення цьому поняттю. На нашу думку, більш вірною є друга концепція, тобто та, що передбачає в складі адміністративного процесу не тільки юрисдикційну діяльність по вирішенню різних спорів і застосуванню примусових заходів, але й реалізацію регулятивних норм.

Розглянемо, якими спільними властивостями наділений процес, як юридична категорія.

1) процес – це певний вираз державно-владної діяльності. Інакше кажучи, процес – це специфічний спосіб здійснення державної влади. Нерозривний зв'язок з державою – така одна з найважливіших властивостей процесу. Звичайно, процес передбачає участь у його здійсненні і громадських організацій, проте основу його складає саме діяльність компетентних державних органів.

Має місце тісний зв'язок усіх трьох видів процесу (цивільного, адміністративного та кримінального) з такими формами діяльності держави як судочинство і державне управління. Зв'язок цей проявляється в тому, що судочинство як форма діяльності держави реалізується через кримінальний і цивільний процеси, державне управління – через адміністративний процес;

2) процес – це динамічне поняття, що означає діяльність відповідних державних органів. Кожний вид процесу – цивільний, кримінальний чи адміністративний – являє собою діяльність певних державно-владних органів, завдяки якій вирішуються задачі судочинства і державного управління. Оскільки задачі вказаних вище норм різні, то й способи їх здійснення через той чи інший вид процесу відрізняються певною специфікою;

3) основна властивість процесу полягає в тому, що це не будь-яка діяльність, а виключно юридична діяльність. Відповідно, є підстави розглядати конкретний вид процесу як зовнішній правовий вираз певної форми діяльності держави. Правова природа процесу проявляється, перш за все, у його соціальному призначенні, у тому, щоб забезпечити реалізацію матеріальних норм різних галузей права. Кожний вид процесу являє собою

певний порядок здійснюваних послідовно дій, що мають на меті практичне втілення в життя норм матеріального права;

4) процес являє собою юридично-результативну діяльність, тільки завдяки якій і може бути досягнутий необхідний в ході вирішення індивідуально-конкретних справ юридичний результат.

Таким чином, **адміністративний процес** – це порядок вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління виконавчо-розпорядчими органами (а в передбачених законом випадках і іншими суб'єктами); це діяльність, в ході здійснення якої виникають суспільні відносини, що регулюються нормами адміністративно-процесуального права.

Зустрічається й інше визначення: **адміністративний процес** – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами правоустановча і правозастосовна діяльність органів виконавчої влади, а в передбачених законом випадках – і інших органів та їх посадових осіб, громадських організацій і їх представників по реалізації норм адміністративного права і вирішенні індивідуально-конкретних справ, що виникають з відносин управлінського (службового) підпорядкування.



Характерні риси адміністративного процесу полягають у наступному:

а) адміністративний процес пов'язаний з державним управлінням. Проте у зміст адміністративного процесу включається не вся управлінська діяльність виконавчо-розпорядчих органів державної влади, а лише її чисто юридичні види, що реалізуються у правових формах;

б) адміністративний процес пов'язаний з матеріальним адміністративним правом. Цей зв'язок проявляється в тому, що в ході реалізації задач адміністративного процесу вирішуються індивідуальні конкретні справи, які виникають у сфері державного управління. Вирішити індивідуально-конкретну справу – значить застосувати відповідні норми

матеріального права до даного випадку, можливість виникнення якого передбачена цією нормою. Таким чином, адміністративний процес одночасно є вираженням управлінської діяльності виконавчо-розпорядчих органів державної влади і формою реалізації норм матеріального адміністративного права;

в) застосування норм матеріального адміністративного права здійснюється в порядку, врегульованому нормами адміністративно-процесуального права. У відповідності з цими нормами органи виконавчої влади вирішують підвідомчі їм справи. Наприклад, адміністративно-процесуальні норми регулюють порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян, порядок вирішення організаційних справ в апараті управління, порядок застосування заходів адміністративного примусу і т. д.;

г) адміністративний процес – це не тільки визначена процедура застосування відповідних норм матеріального права у сфері державного управління, але і **діяльність**, в ході якої виникають відносини, врегульовані нормами адміністративно-процесуального права. Під впливом таких норм вказані відносини набувають властивих ознак адміністративно-процесуальних відносин.

Таким чином, адміністративний процес, подібно до цивільного і кримінального процесів, складається з двох елементів, які в однаковій мірі регулюються нормами адміністративно-процесуального права – діяльності органів виконавчої влади по вирішенню підвідомчих справ і відносин, що виникають між учасниками цієї діяльності.

Для більш повної характеристики адміністративного процесу, його слід порівняти з іншими двома видами процесу – цивільним і кримінальним.

Спільне між трьома видами процесу полягає у їх єдиній соціальній суті, а також юридичній природі. Остання обставина означає, що кожний вид процесу є врегульованим відповідними процесуальними нормами порядком реалізації матеріальних норм різних галузей права.

Відмінності між адміністративним процесом з однієї сторони і цивільним, і кримінальним – з другої, полягають у наступному:

- адміністративний процес має специфічний зміст, так як він являє собою юридичну частину управлінської діяльності, а відповідно, в певній мірі являє собою організуючу діяльність; адміністративний процес відрізняється своїми задачами, серед яких правоохоронні функції не є основними, тоді як саме ці функції складають основне завдання цивільного і кримінального процесів;

- на відміну від процесів цивільного і кримінального, які реалізують винятково правозастосовні функції, адміністративний процес у значній мірі пов'язаний з правотворчою діяльністю компетентних органів держави;

- специфічна і структура адміністративного процесу, для якого характерне паралельне розміщення складових його проваджень, що далеко не завжди вимагає другої інстанції, існування якої обов'язкове для інших видів процесу;

- адміністративний процес здійснюється виконавчо-розпорядчими органами державної влади, тоді як цивільний і кримінальний процеси здійснюються тільки виключно судовими органами.

Можна навести й інші відмінності, наприклад, щодо способів і прийомів, які використовуються при розгляді підвідомчих справ та ін.

Розглянемо основні **принципи** адміністративного процесу. Являючись органічною частиною управлінської діяльності, адміністративний процес базується на загальних принципах державного управління.

Стосовно до адміністративного процесу ці загальні принципи конкретизуються, набувають специфічних відтінків.



Принципи адміністративного процесу:

1) принцип **законності** полягає не тільки в суворому і належному виконанні законів і підзаконних актів, а і в належному застосуванні цих актів. Остання обставина має першорядне значення для адміністративного процесу, в якому якраз і відбувається застосування норм матеріального права;

2) принцип **зацікавленості** громадян у здійсненні і результатах адміністративного процесу – це конкретизація більш загального принципу широкої участі громадян у державному управлінні. Принцип зацікавленості громадян створює сприятливі умови для використання різних форм допомоги органам державного управління зі сторони громадськості. Згідно з цим принципом кожна зацікавлена особа має право вступити в процес, якщо цього вимагає захист інтересів особи або суспільства;

3) принцип **швидкоплинності** процесу. У цьому принципі відображується оперативність державної управлінської діяльності. З другої сторони, цей принцип є певною юридичною гарантією реалізації суб'єктивних прав і законних інтересів учасників процесу. Тому чинне законодавство встановлює чіткі строки, на протязі яких має бути виконане провадження по тій чи іншій адміністративній справі. Наприклад, строки розгляду скарг громадян, строки розгляду справ про дисциплінарні проступки або про адміністративні правопорушення тощо;

ст. 277 КУпАП, встановлює строки розгляду справ про адміністративні правопорушення:

15 днів – загальний;

1 доба – незаконне придбання наркотичних речовин без мети збуту; незаконні операції з валютою; дрібне хуліганство;

3 доби – торгівля з рук у невстановлених місцях; незаконний продаж товарів; порушення проведення мітингів;

5 днів – порушення режиму радіаційної безпеки; дрібне розкрадання;

7 днів – порушення, пов'язані з використанням газу.

4) принцип **охорони інтересів держави і особи** в адміністративному процесі націлений, перш за все, проти різних проявів формалізму при вирішенні адміністративних справ;

5) принцип **гласності** процесу передбачає ознайомлення громадян з рішеннями, що приймаються компетентними органами держави з тих чи інших питань; надає

можливість сторонам адміністративного процесу безперешкодно знайомитися з усіма матеріалами по справі, документами і т.д., що є однією із суттєвих умов правильного розгляду і вирішення адміністративних справ;

6) принцип **об'єктивної істини** передбачає таке провадження в справі, яке дозволяє встановити об'єктивну істину; відповідальність між встановленими і реальними фактичними обставинами справи. Закон зобов'язує орган, що розглядає адміністративну справу, використати всі наявні можливості для виявлення і залучення доказів, що мають значення для справи, врахувати і правильно їх оцінити, повністю виключити односторонній, упереджений підхід щодо оцінки доказів і, відповідно, до прийняття рішення;

7) принцип **рівності** сторін перед законом полягає в тому, що на кожного громадянина, посадову особу, дія норм закону поширюється в однаковій мірі. Зміст цього принципу знаходить своє відображення в закріпленні певного правового статусу сторін, визначенні їх адміністративно-процесуальних прав і обов'язків. Не слід змішувати принцип рівності сторін перед законом і юридичну нерівність сторін у адміністративно-правовому регулюванні;

8) **національна мова** адміністративного процесу. Цей принцип надає також можливість учасникам адміністративного процесу, які не володіють національною мовою, користуватися рідною мовою, безперешкодно користуватися послугами перекладача;

9) принцип **самостійності і незалежності** прийняття рішення при розгляді адміністративних справ. Самостійність у прийнятті рішень з тих справ, що входять до кола його повноважень – обов'язок органу або посадової особи. Звідси виходить, що, по-перше, вищестоящий орган без особливої на те потреби не повинен втручатись у діяльність нижчестоящих органів чи посадових осіб по розгляді адміністративних справ, а по-друге, органи чи посадові особи не можуть перекладати свої обов'язки по вирішенню підвідомчих справ на вищі інстанції;

10) **наявність двох рівнів** адміністративного процесу передбачає можливість оскарження будь-яких процесуальних дій органу чи посадової особи, що розглядає адміністративну справу. Скарга може подаватись або вищому органу, або в суд. Постанова суду по адміністративній справі про накладення адміністративного стягнення є остаточною і оскарженню в порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення не підлягає. Але, якщо суд допустить порушення законності і це буде виявлено в порядку нагляду прокуратури, прокурор району, його заступник має право внести протест на постанову районного суду по справі про адміністративне правопорушення. Згідно зі ст. 294 КУпАП, постанова судді по справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями, перелік яких визначений, може бути скасована або замінена за протестом прокурора самим суддею, а також незалежно від наявності протесту прокурора – головою вищого суду;

11) принцип **відповідальності** посадових осіб за неналежне ведення процесу передбачений адміністративно-процесуальними актами. Порушення процедури розгляду і прийняття рішення по конкретній справі є підставою визнання такого рішення недійсним і тягне за собою певну відповідальність щодо винної у порушенні посадової особи.

Адміністративний процес має складну **структуру**, що обумовлено його значним обсягом.

Адміністративний процес охоплює численні сфери державного управління і різні категорії індивідуально-конкретних справ.

Адміністративний процес поділяється на окремі види **адміністративних проваджень**, які є його різновидами, складовими частинами.



Адміністративне провадження – це врегульований правом порядок вчинення процесуальних дій, що забезпечує винесення законного і об’єктивного рішення по індивідуальних адміністративних справах, об’єднаних спільністю предмета (наприклад, порядок розгляду скарг громадян).

Критерієм поділу адміністративного процесу на окремі види проваджень є наявність своєрідних субструктурних процедур дотримання яких є обов’язковим в конкретному провадженні а також характер індивідуально-конкретних управлінських справ, що показує їх найбільш суттєві властивості і особливості.

Цей критерій обумовлює особливості того чи іншого виду провадження, оскільки кожне провадження має на меті встановлення чіткого порядку розгляду і вирішення конкретної категорії управлінських справ.

Наприклад, порядок розгляду звернень громадян суттєво відрізняється від дисциплінарного провадження й т. д.

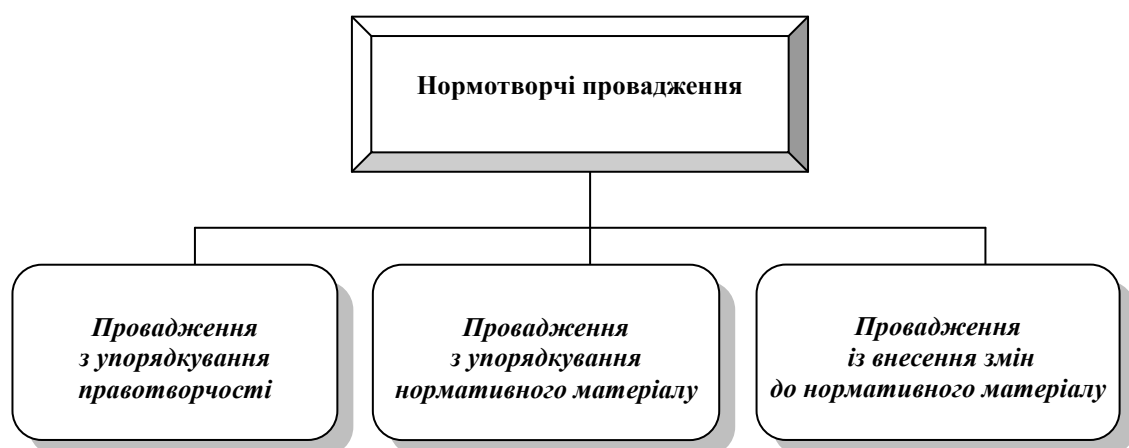
Кожне **адміністративне провадження** являє собою систему норм, що регламентують порядок розгляду і вирішення тих чи інших груп управлінських справ.

Таким чином, воно є відносно самостійним адміністративно-процесуальним правовим інститутом.

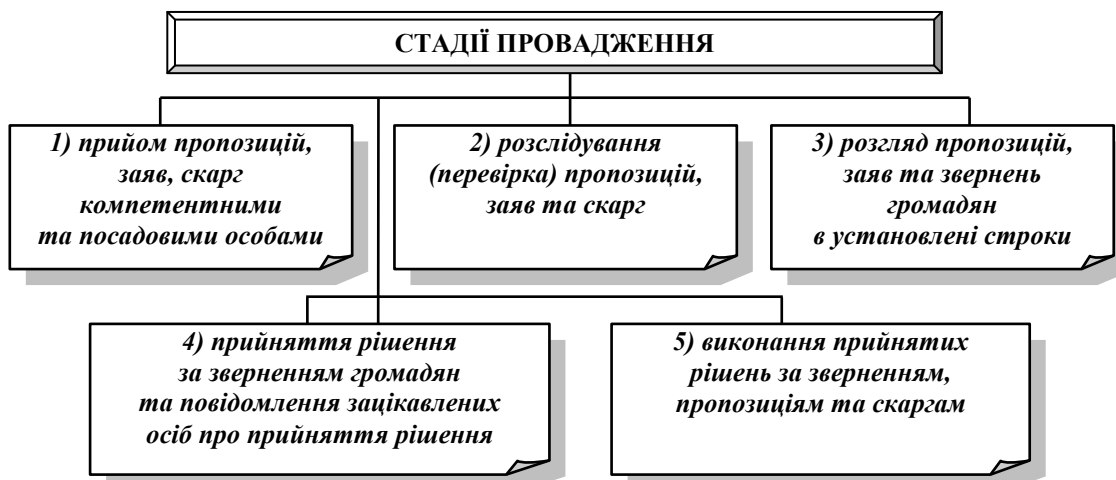
У науці адміністративного права немає єдиної думки щодо видів адміністративних проваджень.

На нашу думку, слід назвати такі **види адміністративних проваджень**:

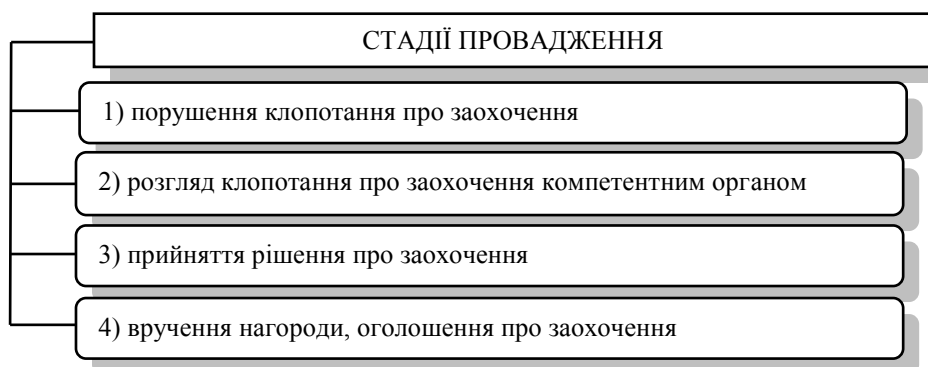
1) провадження щодо підготовки та прийняття нормативних актів державного управління;



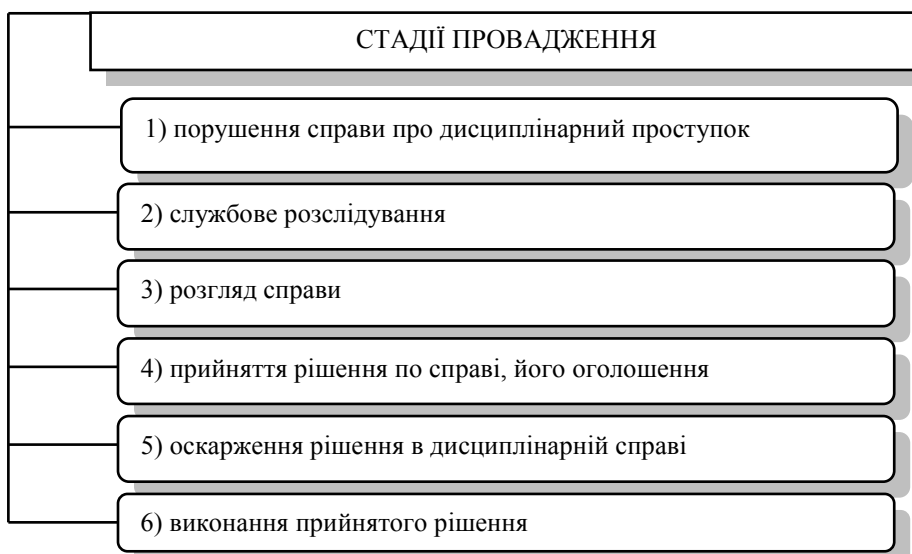
2) провадження щодо розгляду звернень громадян, звернень організацій, підприємств, установ по реалізації належних їм прав у сфері державного управління;



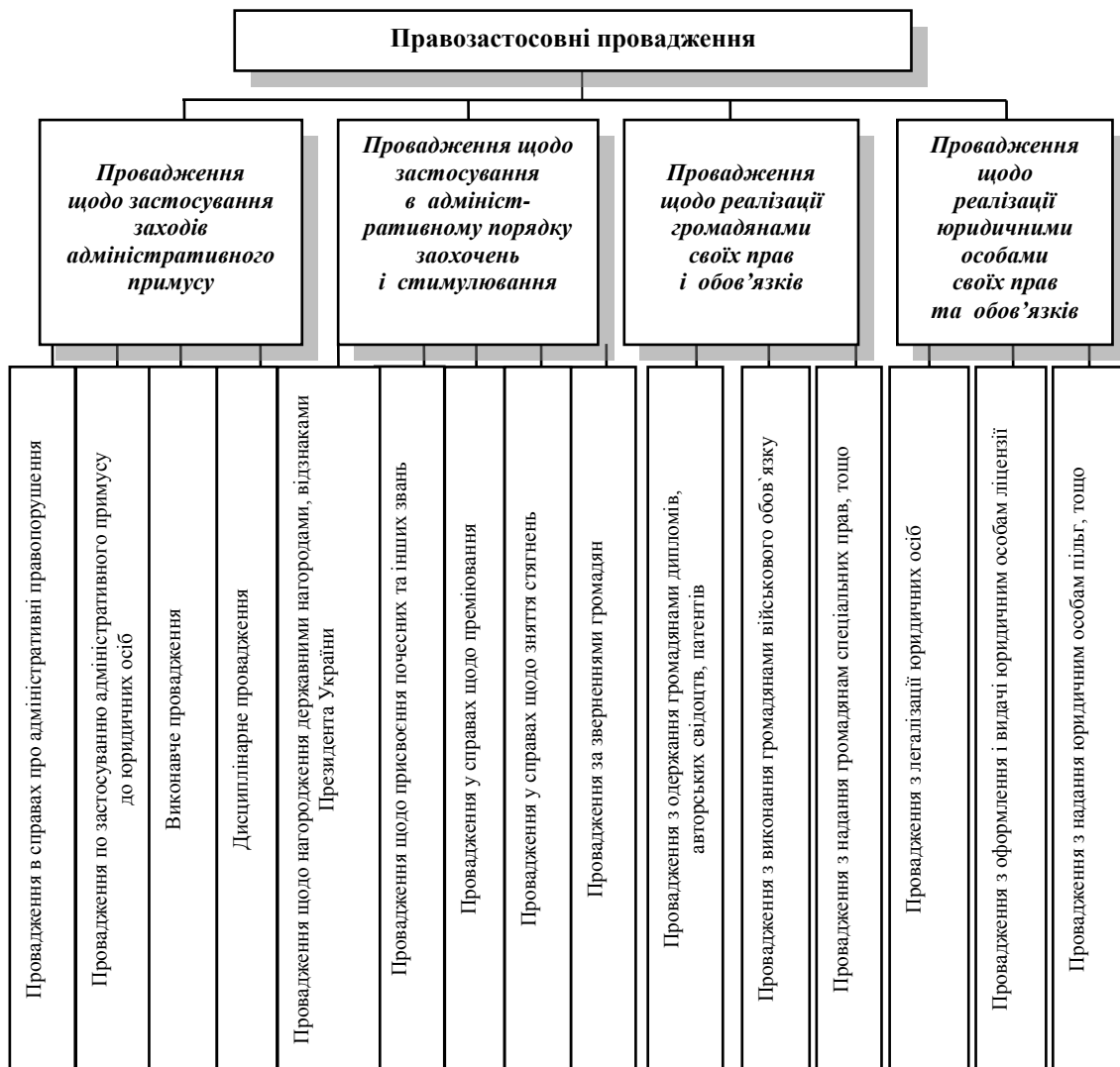
3) провадження в справах про заохочення у сфері державного управління;



4) провадження в справах про дисциплінарні проступки, які вирішуються адміністрацією підприємства, установи, організації;



- 5) реєстраційне провадження;
- 6) провадження в справах про адміністративне правопорушення;



- 7) провадження по відшкодуванню матеріальної шкоди.

Виділяють і інші види проваджень, такі як, наприклад, провадження по організаційних справах в апараті органів державного управління; провадження по вирішенню господарських спорів; провадження по застосуванню адміністративно-попереджувальних заходів та ін.

Розглянемо дещо детальніше деякі **види проваджень**:

1) **провадження щодо підготовки та прийняття нормативних актів** державного управління. Цей вид провадження характеризується своєрідними властивостями тих адміністративно-процесуальних відносин, які при цьому виникають. Головна особливість цих правовідносин полягає в тому, що вони виникають не між органом, що прийняв акт державного управління і виконавцем (так як нормативний акт розрахований на потенційного виконавця), а між різними підрозділами органу, який приймає нормативний акт.

Характерна риса цього виду провадження полягає також у тому, що його результат – нормативний акт державного управління у випадку його невідповідності чинному

законодавству, як правило, підлягає не оскарженню, а опротестуванню прокурором, у силу чого він може бути відмінений органом, що його прийняв, а також вищестоящим органом виконавчої влади;

2) **провадження по розгляду звернень громадян.** Однією з форм участі громадян в управлінні державою є подання ними пропозицій в різні державні і громадські органи. Пропозиції сприяють покращенню роботи державного апарату, посиленню контролю за його діяльністю, боротьбі з бюрократизмом і тяганиною, зміцненню законності. Значне місце в роботі державних і громадських органів посідає розгляд заяв громадян. Заява – це первинна юридична дія, що являє собою звернення до компетентного органу або посадової особи у сфері управління з метою реалізації суб'єктивного права, або інколи, реалізації обов'язків. Заява, як юридичний факт, породжує правові наслідки, одним з яких є обов'язок відповідного органу виконати певні дії. Ці дії обов'язково повинні мати конкретний юридичний результат. Звідси випливає необхідність адміністративно-процесуальної регламентації порядку розгляду пропозицій і заяв громадян.

Скарга – це звернення громадянина у зв'язку з дійсним або уявним порушенням його прав чи законних інтересів. Головна і єдина мета скарги – відновлення порушеного права. Чинне законодавство передбачає ряд процесуальних особливостей, характерних для порядку розгляду скарг. Так, на відміну від пропозицій і заяв громадян, скарги подаються у ті органи або тим посадовим особам, яким безпосередньо підпорядковані суб'єкти, винні у порушенні прав громадянина. Заборонено направляти скарги громадян для вирішення тим органам чи посадовим особам, дії яких оскаржуються.

Законодавством України встановлений чіткий порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян, за порушення якого передбачена дисциплінарна відповідальність посадових осіб. В окремих випадках, порушення цього порядку може тягнути кримінальну відповідальність;

3) **провадження в справах про заохочення** у сфері державного управління. Це також специфічний вид провадження, характерний тільки для адміністративного процесу. Заохочення застосовуються у відповідності з встановленою законодавством процедурою. Правове регулювання порядку застосування заохочень у сфері державного управління має велике прикладне значення. Норми, що регламентують провадження в справах про заохочення, містяться у численних актах, дуже різняться між собою в залежності від конкретного виду заохочення. В цілому, **провадження у справах про заохочення складається з таких стадій:**

- порушення клопотання про заохочення;
- представлення до заохочення;
- розгляд справ про заохочення і прийняття рішення по них;
- вручення заохочення.

Можна виділити такі заохочення, які застосовуються в сфері державного управління: присвоєння почесних звань, нагородження державними нагородами (орденами, медалями, нагрудними знаками та ін.), нагородження Державними преміями та ін. Кожен вид заохочення передбачає свою процедуру його застосування;

4) **провадження в справах про дисциплінарні проступки.** Дисциплінарне провадження має на меті забезпечення правильного і об'єктивного вирішення справи про дисциплінарний проступок з метою зміцнення державної і службової дисципліни, охорони прав і законних інтересів працівників, а також державних органів, підприємств, установ, організацій.

Норми, що регламентують дисциплінарне провадження, містяться в Кодексі законів України про працю, Положенні про порядок вирішення трудових спорів, Дисциплінарному статуті ОВС тощо.

Дисциплінарне провадження складається з таких стадій:

- порушення справи про дисциплінарний проступок;
- службове розслідування;
- розгляд справи і прийняття по ньому рішення;
- оскарження рішення по справі;
- виконання рішення про накладання дисциплінарного стягнення;

5) **реєстраційне провадження.** Реєстраційне провадження охоплює ряд таких проваджень, як реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, актів державного управління, об'єднань громадян, релігійних громад та ін.

Розглянемо детальніше окремі види реєстраційного провадження.

Реєстрація суб'єктів підприємництва. Процедура державної реєстрації стосується всіх суб'єктів підприємництва, якими є громадяни України або інших держав; не обмежені законом у правосуб'єктності, а також юридичні особи всіх форм власності. Ця процедура встановлена законами України «Про підприємництво», «Про власність», «Про колективне сільськогосподарське підприємство», «Про селянське (фермерське) господарство», «Про Громадські об'єднання» та ін.

Органами, що здійснюють державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності є виконавчі комітети міст, районні державні адміністрації.

Для реєстрації необхідно подати такі документи:

- рішення власника майна про заснування суб'єкта підприємницької діяльності;
- статут;
- письмове підтвердження про юридичну адресу суб'єкта підприємництва, що реєструється;

- документ, який засвідчує сплату коштів за реєстрацію.

Орган проводить реєстрацію у передбачений законом термін: не пізніше *15 днів від дня подання заяви* з усіма необхідними документами. Дані про держреєстрацію у 10-ти денний термін повідомляються у Міністерство фінансів для включення до державного реєстру, про що Міністерством видається свідоцтво. Якщо держреєстрації підприємства у встановлений термін не проведено або у ній відмовлено з необґрунтованих, на думку власника, мотивів, він може звернутися до суду.

Видом державної реєстрації є реєстрація нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади.

Держреєстрацію нормативних актів центральних органів державного управління здійснює Міністерство юстиції. Реєстрацію актів державного управління на місцях здійснюють відповідні управління та відділи юстиції.

На державну реєстрацію подаються тільки нормативні акти, тобто такі, що містять правові норми, розраховані на невизначене коло осіб, установ, підприємств, організацій та неодноразове застосування, незалежно від терміну їхньої дії і змісту. Державна реєстрація нормативного акту проводиться протягом 10 днів з моменту надходження його до реєстраційного органу.

У державній реєстрації акту може бути відмовлено, якщо нормативний акт виданий з порушенням чинного законодавства; порушує чи обмежує законні права, свободи, інтереси громадян, підприємств, установ, або покладає на них не передбачені законом обов'язки; виходить за межі компетенції органу, що видав акт; не узгоджений із зацікавленими органами, якщо таке є передбачене і обов'язкове.

Реєстрація громадян у центрі зайнятості. Для реєстрації у центрі зайнятості, громадянин заповнює реєстраційну картку, додавши до неї документи – паспорт, трудову книжку, документ про освіту та спеціальність, інші необхідні документи.

Центр зайнятості протягом 10 днів з дня реєстрації клієнта має запропонувати йому щонайменше два варіанти працевлаштування, надати безкоштовні консультаційні послуги щодо інших можливостей працевлаштування або фахової підготовки. Якщо протягом 10 днів з дня реєстрації не буде знайдено прийнятний варіант працевлаштування, людина отримує статус безробітного і право на допомогу, у тому числі і грошову;

б) **провадження в справах про адміністративні правопорушення.** Цей вид провадження в юридичній літературі і в законодавстві розроблений найбільш ґрунтовно. У Кодексі України про адміністративні правопорушення розділи IV і V присвячені регулюванню процедур вирішення справ про адміністративні правопорушення.

Підставою для порушення справи про адміністративне правопорушення і адміністративного розслідування по справі є вчинення особою діяння, що має ознаки адміністративного правопорушення. Провадження в справах про адміністративне правопорушення виконує такі задачі: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставини кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі додержання законів, зміцнення законності (КУпАП, ст. 245).

Порядок, принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення визначаються Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами України.

Детальному висвітленню цього виду провадження присвячена окрема лекція, тому ми більше не будемо на цьому зупинятися.

У кожному адміністративному провадженні можна виділити окремі його стадії у вигляді послідовно вчинюваних процесуальних дій. Такими є:

- порушення адміністративної справи і направлення її по підвідомчості;
- розгляд адміністративної справи компетентним органом і прийняття відповідного рішення;
- оскарження рішення і його перегляд;
- виконання рішення.

Кожна із цих стадій передбачає вчинення певних процесуальних дій. Детально з кожною із цих стадій ми ознайомимось пізніше, коли будемо розглядати провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Література до теми № 19

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/169718>
3. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/457217>
4. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96>
5. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 № 1275VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/127517>
6. Про затвердження Положення про реєстрацію асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.1998 № 175. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/17598>

7. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/274715>
8. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 704 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / С. В. Ківалов, О. І. Харитонова, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін.; за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової. – Х.: Одісей, 2005. – 552 с.
10. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / В. К. Матвійчук, І. О. Хар; за заг. ред. В. К. Матвійчука. – К.: Алеута; КНТ, 2008. – 752 с.

Тема № 20. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ НОРМИ ТА ВІДНОСИНИ

1. *Норми адміністративно-процесуального права*
 - 1.1. *Поняття адміністративно-процесуальної норми*
 - 1.2. *Структура адміністративно-процесуальної норми*
 - 1.3. *Види адміністративно-процесуальних норм*
 - 1.4. *Реалізація адміністративно-процесуальних норм*
2. *Адміністративно-процесуальні відносини*
 - 2.1. *Адміністративно-процесуальні правовідносини*
 - 2.2. *Види адміністративно-процесуальних правовідносин*

1. Норми адміністративно-процесуального права

1.1. Поняття адміністративно-процесуальної норми

Розбудова сучасної, ефективної системи публічного управління – основний чинник виходу українського суспільства із трансформаційної кризи.

Одним з найважливіших кроків у даному напрямі, проголошених Концепцією адміністративної реформи в Україні, є удосконалення правової регламентації управлінських відносин публічної сфери. На цьому тлі особливо виразно проступає актуальність проблематики, пов'язаної з первинною складовою адміністративно-процесуального права – адміністративно-процесуальною нормою. Тільки на основі її всебічного дослідження можуть бути розроблені чіткі та обґрунтовані критерії кодифікації адміністративно-процесуального законодавства, остаточно вирішене питання про місце адміністративно-процесуального права у вітчизняній правовій системі; розроблена єдина доктрина адміністративно-процесуального права.



Первинною складовою адміністративно-процесуального права, як і інших галузей права виступає – адміністративно-процесуальна норма. Будучи «елементарною часткою» адміністративно-процесуальної галузі адміністративно-процесуальна норма наділена усіма визначальними рисами юридичних норм:

- вона являє собою загальнообов'язкове правило, дія якого поширюється на усіх учасників регульованих нею суспільних відносин;
- вона втілює веління державно-владного характеру;
- юридична сила надається їй державою;
- способом її творення є безпосереднє установлення або санкціонування;
- вона завжди має формально-визначений характер (закріплюється в офіційних джерелах);
- належне функціонування юридичної норми забезпечується примусом держави.

Наряду із перерахованими загальними ознаками, адміністративно-процесуальні норми володіють рядом специфічних рис, котрі дозволяють вести мову про їх відносну самостійність та певний рівень системної організації. Але, перш, ніж перейти до їх безпосереднього розгляду, необхідно зупинитись на тому, який саме тип юридичних норм слід розуміти під терміном «адміністративно-процесуальні».

Як відомо із загальної теорії права, увесь масив юридичних норм поділяється на два види: матеріальні й процесуальні. Перші окреслюють коло суб'єктів правовідносин та сферу їх компетенції, містять перелік їх прав і обов'язків, закріплюють принципи їхньої діяльності, визначають зміст дозволів, приписів і заборон тощо. Вони відповідають на питання: «у чому суть даних правових відношень», «що слід робити?», «що дозволено?», «що заборонено?», «хто уповноважений це зробити?» і т. д. Другі – встановлюють порядок, способи, методи реалізації матеріальних норм і відповідають на питання: «як, яким чином зробити?», «у якому порядку?», «у який строк?»... .

Так само, на матеріальні і процесуальні поділяються галузі вітчизняної системи права. До процесуальних належать: Кримінально-процесуальне право, Цивільне процесуальне право та Адміністративно-процесуальне право. Матеріальними у сучасній юриспруденції вважаються усі інші юридичні галузі, крім зазначених.

Проте, було б великою помилкою вважати, що матеріальні галузі права складаються винятково з матеріальних юридичних норм, а процесуальні – з норм процесуальних. У дійсності ситуація є дещо інакшою.

Кожна процесуальна галузь включає у себе достатню кількість норм, матеріальних по своїй суті. Так, наприклад, ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України містить визначення базових понять, використаних у цьому кодексі: «позивач», «відповідач», «суб'єкт владних повноважень», «адміністративний договір», «публічна служба» та ін. У ст. 7 КАСУ наводиться перелік принципів адміністративного судочинства. Статтею 181 Закону України «Про виконавче провадження» встановлено перелік виконавчих документів. Стаття 245 Розділу IV КУпАП окреслює завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення. Непроцесуальна природа вказаних норм є очевидною.

Причиною даної ситуації є те, що жодна «процесуальна» галузь права не може вважатись дієвим, ефективним, комплексним регулятором процесуальних відносин доти, доки не отримає свого нормативного закріплення коло суб'єктів таких відносин, їх правовий статус, вихідні засади діяльності тощо. Закріплення ж означених аспектів юридичного процесу у нормах матеріальних галузей права є недоцільним. Адже, по-перше, це спричинить втрату процесуальними інститутами та галузями своєї логічної цілісності та внутрішньої єдності. По-друге, воно призведе до розпорошення нормативного матеріалу, що регламентує єдину сферу процесуальних відношень, по різних нормативно-правовим актам. І, по-третє, значно ускладниться процес правозастосування (при вирішенні певного процесуального питання уповноважені суб'єкти будуть змушені звертатись до великої кількості юридичних документів) і т. д. Перелік аргументів на користь включення матеріальних юридичних норм у структуру процесуальних галузей права можна продовжувати до нескінченності.

Аналогічним чином, будь-яка матеріальна галузь права завжди містить процесуальні норми. До речі, це стосується не лише тих галузей, до складу яких входить відповідний процесуальний інститут (приміром, в межах господарського права виділяється інститут господарського процесу). Норми процесуального характеру мають місце навіть у Кримінальному та Цивільному праві – галузях, на «обслуговування» яких спрямовано цілі процесуально-галузеві комплекси (це, відповідно, Кримінально-процесуальне та Цивільне процесуальне право). Так, наприклад, ст. 82 Кримінального Кодексу України встановлює порядок та умови заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, ст. 89 цього кодексу закріплює строки погашення судимості, а стаття 90 визначає порядок їх обчислення.

У зв'язку з викладеним постає питання: які ж юридичні норми можуть називатись адміністративно-процесуальними? Чи це лише ті норми права, що мають виражену процесуальну суть і відповідають на питання «як», «яким чином»? Чи такими є будь-які юридичні норми взагалі (і матеріальні, і процесуальні), котрі охоплюються рамками Адміністративно-процесуального права?

Дане питання можна сформулювати простіше: що є критерієм віднесення юридичної норми до розряду адміністративно-процесуальних – її процесуальний характер чи належність до галузі адміністративно-процесуального права?

Більш логічним є другий варіант. Незалежно від природи регульованих нею відносин, кожна норма адміністративно-процесуального права спрямована на забезпечення ефективної реалізації норм «матеріальних» юридичних галузей. У цьому відношенні «процесуальні» норми адміністративно-процесуального права нічим не відрізняються від «матеріальних». І ті, і інші, у тісній безперервній взаємодії виконують єдину генеральну функцію.

Процесуальний зміст даної функції незаперечний, адже регламентація порядку реалізації правових норм – це сама суть юридичного процесу.

Беручи за основу головну мету, а не локальні завдання, що стоять перед нормами адміністративно-процесуального права, приходимо до висновку, що будь-які з них мають право іменуватись адміністративно-процесуальними. Адже, по-перше, обидва типи цих норм (матеріальні та процесуальні) мають загальне процесуальне призначення, а по-друге усі вони належать до однієї галузі права.

Отже, термін «адміністративно-процесуальна норма» використовується для позначення будь-яких норм права (як матеріальних, так і процесуальних), котрі входять до складу однойменної юридичної галузі.



До особливостей адміністративно-процесуальних норм, то серед них можемо віднести наступні:

1. Сервісна функція адміністративно-процесуальних норм. Сенс існування норм адміністративно-процесуального права обумовлений лише одним – необхідністю чіткої регламентації порядку реалізації кореспондуючих матеріальних норм.

2. Похідний характер норм адміністративно-процесуального права напряду впливає з їх попередньої якості. Маючи на меті забезпечення реалізації норм «матеріальних» галузей права, вони об'єктивно не можуть існувати без останніх. Поява матеріальних норм права завжди передуює появі норм процесуальних.

3. Полігалузевий характер організуючого впливу адміністративно-процесуальних норм. На відміну від норм кримінально-процесуального та цивільного процесуального права, які «обслуговують» лише однойменні матеріальні галузі (кримінальне і цивільне право), адміністративно-процесуальні норми встановлюють порядок реалізації норм цілої низки матеріальних галузей – Адміністративного права, Митного права, Земельного права, Трудового права та інших.

4. Наявність особливого предмета регулювання. Норми адміністративно-процесуального права регламентують чітко визначену сферу соціальних відношень – публічноуправлінських, організуючих суспільних відносин з приводу реалізації встановленого адміністративно-процесуальним законодавством порядку вирішення адміністративних справ

5. Розгалужена система джерел адміністративно-процесуального права. Якщо норми інших процесуальних галузей встановлюються або санкціонуються лише вищими

органами держави, то адміністративно-процесуальні норми приймаються практично усією вертикаллю органів публічної влади.

6. Спрямованість на реалізацію «позитивних» матеріальних правовідносин. Як відомо, норми кримінально-процесуального та цивільного процесуального права завжди спрямовані на урегулювання суперечки про право і тісно пов'язані із застосуванням заходів державного примусу. На відміну від них, аналогічну мету має лише незначна частка загального масиву адміністративно-процесуальних норм.

Переважає більшість норм адміністративно-процесуального права покликані забезпечувати реалізацію «неконфліктних» (позитивних) правовідносин, що складаються у ході виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної влади.

7. Широка кола суб'єктів застосування адміністративно-процесуальних норм. Коло суб'єктів застосування норм кримінально-процесуального та цивільного процесуального права є порівняно вузьким. Відповідними повноваженнями наділені лише суди, органи попереднього слідства, дізнання, прокуратури та деякі інші органи (їх посадові особи), чітко визначені в законі. Натомість, адміністративно-процесуальні норми застосовуються практично усім виконавчо-розпорядчим апаратом публічної влади – від керівників підрозділів державних підприємств до Президента України. Дана особливість пояснюється багатоаспектністю діяльності публічної адміністрації та надзвичайним багатством її процесуальних форм.

Узагальнюючи викладені положення, можемо сформулювати визначення поняття адміністративно-процесуальної норми:

Адміністративно-процесуальна норма – це встановлене або санкціоноване державою та забезпечене її примусом загальнообов'язкове правило поведінки, яким регулюються організуючі суспільні відносини, що виникають в ході реалізації процесуального порядку вирішення адміністративних справ.

Правила реалізації тієї або іншої норми матеріального права завжди встановлюються кількома адміністративно-процесуальними нормами, кожна з яких визначає певний етап загального порядку її дії.

Грапляється, що і один етап застосування «матеріальної» норми реалізується за допомогою цілого ряду норм адміністративно-процесуального права.

Таким чином, дія «матеріальної» норми права неодмінно забезпечується послідовною або одночасною реалізацією кількох адміністративно-процесуальних норм.

Адміністративний процес здійснюється на основі адміністративно-процесуальних норм: процесуальні дії, процесуальні обов'язки і права учасників адміністративного процесу реалізуються в адміністративно-процесуальних відносинах. Переходимо до другої частини нашого питання, а саме характеристики і особливостей адміністративно-процесуальних норм і адміністративно-процесуальних відносин.

Адміністративно-процесуальні норми являють собою різновид правових норм. Відповідно, вони мають ті ж властивості, що притаманні взагалі правовим нормам як таким. З цієї точки зору адміністративно-процесуальні норми являють собою формально визначені загальнообов'язкові правила поведінки, встановлені або санкціоновані державою з метою регулювання поведінки людей. Реалізація цих норм, як і будь-яких інших правових норм, забезпечується силою державного впливу, перш за все методом переконання, а в необхідних випадках і шляхом застосування заходів примусу.

Особливостей адміністративно-процесуальних норм є дві:

1) адміністративно-процесуальні норми мають управлінський характер, так як вони призначені для регулювання управлінських відносин, тобто таких, що виникають у сфері державного управління або, інакше кажучи, пов'язані з реалізацією задач

державного управління. Саме за цією предметною ознакою адміністративно-процесуальні норми відрізняються від усіх інших правових норм, крім матеріальних адміністративно-правових норм, які також мають своїм предметом регулювання управлінські суспільні відносини. Але якщо матеріальні норми адміністративного права відповідають на запитання «що робити?», то адміністративно-процесуальні норми дають відповідь на питання «як, яким чином робити?»;

2) матеріальні норми адміністративного права є первинними, бо вони призначені для регулювання адміністративно-правових (матеріальних) відносин. Адміністративно-процесуальні норми призначені для забезпечення реалізації матеріальних норм. Вони є похідними щодо матеріальних правових норм. Саме в цьому і проявляється їх службова роль (як і взагалі процесуальних норм) щодо матеріальних норм.

Таким чином, адміністративно-процесуальна норма – це встановлене державою загальне правило поведінки, що регулює суспільні відносини, які виникають при вирішенні індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління.

Слід відзначити надзвичайно велику кількість і розмаїття адміністративно-процесуальних норм. Як і інші правові норми їх класифікують за різними критеріями: за юридичним змістом, за часом дії, за територією дії, за характером компетенції органу, що їх прийняв тощо.

1.2. Структура адміністративно-процесуальної норми

Структура адміністративно-процесуальної норми – це її внутрішня будова, логічно обумовлена система взаємодіючих та взаємозалежних елементів.

Традиційно у структурі юридичних норм виділяють три складові елементи: гіпотезу, диспозицію й санкцію.

Гіпотеза – вказує на конкретні життєві обставини (умови), за наявності або відсутності яких адміністративно-процесуальна норма вступає в дію.

Відповідно до ступеню визначеності виражених у ній обставин, гіпотеза може бути абсолютно визначеною та відносно визначеною.

Відносно визначена гіпотеза надає суб'єктам правозастосування можливість самим вирішувати питання про наявність чи відсутність умов вступу адміністративно-процесуальної норми в дію.

Зазвичай, такі гіпотези формулюються за допомогою семантичних конструкцій: «за необхідності», «у разі потреби», «у випадку, коли є підстава вважати», «з урахуванням обставин», «з власної ініціативи» тощо.

Абсолютно визначена гіпотеза суворо окреслює сферу застосування адміністративно-процесуальної норми. Остання вступає у дію в єдиному можливому випадку, прямо вказаному в гіпотезі. Відповідне питання вже не покладається на розсуд суб'єкта правозастосовчої діяльності – воно однозначно вирішене законодавцем.

За кількістю відображених умов дії адміністративно-процесуальної норми гіпотези поділяються на прості та складні.

У простій гіпотезі вказана тільки одна умова реалізації норми адміністративно-процесуального права. Складні гіпотези містять одразу кілька обставин, які передбачають

«задіяння» адміністративно-процесуальної норми. Серед них виділяють альтернативні та комплексні гіпотези.

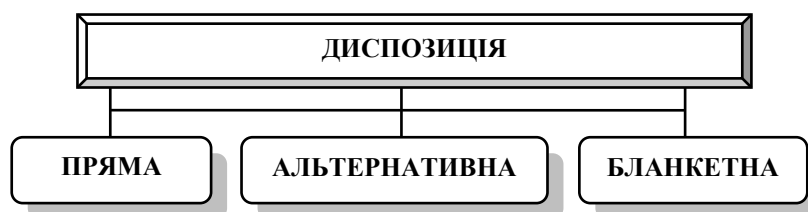
В альтернативній гіпотезі кожна окрема обставина з кількох наявних є достатньою для вступу норми у дію. Таку гіпотезу має норма, закріплена у ст. 8 Закону про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: «Адміністративний нагляд припиняється постановою судді за поданням начальника органу внутрішніх справ: а) у разі погашення або зняття судимості з особи, яка перебуває під наглядом; б) достроково, якщо піднаглядний перестав бути небезпечним для суспільства і позитивно характеризується за місцем роботи і проживання».

Комплексна гіпотеза передбачає кілька умов, одночасне настання яких призводить до виникнення відповідних адміністративно-процесуальних правовідносин. Кожна з цих умов, взята окремо, є недостатньою для активації адміністративно-процесуальної норми.

Так, наприклад, згідно зі ст. 8 Закону України «Про звернення громадян», не розглядаються повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті.

Як бачимо, гіпотеза даної норми включає аж п'ять обов'язкових обставин: 1) повторність звернень; 2) факт вирішення першого звернення по суті; 3) в обох зверненнях фігурують одні й ті ж питання; 4) адресат обох звернень є незмінним; 5) обидва звернення належать одному авторові.

Диспозиція адміністративно-процесуальної норми – це правило поведінки, за яким учасники адміністративно-процесуальних правовідносин діють у разі настання умов, передбачених гіпотезою.



В залежності від ступеня конкретизації закріплюваного правила поведінки, диспозиції норм адміністративно-процесуального права класифікуються на: прями, альтернативні та бланкетні.

Пряма (визначена) диспозиція містить вказівку на єдино можливий у даному випадку варіант поведінки. Вона є найбільш простою у розумінні та застосуванні, оскільки абсолютно точно і ясно визначає необхідну поведінку суб'єктів правовідносин, не припускаючи жодних її альтернатив.

Так, у ч. 2 ст. 11 КАСУ однозначно вказується: суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог.

Згідно з ч. 6 ст. 12 цього ж Кодексу, під час судового розгляду справи в судовому засіданні забезпечується повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу і т. д.

Альтернативна (відносно визначена) диспозиція закріплює кілька варіантів можливої поведінки.

При виникненні обставин, передбачених гіпотезою, учасник адміністративно-процесуальних правовідносин отримує можливість вибору одного, кількох або, навіть, усіх цих варіантів одразу.

Разом з тим, його поведінка не повинна виходити за рамки, окреслені адміністративно-процесуальною нормою.

Приміром, у передбачених статтею 260 КУпАП випадках до особи можуть бути застосовані примусові заходи, спрямовані на забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення: адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей та документів.

Застосовуючи цю норму, уповноважений суб'єкт особисто вирішує, який саме захід або заходи адміністративного примусу повинні бути вжиті до порушника, і чи потрібно до них вдаватися взагалі.

Бланкетна («відсилочна» або «відкрита») диспозиція містить найзагальнішу характеристику правила поведінки, жодним чином його не конкретизуючи. Роз'яснення щодо необхідного порядку дій слід шукати в інших нормах або нормативних актах, до яких вона відсилає.

Зазвичай, нормотворець обмежується вказівкою на:

а) переадресує суб'єкта правозастосування до інших положень цього ж таки нормативного акту (Так, ч. 6 ст. 14 Закону України «Про виконавче провадження» передбачає, що заявлений сторонами виконавчого провадження відвід експерту або спеціалісту вирішується в порядку, встановленому статтею 17 даного Закону).

б) назву відповідного нормативного акту (Порядок оскарження постанови суду (судді) у справі про порушення митних правил та внесення подання прокурором на постанову визначається Кодексом України про адміністративні правопорушення (ч. 8 ст. 393 Митного Кодексу України));

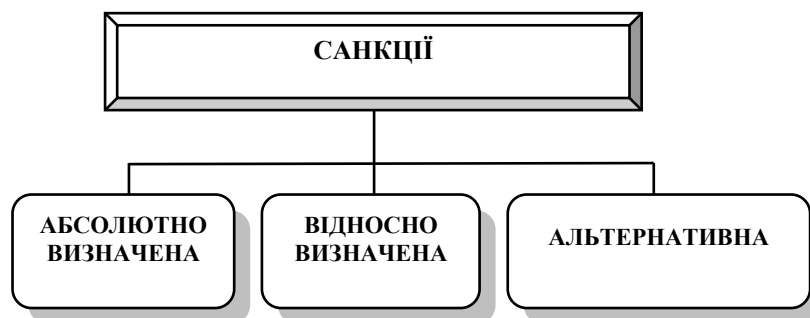
в) тип нормативних актів, де слід шукати кореспондуючу юридичну норму (Постанова про адміністративний арешт виконується органом внутрішніх справ у порядку, встановленому законами України (ст. 300 КУпАП));

г) суб'єкта видання нормативного акту (Форма та порядок повідомлення адміністратора або відповідного дозвільного органу про відповідність його матеріально-технічної бази вимогам законодавства встановлюються Кабінетом Міністрів України (ч. 8 ст. 1 Закону України «Про дозвільне провадження»));

д) сферу дії відповідного нормативного акту (Рішення щодо звернень громадян та відповіді на них оформляються відповідно до вимог законодавства про мови (ст. 6 Закону України «Про звернення громадян»));

е) законодавство України взагалі (Кожен має право знайомитися в установленому законодавством порядку із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, які набрали законної сили. ч. 2 ст. 12 КАСУ).

У всіх зазначених випадках завдання по відшукуванню необхідної норми покладається безпосередньо на суб'єкта правозастосовної діяльності.



Санкція адміністративно-процесуальної норми вказує на несприятливі наслідки, що виникають у разі порушення її диспозиції.

Варто відмітити, що лише незначна кількість адміністративно-процесуальних норм характеризується наявністю «власної» санкції.

Окрему санкцію норма адміністративно-процесуального права має лише тоді, коли нормотворець вважає за необхідне підкреслити особливу важливість закріпленого в ній правила поведінки для всебічного, неупередженого, об'єктивного, оперативного розгляду адміністративної справи.

Так, санкції норм, закріплених у розділі VI КАСУ, передбачають можливість застосування до порушників правил адміністративного судочинства наступних примусових заходів: – попередження і видалення із залу судового засідання (за порушення порядку під час судового засідання та невиконання розпоряджень головуючого), – тимчасове вилучення доказів для дослідження судом (за неподання без поважних причин витребуваних судом письмових або речових доказів), – привід (у разі неявки за викликом суду осіб, явка яких є обов'язковою).

Інший перелік заходів процесуального примусу (адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів) містить санкція ст. 260 КУпАП.

Умовами, за яких вона вступає в дію є: неможливість в інший спосіб припинити адміністративне правопорушення; потреба у встановленні особи порушника; неможливість скласти протокол про адміністративне правопорушення на місці, у випадках коли складення протоколу є обов'язковим, та інші.

Отже, якщо постає нагальна необхідність у забезпеченні певних процесуальних дій за допомогою заходів процесуального примусу, то останні формулюються у санкціях окремих адміністративно-процесуальних норм.

При цьому санкція виконує функцію забезпечення нормального перебігу адміністративного процесу і не має на меті притягнення порушника процесуальних правил до відповідальності.

За ступенем визначеності заходів процесуального примусу санкції адміністративно-процесуальних норм поділяються на абсолютно визначені, відносно визначені та альтернативні.

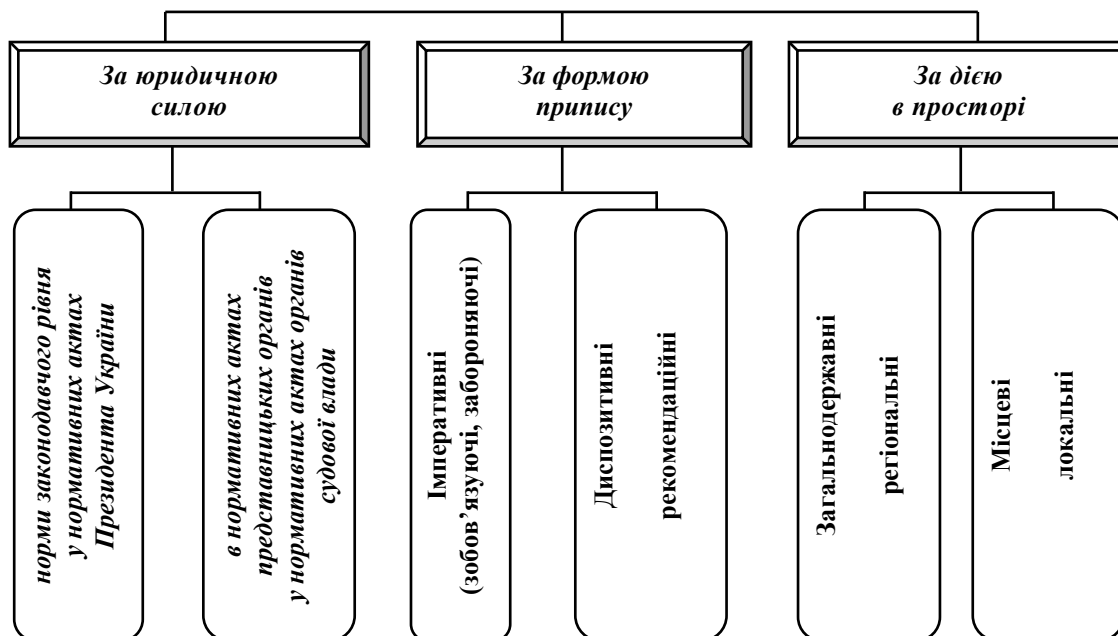
Абсолютно визначена санкція чітко та однозначно фіксує захід негативного впливу на недобросовісного учасника адміністративно-процесуальних правовідносин (До учасників адміністративного процесу та інших осіб за порушення порядку під час судового засідання або невиконання розпоряджень головуючого застосовується попередження (ст. 270 КАСУ)).

Відносно визначена санкція, закріплюючи конкретний захід процесуального примусу, одночасно встановлює межі його застосування. До таких можна віднести санкцію норми, передбаченої ч. 1 ст. 374 Митного Кодексу України: (... допускається адміністративне затримання громадянина, який вчинив порушення митних правил, на строк до трьох годин).

Альтернативна санкція містить перелік заходів реагування на порушення правил адміністративного процесу. Конкретний захід (заходи) обирає суб'єкт правозастосовної діяльності.

Прикладом може слугувати вже згадувана нами стаття 260 КУпАП, котра передбачає можливість застосування до особи адміністративного затримання, особистого огляду, огляду речей, вилучення речей і документів.

1.3. Види адміністративно-процесуальних норм



З метою якомога повнішого осмислення закономірностей функціонування, принципів побудови та інших сутнісних характеристик адміністративно-процесуальних норм у теорії права будуються їх різноманітні класифікації. Число критеріїв таких класифікацій (а отже і самих класифікацій) є практично необмеженим, тому звернімося до найбільш значущих із них:

I. За обсягом предмета регулювання, адміністративно-процесуальні норми поділяються на:

а) загальногалузеві (їх дія поширюється на усю сферу адміністративно-процесуальних відносин);

б) інституціональні (регламентують суспільні відносини в межах окремих інститутів адміністративно-процесуального права:

- провадження по розгляду звернень громадян;
- адміністративно-позовного провадження;
- дисциплінарного провадження;
- виконавчого провадження;
- провадження по розгляду справ про адміністративні делікти;
- нормотворчого провадження;
- контрольного провадження;
- дозвільного провадження;
- реєстраційного провадження;
- провадження по застосуванню заходів заохочення та ін.

II. За функціональним призначенням можна виділити:

– норми-дефініції – містять визначення категорій і понять адміністративно-процесуального права;

- норми-принципи – виражають основоположні ідеї, покладені в основу адміністративного процесу та його окремих проваджень;
- визначально-установчі норми – закріплюють цілі й завдання адміністративно-процесуальної діяльності органів публічної влади (див.: ст. 2 КАСУ, ст. 245 КУпАП, ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження» тощо);
- норми, які окреслюють коло джерел адміністративно-процесуального права та його інститутів (наприклад, ч. 1 ст. 5 КАСУ: «Адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, цього Кодексу та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України»);
- норми, що визначають процесуально-правовий статус суб'єктів адміністративно-процесуального права;
- процедурні норми – закріплюють адміністративно-процесуальні строки та послідовність адміністративно-процесуальних дій;
- норми, котрі розкривають зміст процесуальних правил або документів. Так, згідно із ст. 261 КУпАП, у протоколі про адміністративне затримання вказуються: дата і місце його складання, посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол, відомості про особу затриманого, час і мотиви затримання;
- норми, якими визначаються підстави та межі юридичної відповідальності за порушення правил адміністративного процесу («За завідомо неправдиві показання або за відмову від давання показань з непередбачених законом підстав свідок несе кримінальну відповідальність» (ч. 8 ст. 65 КАСУ));
- норми, котрі закріплюють перелік заходів процесуального примусу, а також підстави та порядок їх застосування. Прикладом можуть слугувати ст. 268 КУпАП та ст. 272 КАСУ, які передбачають можливість застосування приводу щодо особи, котра не з'явилася за викликом суду або органу внутрішніх справ;
- норми, спрямовані на забезпечення законності в адміністративно-процесуальній сфері. Наприклад: «Контроль за законністю виконавчого провадження здійснюють Міністерство юстиції України (через Департамент державної виконавчої служби), Департамент державної виконавчої служби та державна виконавча служба АРК, областей та міст Києва і Севастополя» (ч. 3 ст. 8 Закону України про виконавче провадження);
- норми, які встановлюють інші правила організації й здійснення адміністративно-процесуальної діяльності органів публічної влади.

III. Відповідно до сфери соціальних відношень, у якій вони функціонують, адміністративно-процесуальні норми класифікуються на:

- норми, що регламентують адміністративно-процесуальні відносини у сфері економіки та її численних галузях – промисловості, будівництві, транспорті тощо. До таких можна віднести норми, котрі містяться у Законах України «Про загальні засади створення спеціальних (вільних) економічних зон», «Про фінансово-промислові групи в Україні», «Про режим іноземного інвестування», «Про інвестиційну діяльність», «Про природні монополії» і т. п.;
- норми, які регулюють адміністративно-процесуальні відносини у соціально-культурній сфері, зокрема, у галузях науки, освіти, охорони здоров'я та інших. Дивись, наприклад, Укази Президента України: «Про Національну раду з питань охорони здоров'я населення»; Постанови Кабінету Міністрів: від 15 березня 2006 року № 329 «Питання державної реєстрації вищих навчальних закладів» та від 9 листопада 2004 року № 1497 «Про затвердження Порядку державної реєстрації медичної техніки та виробів медичного призначення»;

– норми, котрими регулюються адміністративно-процесуальні відносини у тих або інших секторах політичної сфери: оборони, безпеки, юстиції, внутрішніх справ, закордонних справ та ін. Відповідні норми містяться у положеннях Законів України: «Про міліцію», «Про вищу раду юстиції», «Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав», «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України» та інших нормативних актів;

– норми, які упорядковують адміністративно-процесуальні відносини у сфері підприємницької діяльності. Адміністративно-процесуальні норми даної групи містяться в Законах України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності», «Про державну підтримку малого підприємництва», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» тощо;

– адміністративно-процесуальні норми, які функціонують в інших сферах суспільного життя.

IV. За юридичною силою варто виділити п'ять блоків адміністративно-процесуальних норм:

а) перший блок утворюють норми законодавчого рівня, котрі містяться в:

- Конституції України;
- рішеннях Конституційного суду України;
- міжнародних нормативно-правових актах, ратифікованих Верховною Радою України;
- законах та Кодексах України.

Даному блоку підпорядковуються усі інші блоки адміністративно-процесуальних норм. Зауважимо, що подальше розташування цих блоків «по вертикалі» є умовним, оскільки кожен з них репрезентує відносно незалежний та не підпорядкований іншим нормативний комплекс. Такими є:

б) норми, відображені у нормативних актах Президента України як найвищої посадової особи, котра не належить до жодної з гілок державної влади.

в) норми, що містяться в нормативних актах представницьких органів: Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування різних рівнів, їх виконавчих органів та посадових осіб (в частині повноважень, делегованих їм органами державної влади);

г) норми, виражені у нормативних актах органів судової влади:

- Пленуму Верховного Суду України;
- Вищого Адміністративного суду України.

д) норми, закріплені у нормативних актах органів виконавчої влади:

– Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

– Ради Міністрів Автономної Республіки Крим та центральних органів виконавчої влади (міністерств, державних комітетів, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом);

– голів обласних державних адміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а також керівників їх структурних підрозділів;

– керівників територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

– керівників державних підприємств, установ та організацій.

V. За дією в часі розрізняють наступні види адміністративно-процесуальних норм:

– тимчасові (із заздальгідь визначеною тривалістю дії). Так, у п. 21 Прикінцевих і перехідних положень КАСУ зазначається: «До 1 січня 2008 року повне фіксування

судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу здійснюється судом тільки за вимогою особи, яка бере участь у справі, або за ініціативою суду;

– постійні (з невизначеною тривалістю дії). «Постійний» характер дії має переважна більшість норм адміністративно-процесуального права.

VI. За дією в просторі адміністративно-процесуальні норми бувають:

– загальнодержавної дії (наприклад, норми КАСУ, КУпАП);
– регіональні (до таких, зокрема, належать процесуальні норми Закону України «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону);

– місцеві (прикладом можуть слугувати процесуальні норми Закону України «Про економічний експеримент щодо стабілізації роботи підприємств легкої та деревообробної промисловості Чернівецької області»);

– локальні (див.: Закон України «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Луганській області»).

VII. За формою припису, втіленого у адміністративно-процесуальних нормах, останні поділяються на:

а) імперативні – виражають категоричний, абсолютно визначений владно-наказовий припис. Існує два різновиди імперативних норм: зобов'язуючі та забороняючі.

– зобов'язуючі – норми, які зобов'язують суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин вчинити конкретні дії. Наприклад: звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду (ч. 1 ст. 7 Закону України «Про звернення громадян»).

– забороняючі норми, навпаки – вимагають від адресата утриматись від вчинення тих або інших дій. Наочним прикладом є інша частина (ч. 2) ст. 7 Закону про звернення громадян: Забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення.

б) диспозитивні (дозвільні, уповноважуючі) – уповноважують суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин діяти на власний розсуд, але в рамках варіантів поведінки, окреслених диспозицією норми. На відміну від імперативних, диспозитивні норми адміністративно-процесуального права завжди дають адресатові вибір:

– діяти або утриматись від певних дій (дисциплінарне стягнення може бути оскаржено протягом трьох місяців з дня ознайомлення з наказом особи, на яку воно накладено);

– діяти тим або іншим чином, передбаченим диспозицією (для співбесіди в органі міграційної служби особа, що подала заяву про надання статусу біженця, має право залучити перекладача за свій рахунок або за рахунок інших юридичних чи фізичних осіб).

в) рекомендаційні – містять рекомендацію (пораду) щодо оптимального, на думку нормотворця, варіанту поведінки. Особливість даної групи адміністративно-процесуальних норм полягає у тому, що вони не мають юридично-обов'язкового характеру. Крім того, рекомендаційні норми неможливо порушити, адже вони надають адресатові повну свободу дій, жодним чином їх не обмежуючи та не скеровуючи.

Класифікації норм адміністративно-процесуального права будуються й за багатьма іншими критеріями:

- за способом викладення змісту норми (визначені та бланкетні);
- за способом творення (встановлені або санкціоновані державою);
- за суб'єктами видання;
- за колом адресатів тощо.

1.4. Реалізація адміністративно-процесуальних норм

Реалізація адміністративно-процесуальних норм – це втілення їх положень у фактичній діяльності (поведінці) суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин шляхом виконання юридичних обов'язків, використання суб'єктивних прав, дотримання заборон.

Не може існувати поза реалізацією адміністративно-процесуальних норм і адміністративний процес – регламентована нормами адміністративно-процесуального права діяльність по вирішенню індивідуально-конкретних справ у сфері публічного управління. Практичне втілення приписів адміністративно-процесуальних норм становить суть адміністративного процесу, є його змістовним наповненням та об'єктивним вираженням.

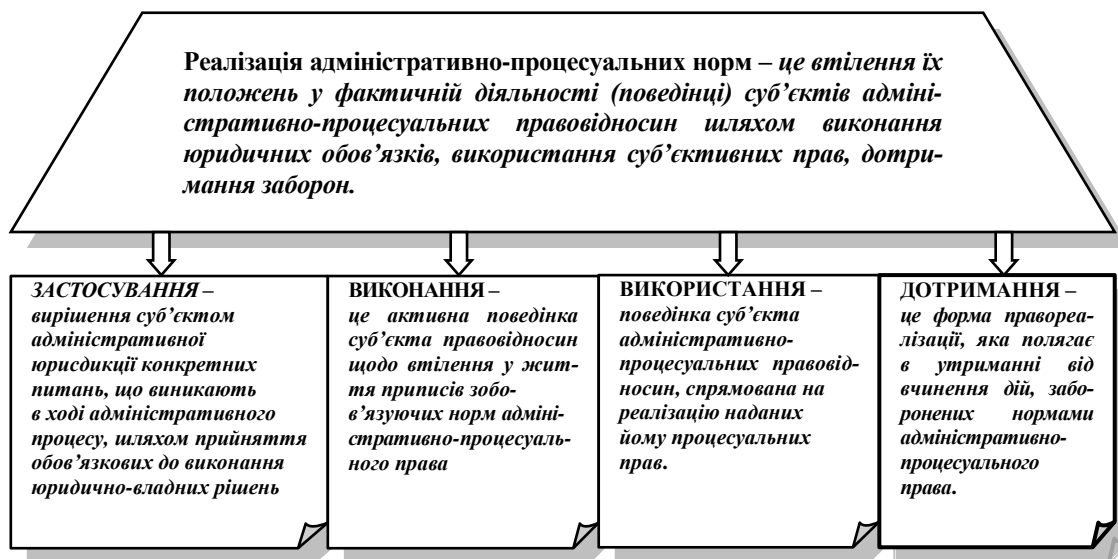
Адміністративний процес та реалізація адміністративно-процесуальних норм – надзвичайно взаємопроникаючі та взаємообумовлюючі явища.

Уявити їх одне без одного просто неможливо: адміністративний процес завжди здійснюється у формі правореалізації, а реалізація адміністративно-процесуальних норм завжди відбувається в рамках адміністративного процесу.

Адміністративно-процесуальні норми реалізуються у різних формах. Найбільше визнання у літературі отримала широка, чотирьохелементна класифікація, відповідно до якої формами реалізації адміністративно-процесуальних норм є: застосування, виконання, використання та дотримання. Розглянемо її більш докладно.

Особливе місце серед форм реалізації норм адміністративно-процесуального права посідає застосування – вирішення суб'єктом адміністративної юрисдикції конкретних питань, що виникають в ході адміністративного процесу, шляхом прийняття обов'язкових до виконання юридично-владних рішень (актів).

Дана форма правореалізації характеризується наявністю ряду специфічних рис: суб'єктами її здійснення є уповноважені органи (посадові особи) публічної влади; вона неодмінно «увінчується» прийняттям індивідуально-конкретного акта управління; вона має імперативний характер (у необхідних випадках забезпечується примусом держави; рішення, прийняті в її результаті, є обов'язковими для виконання тощо).



Жодне адміністративне провадження не може відбуватися інакше, ніж під проводом органів публічної влади (їх посадових осіб). Відтак, воно просто неможливе без застосування, як єдино доступної цим суб'єктам форми правореалізації.

З огляду на державновладний, організуючий характер адміністративного процесу, застосування являє собою найпоширенішу форму реалізації адміністративно-процесуальних норм.

Одночасно, будь-який суб'єкт адміністративного процесу, незалежно від своєї ролі у розгляді адміністративної справи, наділяється державою комплексом юридичних прав та обов'язків. «Усі особи, які беруть участь у провадженні ... використовують свої права і виконують обов'язки через правовідносини, в які вони вступають з іншими суб'єктами провадження». Реалізація ними своїх процесуальних прав та обов'язків також здійснюється у визначених формах, а саме: шляхом виконання, дотримання та використання.

Усі названі форми правореалізації суттєво відрізняються від застосування. Зокрема, вони здійснюються суб'єктами, не наділеними владними повноваженнями (як правило, це державні та громадські об'єднання організації, громадяни), не носять імперативного характеру, спрямовуються на досягнення локального процесуального результату (тоді, як застосування завжди підпорядковане загальній меті вирішення адміністративної справи).

Виконання – це активна поведінка суб'єкта правовідносин щодо втілення у життя приписів зобов'язуючих норм адміністративно-процесуального права.

У даній формі реалізуються адміністративно-процесуальні норми, котрі встановлюють: обов'язок свідка з'являтися на виклик уповноваженого суб'єкта адміністративної юрисдикції і давати детальні й правдиві пояснення про відомі йому обставини справи; обов'язок особи, яка отримала повістку-виклик до адміністративного суду замість адресата, повідомити про неї адресата; обов'язок особи, за якою встановлено адміністративний нагляд, прибути у визначений установою виконання покарань термін в обране ними місце проживання і зареєструватися в органі внутрішніх справ тощо.

Дотримання – це форма правореалізації, яка полягає в утриманні від вчинення дій, заборонених нормами адміністративно-процесуального права.

З усіх форм правореалізації дотримання є найменш фіксованим – скласти об'єктивну картину практики дотримання приписів адміністративно-процесуальних норм неможливо.

Шляхом дотримання реалізуються заборони: подавати звернення, що містять наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб; порушувати порядок під час засідання адміністративного суду; користуватися та розпоряджатись товарами і транспортними засобами, митне оформлення яких не закінчено; ухилятися від виконання постанов про накладення адміністративних стягнень і т. п.

Використання – поведінка суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин, спрямована на реалізацію наданих йому процесуальних прав. Використання є формою реалізації уповноважуючих та дозволяючих норм адміністративно-процесуального права. Однією із його специфічних ознак, є здатність виражатися як в активній, так і у пасивній поведінці суб'єкта. Але головною особливістю використання є диспозитивність.

Використовуючи адміністративно-процесуальну норму, суб'єкт правореалізації наділяється певною свободою дій. Зокрема, він сам вирішує, якому нормативному припису слідувати і чи слідувати йому взагалі.

У формі використання реалізуються адміністративно-процесуальні норми, які закріплюють право особи на: оскарження процесуальних рішень та дій суб'єктів адміністративної юрисдикції; – отримання юридичної допомоги; – подання доказів у справі; – участь в адміністративному процесі національною мовою; – ознайомлення з матеріалами справи та ін.

2. Адміністративно-процесуальні відносини

2.1. Адміністративно-процесуальні правовідносини

Адміністративно-процесуальні правовідносини являють собою різновид правових відносин взагалі. Тому вони в повній мірі наділені усіма тими ж якостями, які властиві юридичним відносинам.

Як різновид правовідносин взагалі, адміністративно-процесуальні відносини являють собою передбачений нормою права юридичний зв'язок між конкретними суб'єктами, наділеними певними правами і юридичними обов'язками.

Адміністративно-процесуальні правовідносини завжди виникають на основі правових норм.

Крім норми права, необхідними для цього є ще такі обставини, як правосуб'єктність і юридичний факт. Проте вирішальною первинною обставиною, без сумніву, є правова норма.

Реалізація адміністративно-процесуальних правовідносин забезпечується заходами державного впливу.

У чому ж полягає специфіка адміністративно-процесуальних правовідносин, які їх особливості?

1) адміністративно-процесуальні відносини мають управлінський характер, так як виникають у сфері державного управління;

2) процесуальні адміністративно-правові відносини відрізняються від матеріальних підставами виникнення. Для виникнення матеріального правовідношення необхідні три обставини: норма права, правосуб'єктність, юридичний факт. Для виникнення процесуального адміністративно-правового відношення необхідні вже чотири обставини: матеріальна норма, процесуальна норма, правосуб'єктність, юридичний факт. При цьому досить характерним є юридичний факт, що породжує адміністративно-процесуальне правовідношення: ним служить відповідне матеріальне адміністративно-правове відношення в цілому;

3) адміністративно-процесуальні відносини відрізняються від матеріальних правовідносин особливостями регулювання. Якщо матеріальні норми адміністративного права регулюють, так би мовити, статичні відносини, то процесуальні норми регулюють відносини динамічні, для яких особливого значення набувають дії їх суб'єктів;

4) адміністративно-процесуальні правовідносини відрізняються від матеріальних за своїм призначенням, так як задача перших полягає в забезпеченні реалізації других. Звідси виходить, що адміністративно-процесуальне правовідношення в повній відповід-

ності з диспозицією адміністративно-процесуальної норми є засобом здійснення відповідного матеріального правовідношення;

5) адміністративно-процесуальне правовідношення відрізняється від матеріального більш складною структурою – наявністю кількох суб'єктів, роль яких у даному правовідношенні не є однаковою.

З метою правильного розуміння поняття адміністративно-процесуальних правовідносин звернімося до змісту основних категорій, на яких воно базується. Такими категоріями є: суспільні відносини та правовідносини.

Суспільні відносини – це зв'язки (відношення) між людьми, які встановлюються у процесі їх спільної матеріальної і духовної діяльності. Означені зв'язки виникають у всіх сферах соціального життя – економічній, виробничій, культурній, політичній тощо. Вони становлять основу суспільного існування, без них суспільство неможливе як явище.

Разом з тим, очевидно, що без серйозного зовнішнього регулятора, ці зв'язки мали б дуже нестабільний характер. За відсутності чіткої фіксації, систематизації та забезпечення завжди невизначеними залишалися б їх зміст, суб'єктний склад і соціальна цінність, а самі вони були б надзвичайно вразливими для негативного втручання.

Функції по формалізації, регламентації та захисту соціальних відносин покладаються на право: «Право є потужним організуючим фактором, котрий вносить визначеність і стійкість в усі сфери відношень, що складаються у суспільстві». Внаслідок регулятивного впливу юридичних норм на суспільні відносини, останні набувають визначеної юридичної форми і перетворюються на правовідносини. Правовідносини – це урегульовані нормами права та забезпечені державою суспільні зв'язки, учасники яких мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки. Лише у рамках правовідносин життя суспільства набуває цивілізованого, стабільного, прогнозованого характеру.

Одним з різновидів правових відносин є адміністративно-процесуальні правовідносини. Будь-яка норма адміністративно-процесуального права містить «модель» конкретного суспільного відношення, котре складається в ході розгляду органами публічної влади індивідуально-конкретних справ. При цьому вона не просто відображає відповідні соціальні зв'язки, а суворо їх детермінує: окреслює їхній зміст та умови фактичної реалізації, визначає коло учасників, надає їм обов'язкового характеру, наділяє державним захистом.

У своїй переважній більшості процесуальні відносини викликаються до життя появою кореспондуючих норм адміністративно-процесуального права. При впровадженні останніх суб'єкт нормотворчої діяльності часто переслідує мету формування «нових» соціальних зв'язків, необхідних для успішного вирішення завдань сучасного адміністративного процесу.



Усі суспільні відносини, котрі виникли в результаті нормотворчої діяльності, мають правову «оболонку» від самого початку свого існування. Вони стають правовими з моменту зародження і не можуть існувати інакше, як у юридичній формі.

Основними передумовами виникнення правовідносин між учасниками адміністративного процесу є:

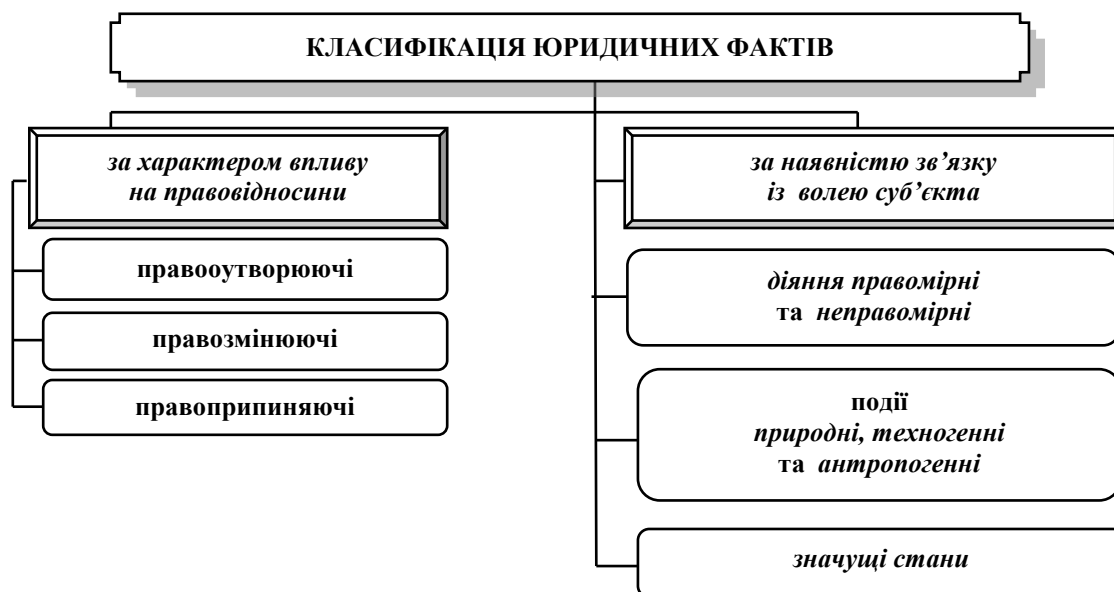
а) юридична – наявність норми адміністративно-процесуального права. Адміністративно-процесуальна норма є необхідною умовою існування однойменних правовідносин. У даному випадку ситуація однозначна – немає норми, немає й правовідношення;

б) соціально-правова – наявність кореспондуючих матеріальних правовідносин. Матеріальні правовідносини реалізуються за допомогою процесуальних та, одночасно, викликають їх до життя. Якщо перші виникають у зв'язку потребою в організації «базисних» соціальних зв'язків (економічних, політичних, виробничих та ін.), то головне призначення других – забезпечити функціонування самих матеріальних правовідносин. Таким чином, процесуальні правовідносини завжди є похідними від матеріальних. Без них вони не матимуть жодного сенсу, оскільки неможливо забезпечувати втілення того, чого не існує.

Кореспондуючі матеріальні правовідносини завжди є передумовою їх виникнення, але ніколи – «будівельним матеріалом» їхньої конструкції;

в) фактична передумова – це настання конкретних життєвих обставин (юридичних фактів), за яких суб'єкти адміністративно-процесуального права вступають між собою у реальні відносини. Абстрактний опис цих обставин (умов) міститься у гіпотезах адміністративно-процесуальних норм. Як тільки вказані обставини з'являються у житті, адміністративно-процесуальна норма починає діяти, а її адресати отримують можливість для реалізації своїх прав і обов'язків.

Слід мати на увазі, що не зважаючи на найтісніший зв'язок із адміністративно-процесуальними правовідносинами, юридичні факти не входять до їх складу. Вони відіграють роль зовнішнього імпульсу (поштовху) яким приводиться в дію, змінює характер роботи або зупиняється механізм правовідносин.



У науковій літературі будуються різні класифікації юридичних фактів. Найбільш відомими є наступні:

– за характером впливу на правовідносини юридичні факти поділяються на:

а) правоутворюючі. До таких належать юридичні факти, що спричинили виникнення правовідносин (приміром, порушення процесуальних правил викликає до життя правовідносини з приводу застосування адекватних заходів адміністративно-процесуального примусу);

б) правозмінюючі – тягнуть за собою зміну правовідносин. Так, у разі ухилення особи від відбування виправних робіт, застосованих за вчинення дрібного хуліганства, постановою судді невідбутий строк виправних робіт може бути замінено штрафом або адміністративним арештом (ст. 325 КУпАП);

в) правоприпиняючі – зумовлюють припинення правовідносин (адміністративний нагляд за особою, звільненою з місць позбавлення волі, припиняється у разі погашення або зняття судимості з піднаглядної особи);

– за наявністю зв'язку із волею суб'єкта серед юридичних фактів виділяють діяння, події та юридично значущі стани:

а) діяння – це акт поведінки (діяльності) суб'єкта, котрий є об'єктивним вираженням його волі. Нерідко даний різновид юридичних фактів іменують діями, проте більш точно суть цього явища передає термін «діяння». Адже вольова поведінка суб'єкта може проявлятися як у активній (дія), так і в пасивній (бездіяльність) формах.

У свою чергу, за критерієм відповідності чинному законодавству діяння поділяються на правомірні та неправомірні. Перші завжди відповідають вимогам юридичних норм, другі – навпаки, завжди їм суперечать.

При цьому йдеться не лише про адміністративно-процесуальні норми, але й про норми інших галузей права. Так, поштовхом для формування цілого комплексу адміністративно-процесуальних правовідносин слугують різноманітні порушення адміністративно-деліктного законодавства;

б) події – явища об'єктивної дійсності, які настають незалежно від волі суб'єкта. Такі явища мають різну природу. Найбільш поширеними різновидами подій, які спричиняють виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин, є: природні, техногенні та антропогенні події.

До природних подій відносяться стихійні лиха, пожежі, епізоотії тощо. Зокрема, факт панзоотії може зумовити виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин з приводу реалізації встановленого порядку введення режиму надзвичайного стану в країні (дивись статті 48 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»);

Техногенні події – це катастрофи, що виникають у зв'язку з використанням техніки, виробничі аварії та інші подібні факти.

Під антропогенними розуміють події, безпосередньо пов'язані з життям суспільства (епідемії, масові заворушення і т. п.) або окремої людини (досягнення особою певного віку, смерть та ін.). Так, досягнення громадянином України 16річного віку є відправною точкою процедури видачі паспорта (згідно із п. 12 Положення про паспорт громадянина України, видача паспорта проводиться у місячний термін за місцем проживання громадянина);

в) юридично значущі стани – це юридичні факти, котрі характеризуються відносною стабільністю й тривалим періодом існування, протягом якого вони можуть викликати настання правових наслідків. Здебільшого вони пов'язані з різноманітними аспектами життя людини, такими, як: вік; громадянство; непрацездатність; місце проживання; сімейно-ноповутові відносини (шлюбні стосунки, наявність дітей, утриманців тощо); соціальна незахищеність; відзначення державними нагородами та присвоєння почесних звань; недієздатність; судимість і т. д.

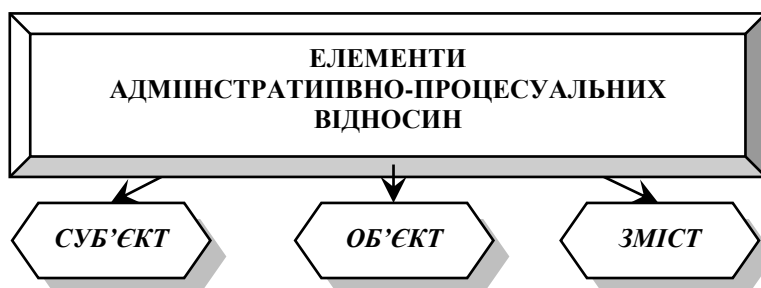
Наприклад, нездатність особи через свої фізичні або психічні вади здійснювати свої права у справах про порушення митних правил породжує адміністративно-процесуальні правовідносини з приводу законного представництва її інтересів батьками, усиновителями, опікунами або піклувальниками (ч. 1 ст. 367 Митного Кодексу України).

Юридично значущий стан може пов'язуватись також і з певними проявами функціонування юридичних осіб. Зокрема, при концентрації підприємств у формі самостійної господарської діяльності суб'єкта господарювання, створеного кількома іншими суб'єктами господарювання, яка протягом тривалого періоду не призводить до координації конкурентної поведінки між засновниками (ч. 3 ст. 22 Закону України «Про захист економічної конкуренції»), органи Антимонопольного комітету України можуть порушити відповідну адміністративну справу.

Іноді для виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин необхідна наявність одразу кількох юридично-значущих станів. А в окремих випадках і цього буває недостатньо – для того, щоб адміністративно-процесуальна норма вступила у дію, а однойменні правовідносини сформувались, окрім кількох юридично-значущих станів повинен мати місце інший вид юридичних фактів (дія або подія).

Наочним прикладом може слугувати ст. 307 КУпАП, де зазначається: У разі відсутності самостійного заробітку в осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративне правопорушення, штраф стягується з батьків або осіб, що їх замінюють. Умовами вступу даної адміністративно-процесуальної норми у дію є: а) відсутність у правопорушника самостійного заробітку; б) його вік (від 16 до 18 років); в) прийняття постанови про накладення на нього адміністративного стягнення у вигляді штрафу.

Адміністративно-процесуальні правовідносини характеризуються наявністю внутрішньої структури, елементами якої є: суб'єкти, об'єкт та зміст.



Суб'єкти адміністративно-процесуальних правовідносин – це органи публічної влади (їх посадові особи), фізичні та юридичні особи, які вступають у фактичні соціально-правові зв'язки з приводу реалізації встановленого адміністративно-процесуальним законодавством порядку вирішення адміністративних справ.

До безпосереднього вступу у реальні адміністративно-процесуальні правовідносини будь-який суб'єкт є звичайним носієм відповідних суб'єктивних прав і обов'язків. Маючи ці права та обов'язки, а також потенційну здатність їх реалізовувати, він далеко не завжди втілює їх у життя.

Лише при вступі у фактичні соціально-правові відношення суб'єкт з носія адміністративно-процесуальних прав і обов'язків (суб'єкта адміністративно-процесуального права) перетворюється на їх «реалізатора» – суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин.

Перелік суб'єктів, наділених юридичними правами і обов'язками в адміністративно-процесуальній сфері, є надзвичайно широким. До нього входять громадяни України,

іноземці, особи без громадянства, Глава держави, органи судової та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, незалежно від форми власності, та ін. Але, вступаючи у фактичні правовідносини, усі зазначені суб'єкти реалізують лише кілька напрямів адміністративно-процесуальної діяльності. За цим критерієм можна виділити три основні категорії суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин:

- 1) суб'єкти, під проводом яких здійснюється адміністративний процес (так звані, лідируючі суб'єкти);
- 2) суб'єкти щодо яких вирішується справа (зацікавлені сторони);
- 3) допоміжні суб'єкти (перекладачі, експерти, спеціалісти тощо).

Варто відзначити, що у різних випадках одна й та сама особа (орган, установа, організація) може належати до різних категорій суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин. Наприклад, громадянин, який притягується до адміністративної відповідальності, в іншій справі може виступати понятим або свідком.

Зміст адміністративно-процесуальних правовідносин – це суб'єктивні права і обов'язки учасників адміністративного процесу, котрі реалізуються ними в рамках адміністративно-процесуальних правовідносин.

Як відомо, будь-яке суб'єктивне право завжди забезпечується кореспондуючим обов'язком. Разом вони (право і обов'язок) утворюють юридичний зв'язок між уповноваженою та зобов'язаною сторонами. До виникнення об'єктивних правовідносин такий зв'язок носить суто гіпотетичний характер. Він існує лише «на папері» – у вигляді абстрактного правила поведінки, закріпленого у змісті юридичних норм.

Але з «народженням» фактичних правовідносин, законодавча модель правової поведінки втілюється у реальність. Шляхом здійснення певних дій або утримання від них, одна сторона реалізує свої суб'єктивні права, інша – обов'язки. Саме відповідна поведінка суб'єктів і становить суть правовідносин, є їх змістовним наповненням. Так, зміст адміністративно-процесуальних правовідносин з приводу обмежень дій особи, за якою встановлено адміністративний нагляд, формують: а) рішення суду про заборону залишати помешкання у визначений час (реалізація судом відповідного права); б) тимчасове утримання піднаглядного від виходу з власного дому або квартири (виконання особою покладеного на неї обов'язку).

Об'єктом адміністративно-процесуальних правовідносин виступає усе те, з приводу чого виникають й існують самі правовідносини. Адміністративно-процесуальні правовідносини складаються навколо різноманітних проявів, сторін, властивостей та відношень оточуючого світу. Це можуть бути:

– поведінка людей, діяльність органів (установ, організацій). Так, ст. 260 КУпАП передбачає можливість застосування заходів процесуального примусу до осіб, які вчиняють адміністративне правопорушення. Об'єктом правовідносин, що при цьому складаються, є протиправна поведінка особи;

– інформація. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в адміністративному суді інформації про дату, час і місце розгляду своєї справи та ухвалені в ній судові рішення (ч. 1 ст. 12 КАСУ);

– речі матеріального світу та операції з ними. Речовими доказами є предмети матеріального світу, що містять інформацію про обставини, які мають значення для справи (ст. 80 КАСУ);

– документи (їх зміст та форма, суб'єкти складання, порядок подання тощо). Протокол про проведення особистого огляду підписується посадовою особою митного органу, що проводила огляд, громадянином, який проходив огляд, понятими, які були

присутні під час огляду, а у разі обстеження медичним працівником – також цим працівником (ч. 6 ст. 57 Митного Кодексу України);

– строки (час, порядок). Адміністративний нагляд за особою встановлюється на термін від одного до двох років і не може перевищувати термінів, передбачених законом для погашення або зняття судимості. Термін адміністративного нагляду починається з дня оголошення особі постанови судді про встановлення адміністративного нагляду (ст. 6 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»);

– місце, де відбувається подія, розташовується об'єкт або перебуває особа. Об'єкти дозвільної системи розміщуються у приміщеннях, які забезпечують їх схоронність (п. 6 Положення про дозвільну систему);

– стани. Надзвичайний стан вводиться за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим (ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»);

– особисті нематеріальні блага. Громадянину на його вимогу і в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи при розгляді скарги (ст. 25 Закону України «Про звернення громадян»).

Ознаки адміністративно-процесуальних правовідносин. Адміністративно-процесуальним правовідносинам притаманні усі загальні риси, характерні для будь-якого виду юридичних відносин:

– вони регламентуються нормами права;
– в них завжди приймають участь кілька сторін;
– об'єктивною передумовою їх виникнення, зміни або припинення є юридичні факти;

– сторони правовідносин завжди наділені взаємообумовленими суб'єктивними правами та кореспондуючими їм обов'язками;

– реалізація означених прав та обов'язків забезпечується можливістю застосування державного примусу і т.д.

Наряду з цим, адміністративно-процесуальні правовідносини володіють рядом особливостей:

1) вони виникають з приводу реалізації норм матеріальних галузей права, причому лише тих галузей, якими регламентуються суспільні відносини у сфері публічного управління;

2) вони регулюються нормами адміністративно-процесуального права;

3) однією із сторін адміністративно-процесуальних правовідносин завжди є орган публічної адміністрації або його посадова особа. Такий орган (особа) наділяється державно-владними повноваженнями по організації і веденню адміністративного процесу. Але це не означає його «зверхності» у відносинах з громадянином. Ідея домінування держави над людиною, на якій ґрунтувалася радянська адміністративно-правова доктрина, поступово відійшла у минуле. Натомість, сучасне адміністративно-процесуальне право виходить з рівності сторін правовідносин. Як орган публічної адміністрації, так і звичайний громадянин наділяються комплексом суб'єктивних прав, однаково гарантованих державою, та юридичних обов'язків, однаково обов'язкових для виконання. Однакове підпорядкування закону і суду ставить посадових осіб та громадян на загальну юридичну площину.

4) у більшості випадків реалізація адміністративно-процесуальних правовідносин відбувається без застосування заходів державного примусу. Протириччя між сторонами часто вирішуються шляхом прямого владного рішення уповноваженого органу (посадової особи), у якому точно визначаються суб'єктивні права та юридичні обов'язки;

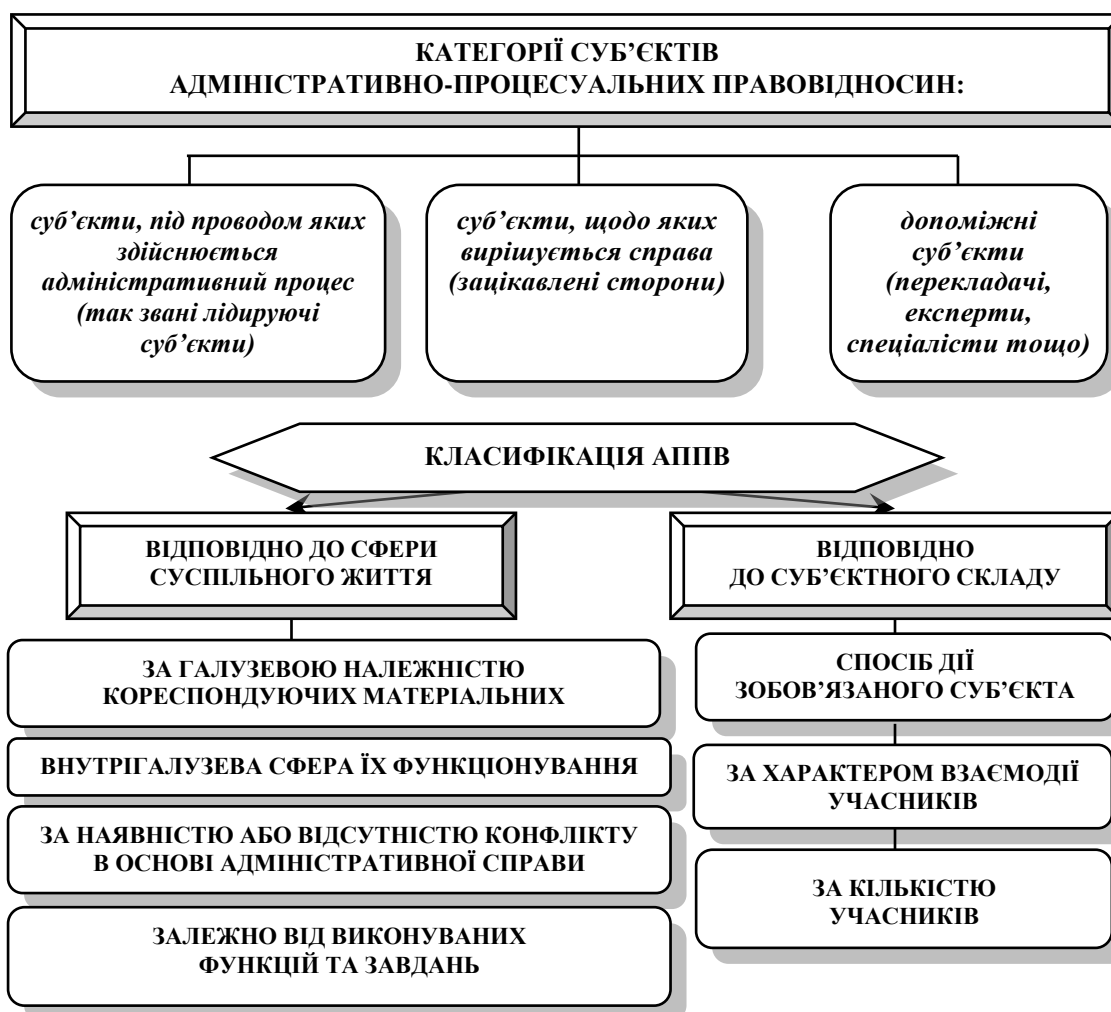
5) такі відносини можуть виникати за ініціативою будь-якої із сторін. При цьому незгода або небажання іншої сторони не стають на заваді їх виникненню. Це правило стосується не лише громадян, а й суб'єктів адміністративної юрисдикції (наприклад: орган публічної адміністрації зобов'язаний прийняти до розгляду звернення громадянина, оформлене належним чином і подане у встановленому порядку).

б) переважна більшість адміністративно-процесуальних правовідносин носять неконфліктний, управлінський характер. Цим вони відрізняються від кримінально-процесуальних та цивільно-процесуальних правовідносин, головним призначенням яких є розв'язання суперечки про право.

2.2. Види адміністративно-процесуальних правовідносин

У галузевій теорії існує велика кількість класифікацій адміністративно-процесуальних правовідносин.

Розглянемо найбільш значущі з них:



1. Відповідно до сфери суспільного життя, у якій вони функціонують, адміністративно-процесуальні правовідносини поділяються на такі види:

- правовідносини, що складаються у сфері економіки;
- правовідносини, що складаються у політичній сфері;
- правовідносини, що складаються у сфері підприємництва;
- правовідносини, що складаються у соціально-культурній сфері і т. д.

Наведена класифікація може бути продовжена за рахунок подальшої конкретизації сфер життєдіяльності суспільства, на які поширюється регуляторний вплив адміністративно-процесуального права. Зокрема, серед адміністративно-процесуальних правовідносин економічної сфери можна виділити такі, що складаються у галузях промисловості, будівництва, транспорту тощо.

2. Як вже неодноразово відмічалось, адміністративно-процесуальні правовідносини складаються з приводу реалізації норм не тільки однойменної матеріальної галузі (Адміністративного права), а й інших юридичних галузей. Дана обставина є підставою для їх класифікації за галузевою належністю кореспондуючих матеріальних правових відносин. За цією ознакою розрізняють адміністративно-процесуальні правовідносини, спрямовані на реалізацію норм:

- Адміністративного права;
- Земельного права;
- Трудового права;
- Сімейного права;
- Господарського права;
- Митного права;
- Житлового права;
- Кримінально-виконавчого права;
- Міжнародного права;
- Цивільного права;
- Фінансового права;
- Аграрного та інших галузей права.

3. Наступним критерієм класифікації адміністративно-процесуальних правовідносин є внутрігалузева сфера їх функціонування. Адміністративно-процесуальні правовідносини формуються у різних сферах адміністративного процесу, кожній з яких відповідає конкретне адміністративне провадження. Відтак, серед адміністративно-процесуальних правовідносин можна виділити такі, що виникають у ході:

- провадження по розгляду звернень громадян;
- провадження по розгляду справ у адміністративних судах;
- дисциплінарного провадження;
- виконавчого провадження;
- провадження по розгляду справ про адміністративні делікти;
- нормотворчого провадження;
- контрольного провадження;
- дозвільного провадження;
- реєстраційного провадження;
- провадження по розгляду заяв та пропозицій громадян;
- провадження по застосуванню заходів заохочення та ін.

4. За наявності або відсутності конфлікту в основі адміністративної справи адміністративно-процесуальні правовідносини поділяються на:

а) конфліктні (складаються в ході юрисдикційних проваджень: адміністративно-позовного, виконавчого, дисциплінарного та ін.);

б) неконфліктні (виникають при здійсненні управлінських проваджень: ліцензійного, наглядового, дозвільного, атестаційного тощо).

5. Залежно від виконуваних функцій та завдань адміністративно-процесуальні правовідносини класифікуються на:

а) регулятивні правовідносини – супроводжують нормальний процес реалізації суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків у адміністративно-процесуальній сфері. Даний вид правовідносин відображає усі правомірні аспекти організації адміністративних проваджень. Їх головна функція – побудова та упорядкування соціальних зв'язків необхідних для всебічного, об'єктивного, неупередженого та своєчасного вирішення адміністративної справи. До розряду регулятивних відносяться практично всі адміністративно-процесуальні правовідносини неконфліктного характеру.

б) охоронні правовідносини – виникають на основі зіткнення інтересів учасників адміністративного процесу. Вони завжди містять у собі як елемент юридичного конфлікту, так і спосіб його подолання. Їх призначення полягає у гарантуванні, захисті та забезпеченні нормального функціонування регулятивних адміністративно-процесуальних правовідносин. Вказана функція реалізується за допомогою застосування заходів адміністративно-процесуального примусу, зокрема: – попередження (особистий огляд, огляд і вилучення речей, документів, відсторонення від керування транспортними засобами); – припинення (адміністративне затримання, видалення із зали, де проходить судове засідання); – примушення до виконання юридичного обов'язку (привід, тимчасове вилучення доказів).

6. За кількістю учасників адміністративно-процесуальні правовідносини поділяються на:

- двосторонні;
- багатосторонні.

7. Відповідно до суб'єктного складу (складу учасників) можна виділити адміністративно-процесуальні правовідносини:

- між органами публічної влади, що знаходяться між собою у відносинах службового підпорядкування;
- між органами публічної влади, які знаходяться на однаковому організаційно-правовому рівні;
- між органами публічної влади, що знаходяться на різному організаційно-правовому рівні, але не перебувають у відносинах службового підпорядкування;
- між органами публічної влади та підпорядкованими їм підприємствами, закладами й установами (наприклад, відносини між адміністрацією та підприємством);
- між органами публічної влади та державними підприємствами, закладами, установами, котрі не знаходяться у їх організаційному підпорядкуванні (прикладом можуть слугувати адміністративно-процесуальні правовідносини між органом Державної податкової служби та підприємством державної форми власності);
- між органами публічної влади та недержавними організаціями, підприємствами, закладами, установами (такими є відносини з приводу реєстрації об'єднань громадян у Міністерстві юстиції України);
- між органами публічної влади і громадянами.

8. Спосіб дії зобов'язаного суб'єкта покладається в основу виділення двох типів адміністративно-процесуальних правовідносин:

- активний тип. До цього типу належать правовідносини, в рамках яких зобов'язаний суб'єкт повинен здійснити активні дії. Саме у такий спосіб виконується обов'язок органів Фонду державного майна України протягом десяти днів затвердити

і довести до заінтересованих осіб поданий на його розгляд Проект плану приватизації державного майна.

– пасивний тип правовідносин передбачає утримання зобов'язаної сторони від вчинення активних дій. Так, згідно зі ст. 245 КАСУ, не допускається перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами у разі прийняття нових нормативно-правових актів, які посилюють відповідальність фізичної особи.

9. За характером взаємодії учасників виділяють горизонтальні та вертикальні адміністративно-процесуальні правовідносини:

– вертикальні правовідносини виражають типові для публічно-управлінської діяльності субординаційні зв'язки між суб'єктом і об'єктом управління. Означені зв'язки будуються за класичною управлінською схемою «розпорядник – виконавець», де одна сторона правовідносин наділена державновладними повноваженнями, а інша – юридичним обов'язком виконувати керівні вказівки уповноваженої сторони. Стороною, яка знаходиться нагорі управлінської «вертикалі» адміністративно-процесуальних правовідносин, завжди виступає орган публічної адміністрації або його посадова особа. Натомість, внизу цієї вертикалі може знаходитись практично необмежене коло суб'єктів: органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, незалежно від форми власності, об'єднання громадян та ін.

Слід зауважити, що у даному випадку мова йде не лише про відносини службової субординації, коли одна сторона здійснює безпосереднє керівництво іншою. Адміністративно-процесуальні правовідносини вертикального типу мають місце всюди, де владні повноваження одного суб'єкта поширюються на певні аспекти діяльності іншого, незалежно від того, знаходяться вони у відношеннях організаційного підпорядкування, чи ні. Наприклад, виражений вертикальний характер мають адміністративно-процесуальні правовідносини між органами державного контролю та підконтрольними суб'єктами.

– горизонтальні правовідносини виникають між фактично і юридично рівноправними суб'єктами. В них відсутній елемент владного підпорядкування сторін, взаємодія яких відбувається на паритетних засадах. Кожна сторона горизонтальних правовідносин наділена по відношенню до іншої не лише переліком суб'єктивних прав, а й комплексом юридичних обов'язків. У результаті, жодна з них не займає домінуючого становища.

Якщо волевиявлення сторін вертикальних правовідносин здійснюється в одному напрямку (згори до низу), то взаємодія суб'єктів горизонтальних правовідносин має двосторонній характер. Зазвичай, горизонтальні правовідносини будуються за формулою «орган публічної адміністрації ↔ орган публічної адміністрації» або «орган (посадова особа) публічної адміністрації ↔ громадянин».

Ілюстрацією першої формули можуть слугувати відносини між двома органами публічної адміністрації з приводу спільної реалізації встановленого порядку укладання адміністративного договору. За другою формулою будуються адміністративно-процесуальні правовідносини між суб'єктом звернення (громадянином) та його адресатом (органом публічної адміністрації). В останньому випадку владний орган по відношенню до громадянина має навіть більше обов'язків, ніж повноважень.

Горизонтальні правовідносини традиційно вважалися нетиповими для адміністративно-процесуальної права – галузі, переважно спрямованої на обслуговування управлінської сфери. Проте, у світлі демократичних реформ даний вид адміністративно-процесуальних правовідносин набуває значного поширення.

Особливо виразно ця тенденція проявляється у стосунках між державою та громадянином. Вітчизняна правова доктрина поступово відходить від державо-

центристської ідеології, котра, зводячи державну волю в абсолют, завжди ставила її над людиною та суспільством. Сьогодні основним завданням публічної адміністрації визнається «служіння» людині шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та інтересів.

Обрання демократичного курсу розвитку зумовило суттєві зміни у характері взаємовідношень держави та громадянина. Не є винятком і адміністративно-процесуальні правовідносини, котрі все частіше будуються за горизонтальним принципом. Так, однією із знакових подій останнього часу стало прийняття Кодексу адміністративного судочинства України.

Даний нормативний акт фактично ставить громадянина та орган публічної влади на один щабель правових «сходів» і з усією можливою повнотою втілює оновлений «горизонтальний стандарт» адміністративно-процесуальних правовідносин.

Література до теми № 20

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/274715>
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/274715>
4. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 704 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / С. В. Ківалов, О. І. Харитонова, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін.; за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової. – Х.: Одісей, 2005. – 552 с.
6. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / В. К. Матвійчик, І. О. Хар; за заг. ред. В. К. Матвійчука. – К.: Алеута; КНТ, 2008. – 752 с.
7. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій; за ред. О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2006. – 478 с.
8. Адміністративне право України: підручник/ Ю. П. Битяка, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
9. Баб'як А. В. Процесуальні строки в адміністративному процесі: процедурні та юрисдикційні провадження: монографія / А. В. Баб'як. – Львів: ЛьвДУВС; ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2006. – 192 с.
10. Голосніченко І. П. Адміністративний процес: навч. посібник / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
11. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права: монографія / О. В. Кузьменко // НАВС України. – Львів: Атлас, 2004. – 232 с.
12. Адміністративне право: навч. посібник. – 3 вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
13. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристъ, 2004. – 728 с.
14. Адміністративно-деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / О. А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
15. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: в 2-х т. Т. 1 / В. К. Матвійчука; за заг. ред. В. К. Матвійчук, І. О. Хар. – К.: КНТ, 2007. – 788 с.

Тема 21. АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ І ПІДСУДНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ

- 1 *Призначення Кодексу адміністративного судочинства*
- 2 *Загальна характеристика адміністративної юстиції в Україні*
- 3 *Адміністративне судочинство як складова адміністративної юстиції*
- 4 *Принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах*
- 5 *Компетенція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ.*

Склад суду відводи

- 6 *Судові виклики і повідомлення*
- 7 *Фіксування адміністративного процесу*

1. Призначення Кодексу адміністративного судочинства

Згідно зі статтею 1 КАСУ, предметом його регулювання є:

- 1) повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції;
- 2) порядок звернення до адміністративних судів;
- 3) порядок здійснення адміністративного судочинства.



У відповідності з даною статтею Кодекс адміністративного судочинства України визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції. Згідно граматичного тлумачення термін «повноваження» означає «право, надане кому-небудь для здійснення чогось». Отже, повноваження адміністративних судів означає їх право на розгляд справ адміністративної юрисдикції. Іншими словами, це є не що інше як компетенція, «коло повноважень якої-небудь особи, організації, установи або особи», адміністративного суду. Виділення інституту справ адміністративної юрисдикції зумовлене необхідністю чітко визначити сферу повноважень адміністративних судів. Уперше термін «справа адміністративної юрисдикції» на законодавчому рівні з'явився в законі України «Про судоустрій України». Так, згідно із Законом України від 21 червня 2001 р. «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій» ст. 4 Закону «Про судоустрій України» стала передбачати і розгляд у судах загальної юрисдикції

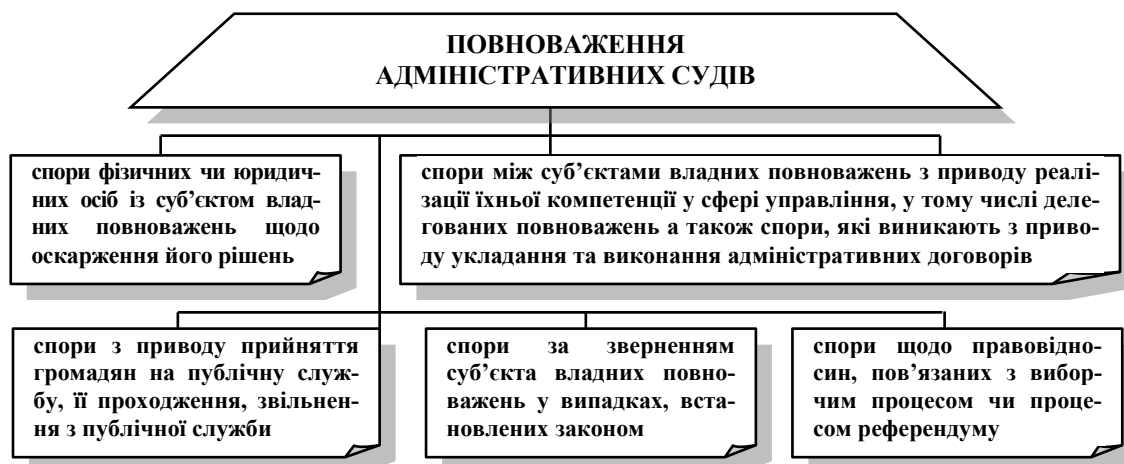
і адміністративних справ. В новому Законі від 07 липня 2010р. «Про судоустрій і статус суддів України» такі справи називаються справами адміністративної юрисдикції і визначаються як «адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування». Слід зазначити, що термін «справи адміністративної юрисдикції», який використовується в ст. 1 Кодексу про адміністративне судочинство, є невдалим з огляду на те, що під адміністративною юрисдикцією також розуміють «діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, уповноважених законодавством розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення». Отже, слід зазначити, що поняття «справа адміністративної юрисдикції» ширше в буквальному формулюванні, ніж це має бути насправді. В цьому випадку суд має застосувати обмежувальне тлумачення, оскільки тут має неспівпадіння тексту і змісту норми Кодексу адміністративного судочинства України, коли її значення більш вузьке за словесне вираження. Отже, тут обмежувальне тлумачення дає підставу застосувати закон до більш вузького кола справ, а саме тільки до таких адміністративних справ, які лише розглядають і вирішують адміністративні суди та які відносяться до повноваження адміністративних судів. Таким чином, слід констатувати, що предметом будь-якого судового розгляду, в тому числі і стосовно справ адміністративної юрисдикції, як правило, є правові спори. В окремих випадках суди вирішують питання безспірного характеру з метою попередити можливе порушення прав та інтересів людини. До юрисдикції адміністративних судів також належать спірні правовідносини. Особливістю цих правовідносин є публічний характер, тобто це правовідносини, що виникають або виникатимуть у сфері реалізації публічної влади. Обов'язковою стороною в таких спорах має бути представник публічної влади (орган державної влади, орган місцевого самоврядування тощо). До публічно-правових спорів також відносяться кримінально-правові відносини щодо переслідування особи за вчинення злочину (проте вони вирішуються в порядку кримінального судочинства, а не відносяться до юрисдикції адміністративних судів). Крім того, юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення публічно-правових спорів обмежується юрисдикцією Конституційного Суду України. Таким чином, адміністративні суди мають вирішувати всі публічно-правові спори, за винятком тих, що згідно з Конституцією України чи іншим законом вирішується в іншому порядку судового провадження.

У відповідності зі ст. 1 Кодексу адміністративного судочинства України під справами адміністративної юрисдикції, з врахуванням обмежувального тлумачення, слід розуміти публічно-правові спори, в яких однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства або на виконання делегованих повноважень. Таким чином, адміністративні суди повинні вирішувати всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом передбачений інший порядок судового вирішення.

Отже, до повноважень адміністративних судів належить розгляд таких справ:

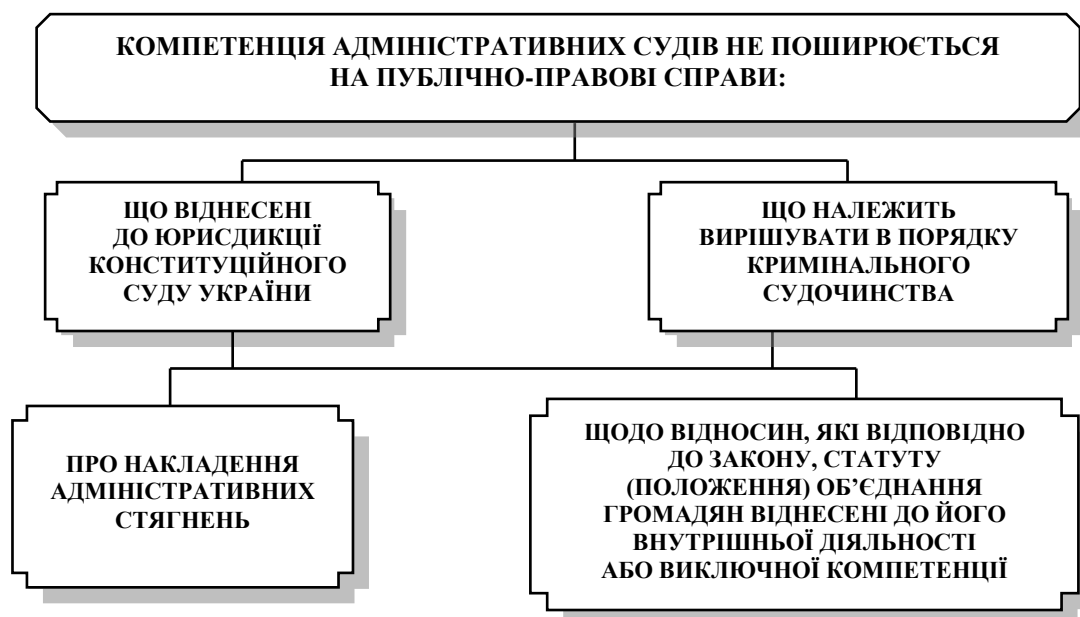
- 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;
- 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
- 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів;
- 4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень У випадках, встановлених законом;

5) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.



Компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи:

- 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;
- 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;
- 3) про накладення адміністративних стягнень;
- 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.



Конституційний Суд України зробив висновок, що суди загальної юрисдикції уповноважені вирішувати спори щодо законності постанов Верховної Ради, актів глави держави й уряду. Так, згідно з одним із рішень Конституційного Суду, «Постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України є підзаконними актами (стаття 91; частина третя статті 106 Конституції України), тобто такими, що приймаються на основі та на виконання Конституції і законів України і мають відповідати їм. Тому вони можуть перевірятися на відповідність не лише Конституції, а й законам України. Перевірка законності зазначених актів є функцією судів загальної юрисдикції».

Згідно з іншим рішенням Конституційного Суду, повноваження судів загальної юрисдикції «стосовно розгляду справ, у яких однією із сторін є Кабінет Міністрів України, в тому числі справ у спорах про визнання недійсними його актів, з підстав, зазначених у законодавстві, відповідає частині другій статті 124 Конституції України, за якою юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. До повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) актів Кабінету Міністрів України (пункт 1 частини першої статті 150 Конституції України), а не про їх законність». Стаття 13 Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод кожному гарантує право на ефективний засіб правового захисту своїх прав і свобод у відповідному національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене офіційними особами.

Ст. 1 Кодексу адміністративного судочинства України за призначенням до предмету регулювання цього Кодексу відносить також порядок звернення до адміністративних судів. Конституційне право на судовий захист (тобто право на звернення до адміністративного суду) закріплюється ст.ст. 6, 7, 13, 104, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 186, 211, 212, 236, 246, 249 Кодексу адміністративного судочинства України. Важливо, щоб у суб'єкта звернення за судовим захистом не була тільки процесуальна правоздатність або процесуальна дієздатність, але й правоздатність по конкретній адміністративній справі.

За таким захистом може звернутися по конкретній адміністративній справі лише зацікавлена особа. Юридичною заінтересованістю володіють тільки ті, хто звертаються до суду, хто є учасником спірного матеріального правовідношення або ті, кому законом надано право порушувати адміністративну справу в інтересах інших осіб (ст.ст. 60, 61 Кодексу адміністративного судочинства України). Як уявляється, спірним є ствердження, що останні із перерахованих не є зацікавленими, а лише наділені цим правом для захисту інтересів інших осіб. Ці учасники адміністративного процесу беруть участь, тобто наділені юридичною заінтересованістю, проявом якої і є право порушити адміністративну справу.

Зацікавлені особи при зверненні до адміністративного суду зобов'язані дотримуватися встановленого процесуального порядку звернення до суду за захистом прав, свобод та інтересів.

Крім того, необхідно зазначити, що Кодекс адміністративного судочинства України визначає порядок адміністративного судочинства. Проведення в адміністративних справах (судочинство) проявляється в процесуальних діях судді (суду) та інших учасників судочинства. При найближчій процесуальній меті ці дії об'єднуються в стадії (наприклад, стадія порушення адміністративної справи, підготовки справи до судового розгляду, судовий розгляд). Згідно з принципом диспозитивності адміністративний суд позбавлений права ініціювати судовий адміністративний процес.

Порядок здійснення адміністративного судочинства регламентується розділами третім, четвертим та п'ятим Кодексу адміністративного судочинства України. Зазначений кодекс складається з 272 статей, що об'єднані у шість розділів. Великі розділи складаються з глав.

Останній розділ Кодексу – розділ VII «Прикінцеві та перехідні положення» – складається з 15 пунктів. У ньому встановлено дату і порядок набрання чинності Кодексом, врегульовано розподіл адміністративної юрисдикції між загальними і господарськими судами в процесі створення адміністративних судів, а також внесені необхідні зміни до Цивільного процесуального кодексу України та деяких інших законів у зв'язку з запровадженням Кодексу адміністративного судочинства.

2. Загальна характеристика адміністративної юстиції в Україні

До основних чинників, що обумовили необхідність створення спеціального судового органу по розгляду справ, що витікають з адміністративних правовідносин, відносять:

1) недостатньо високий якісний рівень розгляду адміністративних справ уповноваженими органами, а також брак об'єктивності останніх (Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук);

2) закріплення в Конституції України принципу спеціалізації та територіальності судів (В. Б. Авер'янов);

3) адміністративно-правовий характер матеріальних та процесуальних відносин, покладених в основу конфлікту між особою та органом публічної влади (І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський);

4) перевантаженість адміністративними справами судів загальної юрисдикції (В. С. Стефанюк);

5) необхідність приведення державної судової системи у відповідність до міжнародних правових стандартів;

6) відсутність в адміністративному конфлікті відносин майнового характеру (Ю. М. Старілов);

7) наявність історичних передумов (Ю. А. Тихомиров);

8) незалежність спеціалізованого суду від інших гілок влади, відсутності відомчої зацікавленості, наявності всебічних гарантій, детальної процесуальної регламентації розгляду (Л. С. Анохіна).

Сьогодні ще не існує єдиного підходу до визначення поняття адміністративної юстиції. В юридичній літературі існують три основні тенденції, відповідно до яких вона розуміється як:

1) особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами. Таку позицію у визначенні поняття «адміністративної юстиції» розділяють, наприклад, Ю. С. Шемшученко, В. С. Стефанюк;

2) самостійна галузь правосуддя, ціллю якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління (тобто адміністративне судочинство). Такий погляд на адміністративну юстицію пропонує, наприклад, Г. Бребан;

3) не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціалізованих судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство. Таку точку зору розділяють, наприклад, А. Б. Зеленцов, Н. Ю. Хаманева, В. В. Бойцова, В. Я. Бойцов.

Спільними для цих визначень є те, що адміністративна юстиція скрізь розглядається як особливий порядок вирішення адміністративних спорів. Різниця полягає в суб'єктах, які уповноважені вирішувати ці спори.

Разом з тим, адміністративній юстиції притаманні такі загальні ознаки:

1. Характерною рисою адміністративної юстиції є те, що вона являє собою правосуддя, судову, а не виконавчу владу. Адміністративна юстиція – це особлива, окрема адміністративна галузь правосуддя. Ознака «адміністративна» вказує, на: на наявність адміністративного елемента і в організації адміністративної юстиції (з погляду кадрового

складу), і в порядку її функціонування (елементи адміністративного процесу); на характер справ, що вирішуються органами адміністративної юстиції (публічні спори).

2. Для всіх систем адміністративної юстиції характерне віднесення до її відання спорів, що виникають у сфері публічної діяльності між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і публічною адміністрацією – з іншого. Коло і зміст цих спорів індивідуальні в кожній окремій системі адміністративної юстиції, однак загальним для всіх спорів є їх адміністративно-правовий характер.

3. Адміністративній юстиції притаманна наявність системи судових органів, до компетенції яких входить розгляд зазначених справ за позовами на рішення, дії чи бездіяльність державних органів у сфері публічної діяльності. З погляду на структурну організацію, адміністративну юстицію характеризує незалежність (відносна чи абсолютна) від будь-яких органів, що дає змогу говорити про можливість існування автономної системи адміністративного правосуддя.

4. Адміністративна юстиція характеризується також наявністю особливих процесуальних дій зазначених справ. Механізм розгляду справ в адміністративних судах побудований на зразок судового процесу в загальних судах і майже цілком відтворює його принципи (гласності, публічності, змагальності). Разом з тим, одна із сторін адміністративно-правового спору – публічний орган, або посадова особа, рішення, дії або бездіяльність яких оскаржуються. Кожна система адміністративної юстиції припускає, що розгляд і вирішення адміністративних спорів відбувається з дотриманням судової процесуальної форми. Залежно від відповідної системи можуть застосовуватися цивільно-процесуальна, адміністративно-процесуальна чи, нарешті, так звана «квазісудова» форми. В англосаксонських країнах під «квазісудовою» формою розуміється процесуальна форма, що відповідає принципам так званого «природного правосуддя», серед яких виділяють гласність, змагальність, можливість бути вислуханим, обов'язковість виконання мотивованого рішення, можливість оскарження такого рішення в суді загальної юрисдикції.

5. Правовим наслідком вирішення спору у сфері управлінської діяльності органом адміністративної юстиції є визнання недійсності і (чи) скасування незаконного акта чи інше відновлення порушеного суб'єктивного права зацікавленої особи. Наявність органів адміністративної юстиції – це показник зрілості судової організації і ступеня розвиненості різних форм здійснення правосуддя, необхідний атрибут демократичної правової держави.



Таким чином, адміністративна юстиція – це система спеціальних судових органів, які створені для розгляду і вирішення спорів, у визначеній законодавством процесуальній формі, що виникають у сфері діяльності публічної адміністрації між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і органами публічної адміністрації, їх посадовими особами, – з іншого, в результаті чого може бути прийняте рішення про визнання недійсності і (чи) скасування незаконного акта чи інше відновлення порушеного суб'єктивного права зацікавленої особи.

3. Адміністративне судочинство як складова адміністративної юстиції

Зміст інституту адміністративної юстиції передбачає відповідне провадження в адміністративних судах, де у визначеному законом процесуальному порядку здійснюється розгляд адміністративних спорів окремої категорії.

Регламентація процесуальних засад вирішення публічно-правових спорів у адміністративних судах міститься у Кодексі адміністративного судочинства України, який підписано 6 липня 2005 року Президентом України В. А. Ющенко (після накладення вето).

Основним завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування (публічна адміністрація), їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок позовного провадження.

Запровадження адміністративного судочинства зумовило необхідність розмежування компетенції між 1) адміністративними судами і Конституційним Судом України; 2) між адміністративними судами і загальними судами; 3) адміністративними та господарськими судами.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно;
- 6) розсудливо;
- 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Судова система України являє собою сукупність усіх судів, яка побудована у відповідності до їх компетенції, завдань та цілей і ґрунтується на конституційних засадах правосуддя. Судочинство здійснюється відповідно до ст. 124 Конституції України та ст. 3 Закону України від 07 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів України», Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Система судів загальної юрисдикції, у сою чергу, будується за принципом територіальності та спеціалізації.

У відповідності із принципами територіальності в кожній адміністративно-територіальній одиниці створюється свій місцевий суд, у кожній області – апеляційний суд.

Спеціалізовані суди створюються з врахуванням компетенції, специфіки розгляду і вирішення окремих категорій справ. До них належать господарські і адміністративні суди.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів України» передбачено у системі судів загальної юрисдикції систему спеціалізованих судів, до яких, зокрема, належать і адміністративні суди.

Місцеві адміністративні суди є основною ланкою судової системи, оскільки розглядають переважну більшість адміністративних справ, є судами першої інстанції, що вирішують справи по суті. Як місцеві суди КАС України визначаються місцеві загальні адміністративні суди та окружні адміністративні суди.

Система адміністративних судів, на відміну від інших судів загальної юрисдикції має, таким чином, свою специфіку. Якщо місцеві суди загальної юрисдикції створюються на рівні адміністративно-територіальних одиниць (райони, райони у містах), то КАС України запроваджено дворівневу систему місцевих адміністративних судів, яка є найбільш оптимальною з точки зору доступності правосуддя в адміністративних судах.

Отже, місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

1) адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам;

2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

3) усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пунктами 14 частини першої статті 18 КАСУ;

5) адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України.

Окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки.

Справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача.

Відповідно до Указу Президента України від 16 листопада 2004 р. «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх межі та кількісного складу суддів» з 01 січня 2005 р. створено в системі адміністративних судів України такі місцеві адміністративні суди: Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим; Вінницький окружний адміністративний суд; Волинський окружний адміністративний суд; Дніпропетровський окружний адміністративний суд; Донецький окружний адміністративний суд; Житомирський окружний адміністративний суд; Закарпатський окружний адміністративний суд; Запорізький окружний адміністративний суд; Івано-Франківський окружний адміністративний суд; Київський окружний адміністративний суд; Кіровоградський окружний адміністративний суд; Луганський окружний адміністративний суд; Львівський окружний адміністративний суд; Миколаївський окружний адміністративний суд; Одеський окружний адміністративний суд; Полтавський окружний адміністративний суд; Рівненський окружний адміністративний суд; Сумський окружний адміністративний суд; Тернопільський окружний адміністративний суд; Харківський окружний адміністративний суд; Херсонський окружний адміністративний суд; Хмельницький окружний адміністративний суд; Черкаський окружний адміністративний суд; Чернівецький окружний адміністративний суд; Чернігівський окружний адміністративний суд; Окружний адміністративний суд міста Києва; Окружний адміністративний суд міста Севастополя.

Створення місцевих адміністративних судів як судів першої інстанції відповідає принципам територіальності та спеціалізації. Стосовно побудови адміністративних судів по вертикалі, вона відповідає розгляду справ у першій інстанції, у апеляційній інстанції, у касаційній інстанції.

Для перегляду у апеляційному порядку рішень місцевих загальних судів з адміністративних справ, як і рішень окружних адміністративних судів, створено апеляційні адміністративні суди округів, які діють відповідно до апеляційних округів – на рівні декількох областей.

Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

На сьогоднішній день створено 7 апеляційних адміністративних судів відповідно до восьми апеляційних округів: Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд; Донецький апеляційний адміністративний суд; Київський апеляційний адміністративний суд; Львівський апеляційний адміністративний суд; Одеський апеляційний адміністративний суд; Севастопольський апеляційний адміністративний суд; Харківський апеляційний адміністративний суд.

КАС України у якості касаційної інстанції у системі адміністративних судів визначено Вищий адміністративний суд України, який переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. У випадку, визначеному частиною шостою статті 177 КАС України, Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Треба зазначити, що розгляд питань щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму та скасування реєстрації кандидата на пост Президента України належать до компетенції Вищого адміністративного суду України як суду першої і останньої інстанції.

Касаційною інстанцією, до якої може звернутися суб'єкт права на касаційне провадження, також визнано Верховний Суд України, який є вищим органом у системі судів загальної юрисдикції. Слід зазначити, що Верховний Суд України наділений повноваженнями щодо перегляду в порядку повторної касації рішень адміністративних судів лише за винятковими обставинами.

Адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача.

Адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача.

Адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України; адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, їхня посадова чи службова особа; а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

У разі невизначеності КАС України територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача.

В деяких випадках можлива передача адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого. Так, суд передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо:

- 1) задоволено клопотання відповідача, місце проживання (перебування) якого раніше не було відоме, про передачу справи за місцем його проживання (перебування);
- 2) після відкриття провадження у справі виявилось, що провадження у справі відкрито без дотримання правил предметної підсудності;
- 3) після відкриття провадження у справі та до початку судового розгляду виявилось, що провадження у справі відкрито без дотримання правил територіальної підсудності;
- 4) після задоволення відводів (самовідводів) чи в інших випадках неможливо утворити новий склад суду для розгляду справи;
- 5) ліквідовано адміністративний суд, який розглядав справу.

Питання про передачу адміністративної справи розглядається судом у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Неприбуття у судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання. Питання про передачу адміністративної справи суд вирішує ухвалою, яку може бути оскаржено. Передача адміністративної справи з одного суду до іншого здійснюється після закінчення строку на оскарження ухвали суду, а в разі подання апеляційної скарги – після залишення її без задоволення. Адміністративна справа, передана з одного адміністративного суду до іншого в порядку, встановленому цією статтею, розглядається адміністративним судом, до якого вона надіслана. Спори між адміністративними судами щодо підсудності не допускаються.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддя місцевого суду є носієм судової влади та здійснює правосуддя незалежно від законодавчої та виконавчої влади, здійснює свої повноваження на професійній основі. Всі судді адміністративного суду, незалежно від рівня, є посадовими особами судової влади, які відповідно до Конституції України наділенні повноваженнями здійснювати правосуддя і виконувати свої обов'язки на професійній основі. Професійними судьями адміністративних судів є громадяни України, які відповідно до Конституції України обрані чи призначені судьями і займають штатну суддівську посаду в одному з адміністративних судів, передбачених КАС України.

Суддя адміністративного суду розглядає і вирішує одноособово усі адміністративні справи в суді першої інстанції, крім випадків встановлених КАС України.

Колегіальний розгляд справ у адміністративному суді встановлений КАС України у таких випадках:

1) Адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України, їхньої посадової чи службової особи, виборчої комісії (комісії з референдуму), члена цієї комісії розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді колегією у складі трьох суддів;

2) Адміністративні справи розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді колегією у складі трьох суддів також за клопотанням однієї зі сторін про колегіальний розгляд справи або з ініціативи судді в разі їх особливої складності;

3) Перегляд судових рішень в адміністративних справах в апеляційному порядку здійснюється колегією у складі трьох суддів;

4) Перегляд судових рішень в адміністративних справах у касаційному порядку здійснюється колегією у складі не менше п'яти суддів.

5) Адміністративні справи, підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією у складі не менше п'яти суддів.

6) Перегляд судових рішень в адміністративних справах у Верховному Суді України за винятковими обставинами здійснюється колегією у складі суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України за участі не менше двох третин її чисельності (але не менше п'яти суддів) або колегією у складі суддів відповідних судових палат Верховного Суду України за участі не менше двох третин чисельності кожної палати.

Усі питання, що виникають при судовому розгляді адміністративної справи колегією суддів, вирішуються більшістю голосів суддів.

При прийнятті рішення з кожного питання жоден із суддів не має права утримуватися від голосування та підписання судового рішення. Головуючий в судовому засіданні голосує останнім.

Суддя, не згідний із судовим рішенням за наслідками розгляду адміністративної справи, може письмово викласти свою окрему думку. Цей документ не оголошується в судовому засіданні, приєднується до справи і є відкритим для ознайомлення.

За наявності зацікавленості судді, прокурора та інших учасників провадження у відповідному рішенні вони не можуть брати участь у розгляді справи. Законодавець при цьому не визначає повний перелік можливостей підстави для відводу. Разом з тим, загальні правила про неприпустимість участі судів у справі, у якій він є прямо чи побічно зацікавленим визначені.

Так, суддя не може брати участі в розгляді адміністративної справи і відводиться:

- 1) якщо він брав участь у розгляді цієї справи або пов'язаної з нею справи як представник, секретар судового засідання, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач;
- 2) якщо він прямо чи побічно заінтересований в результаті розгляду справи;
- 3) якщо він є членом сім'ї або близьким родичем (чоловік, дружина, батько, мати, вітччм, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, член сім'ї або близький родич цих осіб) сторони або інших осіб, які беруть участь у справі;
- 4) за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості судді.

Суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді першої інстанції, не може брати участі у вирішенні цієї ж справи в судах апеляційної і касаційної інстанцій, у перегляді справи за винятковими обставинами, а також у новому її розгляді у першій інстанції після скасування попередньої постанови або ухвали про закриття провадження в адміністративній справі.

Суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді апеляційної інстанції, не може брати участі у вирішенні цієї ж справи в судах першої і касаційної інстанцій, у перегляді справи за винятковими обставинами, а також у новому її розгляді після скасування постанови або ухвали суду апеляційної інстанції.

Суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді касаційної інстанції, не може брати участі у вирішенні цієї ж справи в судах першої і апеляційної інстанцій, у перегляді справи за винятковими обставинами, а також у новому її розгляді після скасування постанови або ухвали суду касаційної інстанції. Суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи за винятковими обставинами, не може брати участі у вирішенні цієї самої справи в судах першої, апеляційної і касаційної інстанцій.

Отже, адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, які порушуються с приводу правових спорів, що виникають у сфері діяльності публічної адміністрації між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і органами публічної адміністрації, їх посадовими особами, – з іншого, в результаті чого може бути прийняте рішення про визнання недійсності і (чи) скасування незаконного акта чи інше відновлення порушеного суб'єктивного права зацікавленої особи.

4. Принцип здійснення правосуддя в адміністративних судах

Принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є:

- верховенство права;
- законність;
- рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом;
- змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- гласність і відкритість адміністративного процесу;
- забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду;
- обов'язковість судових рішень.

Верховенство права

Суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини.

Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.



Законність

Суд при вирішенні справи керується принципом законності, відповідно до якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Суд вирішує справи на підставі Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Суд застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу.

У разі виникнення в суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції України, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, суд звертається до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта.

Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору.

У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права).

Рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом

Усі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі

Розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості. Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до Кодексу адміністративного судочинства, і не може виходити за межі позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, встановлених Кодексом адміністративного судочинства. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано адміністративний позов, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності. Суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає.

Гласність і відкритість адміністративного процесу

Особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, не можуть бути обмежені у праві на отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо результатів розгляду справи. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в адміністративному суді інформації про дату, час і місце розгляду своєї справи та ухвалені в ній судові рішення. Кожен має право знайомитися в установленому законодавством порядку із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, які набрали законної сили. Це право може бути обмежено відповідно до закону в інтересах нерозголошення конфіденційної інформації про особу, державної чи іншої таємниці, що охороняється законом. Розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито. Суд ухвалою може оголосити судові засідання або його частину закритими з метою нерозголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, захисту особистого та сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи, а також в інших випадках, установлених законом. Розгляд справи в закритому судовому засіданні проводиться з додержанням усіх правил адміністративного судочинства. Під час розгляду справи в закритому судовому засіданні можуть бути присутні лише особи, які беруть участь у справі, а в разі необхідності – експерти, спеціалісти, перекладачі та свідки. Якщо під час закритого судового засідання буде встановлено, що інформація з обмеженим доступом є суспільно значимою або доступ

до інформації обмежено з порушенням закону, суд постановляє ухвалу про її дослідження у відкритому судовому засіданні.

Під час судового розгляду справи в судовому засіданні забезпечується повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу. Офіційним записом судового засідання є лише технічний запис, здійснений судом у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства. Особи, присутні в залі судового засідання, можуть використовувати портативні аудіотехнічні засоби. Проведення в залі судового засідання фото і кінозйомки, відео, звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання по радіо і телебаченню допускаються на підставі ухвали суду за наявності згоди на це осіб, які беруть участь у справі, крім тих, які є суб'єктами владних повноважень. Судове рішення, ухвалене у відкритому судовому засіданні, проголошується прилюдно. Якщо судовий розгляд відбувався у закритому судовому засіданні, прилюдно проголошується лише резолютивна частина рішення.

Забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду

Особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду у випадках та порядку, встановлених Кодексом адміністративного судочинства.

Обов'язковість судових рішень

Судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України. Постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України. Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, встановлену законом.

Мова, якою здійснюється адміністративне судочинство

Адміністративне судочинство здійснюється державною мовою. Особи, які беруть участь у справі та не володіють або недостатньо володіють державною мовою, мають право користуватися рідною мовою або мовою, якою вони володіють, а також послугами перекладача в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства.

Судові документи складаються державною мовою.

5. Компетенція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема:

- 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;
- 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
- 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

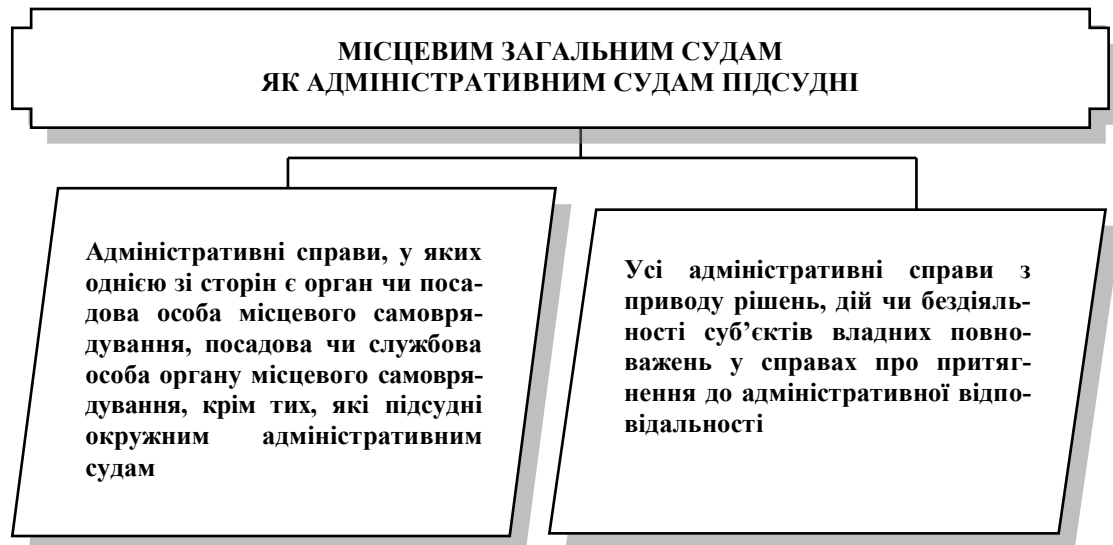
5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

7) спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації.

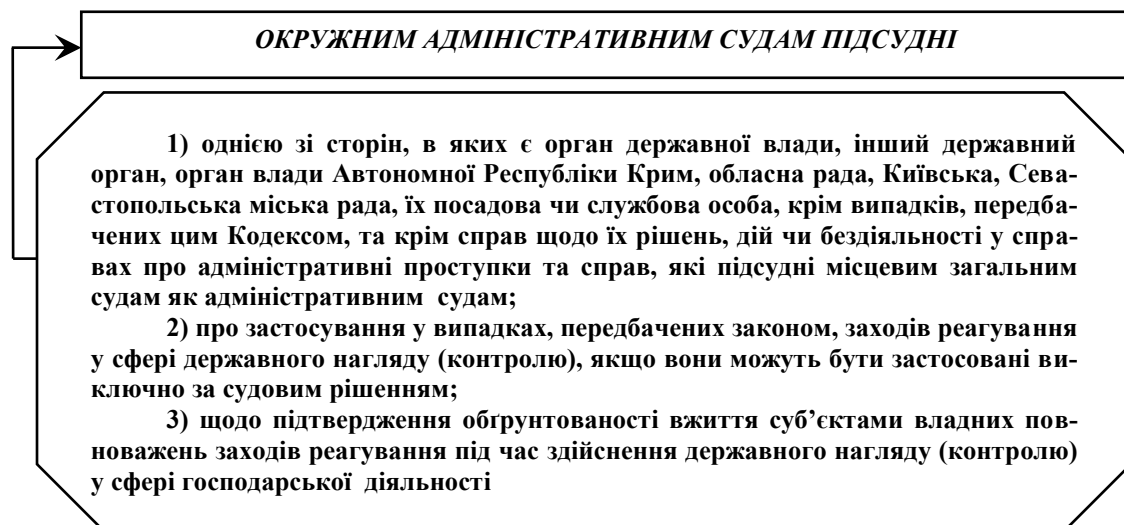
Предметна підсудність адміністративних справ

Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:



– адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам;

– усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.



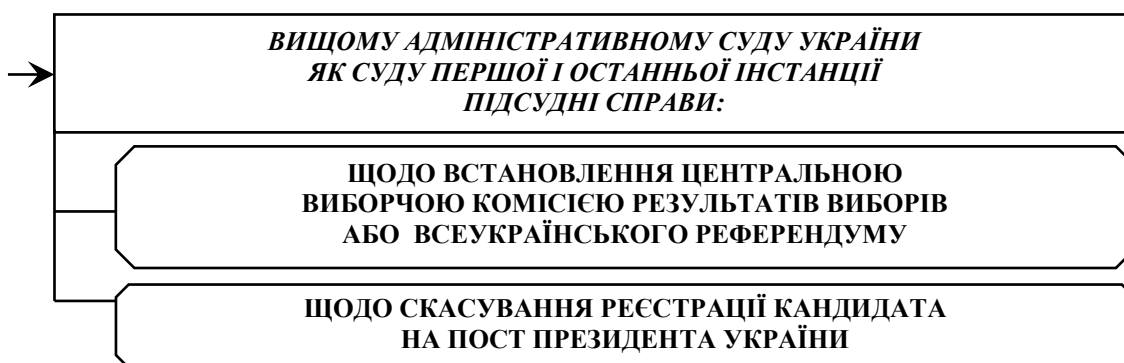
Окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки.

Справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача.

Вищому адміністративному суду України як суду першої і останньої інстанції підсудні справи:

- щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму;
- щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

У разі невизначеності Кодексом адміністративного судочинства предметної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача.



Територіальна підсудність адміністративних справ

Адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача.

Адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача.

Адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України; адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, їхня посадова чи службова особа; а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

У разі невизначеності Кодексом адміністративного судочинства територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача.

Інстанційна підсудність адміністративних справ Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також

Вищий адміністративний суд України у випадках, встановлених Кодексом адміністративного судочинства, вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції.

Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. У випадку, визначеному частиною шостою статті 177 Кодексу адміністративного судочинства, Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Верховний Суд України переглядає судові рішення адміністративних судів за винятковими обставинами.

Здійснення адміністративного судочинства суддею одноособово

Усі адміністративні справи в суді першої інстанції, крім випадків, встановлених Кодексом адміністративного судочинства, розглядаються і вирішуються суддею одноособово. Але адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України, їхньої посадової чи службової особи, виборчої комісії (комісії з референдуму), члена цієї комісії розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді колегією у складі трьох суддів. Адміністративні справи розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді колегією у складі трьох суддів також за клопотанням однієї зі сторін про колегіальний розгляд справи або з ініціативи судді в разі їх особливої складності.

Перегляд судових рішень в адміністративних справах в апеляційному порядку здійснюється колегією у складі трьох суддів. Перегляд судових рішень в адміністративних справах у касаційному порядку здійснюється колегією у складі не менше п'яти суддів.

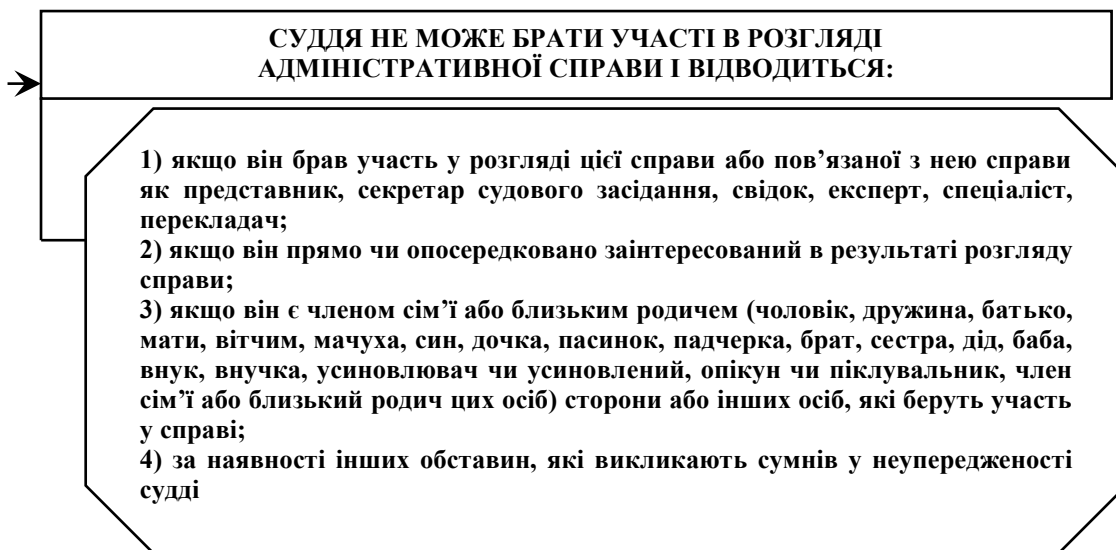
Адміністративні справи, підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією у складі не менше п'яти суддів.

Перегляд судових рішень в адміністративних справах у Верховному Суді України за винятковими обставинами здійснюється колегією у складі суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України за участі не менше двох третин її чисельності (але не менше п'яти суддів) або колегією у складі суддів відповідних судових палат Верховного Суду України за участі не менше двох третин чисельності кожної палати.

6. Склад суду, відводи

Склад суду під час розгляду і вирішення адміністративної справи в суді однієї інстанції незмінний. У разі неможливості продовження розгляду адміністративної справи одним із суддів до розгляду залучається інший суддя. Якщо нового суддю залучено під час судового розгляду, судовий розгляд адміністративної справи починається спочатку.

Суддя не може брати участі в розгляді адміністративної справи і відводиться:

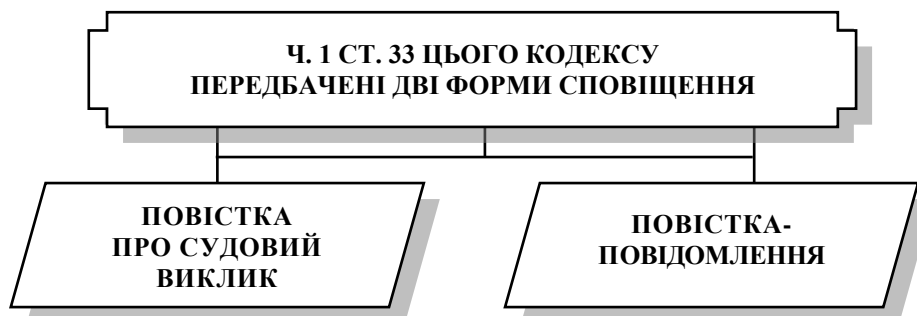


- якщо він брав участь у розгляді цієї справи або пов'язаної з нею справи як представник, секретар судового засідання, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач;
- якщо він прямо чи опосередковано заінтересований в результаті розгляду справи;
- якщо він є членом сім'ї або близьким родичем (чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, член сім'ї або близький родич цих осіб) сторони або інших осіб, які беруть участь у справі;
- за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості судді.

7. Судові виклики і повідомлення

Судові повістки

Відповідно до ч. 1 ст. 33 Кодексу адміністративного судочинства України судові виклики і повідомлення здійснюються повістками про виклик і повістками-повідомленнями. В зазначеній частині статті зазначений чіткий перелік повісток – це повістки про виклик і повістки-повідомлення.



Для з'ясування положень ч. 1 зазначеної статті слід з'ясувати такі поняття: 1) «судові виклики»; 2) «судові повідомлення»; 3) «повістки про виклик»; 4) «повістки-повідомлення». Так, поняття «судові виклики» розглянемо окремо стосовно складових цього поняття.

Судовий означає «...яким відає суд». Натомість «виклик» тлумачиться як «...прохання або вимога з'явитися куди-небудь». Отже, досліджуване поняття означає вимогу конкретного суду з'явитися до суду у конкретній адміністративній справі.

Щодо такого поняття, як «судові повідомлення», судові – це те, що належить суду або чим відає суд. Стосовно повідомлення – це дія за значенням повідомити, повідомляти і повідомлятися, тобто те, що сповіщається комусь (письмова або усна інформація).

Отже, ч. 1 ст. 33 цього Кодексу передбачені дві форми сповіщення стосовно здійснення судом певних процесуальних дій, певних осіб, які беруть участь у судовому процесі:

- 1) повістка про виклик;
- 2) повістка-повідомлення.

Це свого роду дії суду, спрямовані на забезпечення безпосередньої участі осіб у розгляді адміністративної справи. Інакше кажучи, відповідно до ч. 3 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України ніхто не може бути позбавлений права на участь у розгляді Своєї справи в адміністративному суді будь-якої інстанції. Отже, інформованість зацікавлених осіб про місце, дату розгляду справи сприяє реалізації права на судовий захист. З огляду на означене та відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 49 цього Кодексу особи, які беруть участь у справі, мають право знати про дату, час і місце судового розгляду справи.

Судові виклики і повідомлення здійснює секретар судового засідання (п. 1 ст. 63 Кодексу адміністративного судочинства України). Залежно від процесуального статусу зацікавленої особи, а також обов'язковості її присутності під час здійснення процесуальних дій, частинами 1, 2 коментованої статті передбачено дві форми такої інформованості:

- 1) повістка про судовий виклик;
- 2) повістка-повідомлення.

Судові виклики здійснюються судовими повістками про виклик. Виклик – це вимога суду з'явитись у судове засідання для розгляду конкретної адміністративної справи чи для проведення певних процесуальних дій саме з участю осіб, які викликаються.

Судові повідомлення здійснюються судовими повістками-повідомленнями, які направляються з метою повідомлення осіб, які беруть участь в адміністративній справі, з приводу вчинення певних процесуальних дій, але, як зазначається у ч. 2 коментованої норми, у яких участь цих осіб не є обов'язковою, тобто самі особи вирішують питання про участь у проведенні певних процесуальних дій.

Відповідно до ч. 2 ст. 33 Кодексу адміністративного судочинства України повістки про виклик до суду надсилаються особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам, а повістки-повідомлення – особам, які беруть участь у справі, з приводу вчинення процесуальних дій, у яких участь цих осіб не є обов'язковою. Розглянемо два види процесуальних документів, що надсилаються судом для повідомлення або виклику до суду осіб, які беруть участь у вправі, свідків, експертів, інших учасників процесу на адресу, що зазначена, названими особами.

Судові повістки про виклик у суд надсилаються особам, які беруть і участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам. Слід зазначити, що окремо у цьому положенні не зазначено, чи потрібно викликати представників до судового засідання. Але до представників згідно зі ст. 56 цього Кодексу належать до осіб, які беруть участь у справі, тому їх потрібно викликати у судове засідання. Якщо йдеться

про адвоката, то його, як правило, повідомляє сторона. Як уже зазначалося, що судові повістки про виклик до суду надсилаються також свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам, тому що їх неявка до суду без поважних причин має наслідком застосування до них певних санкцій, передбачених КУпАП. Судова повістка – це гарантія того, що особа буде повідомлена про розгляд справи, оскільки процедура її вручення здійснюється під розписку, яка із поміткою про дату вручення в той самий день особами, які її вручили, повертається до суду. Судові повістки-повідомлення направляються особам, які беруть участь у справі з приводу вчинення процесуальних дій, у яких участь цих осіб не є обов'язковою. Отже, передбачена Кодексом адміністративного судочинства України судова повістка про виклик адресується особам, участь яких у судовому засіданні або вчиненні окремих процесуальних дій є обов'язковою.

У більшості випадків, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України (наприклад, статтями 22, 75, 102, 115, 147, 167–170, 176, 221, 250, 252, 256, 260, 261, 263–265), можуть використовуватися повістки-повідомлення. Оскільки неприбуття в судове засідання осіб, які були належно повідомлені, не перешкоджає розгляду відповідного процесуального питання, суд надсилає їх рекомендованими листами на адресу зацікавлених осіб. Проте в певних випадках (наприклад, статтями 52, 100 Кодексу адміністративного судочинства України) залежно від процесуальної ситуації суд може використати будь-яку з форм офіційного повідомлення, до того ж вибір виду повістки залежить від процесуального рішення, що приймається судом. Наприклад, якщо суд першої інстанції за згодою позивача допускає заміну первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем, то цим особам надсилається повістка-повідомлення.

У випадках, передбачених ст. 150 Кодексу адміністративного судочинства України, зацікавлені особи можуть бути поінформовані під розписку, тому судові повістки їм можуть не надсилатися. Так, якщо суд відкладає справу або оголошує перерву в її розгляді та встановлює дату і час нового судового розгляду, то він про що повідомляє під розписку осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів, які були присутні в судовому засіданні.

У зв'язку з особливостями провадження в окремих категоріях справ, передбачених главою 6, інформування може відбуватися за допомогою ЗМІ (ст. 171), або на суд покладається обов'язок повідомити зацікавлену особу в скорочені терміну, зокрема, негайно (статтями 172, 161, 182, 183 Кодексу адміністративного судочинства України). Так, відповідно до ч. 3 ст. 171 цього Кодексу в разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений.

Оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи. Крім того, неприбуття до судового засідання осіб, які були належно повідомлені про провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих Комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, не перешкоджає судовому розгляду тощо.

Відповідно до ч. 3 ст. 33 Кодексу адміністративного судочинства України повістки надсилаються особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам рекомендованою Кореспонденцією (листом, телеграмою) або кур'єром із зворотною розпискою за адресами, зазначеними цими особами. Отже, положення зазначеної статті свідчить про те, що повістки особам можуть надсилатися рекомендованою кореспонденцією або кур'єром із зворотною розпискою за їхніми адресами. В більшості випадків Надсилання повісток здійснюється поштою, відповідно до Правил Надання

послуг поштового зв'язку, затверджених Постановою (Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 1155 із змінами і Доповненнями від 11 жовтня 2003 р. № 1510, від 17 липня 2003 р. № 1106, від 21 грудня 2005 р. № 1230. Ці Правила відповідно до законів України «Про поштовий зв'язок», «Про зв'язок», «Про захист прав споживачів» та актів Всесвітнього поштового союзу визначають порядок надання послуг поштового зв'язку, права та обов'язки операторів поштового зв'язку і користувачів послуг поштового зв'язку регулюють відносини між ними. Відповідно до п. 3 Правил під (рекомендованою кореспонденцією необхідно розуміти рекомендоване поштове відправлення – поштове відправлення (лист, телеграма, секограма).

Під листом п. 3 Правил позначає поштове відправлення з вкладенням письмового повідомлення або документа.

Секограма – поштове відправлення, що приймається для пересилання у відкритому вигляді з вкладенням письмових повідомлень, написаних секографічним способом (для осіб, які нечують, мають вади зору тощо).

Пересилання листів належить до універсальних послуг поштового зв'язку. Оператори поштового зв'язку зобов'язані забезпечувати пересилання та відправку поштових відправлень у строки, встановлені уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі зв'язку.

До внутрішніх поштових відправлень належать і листи (прості, рекомендовані). Такі самі листи належать до міжнародних відправлень. Рекомендовані листи з п. 20 правил з позначкою «Вручення особисто» мають прийматися для пересилання лише з рекомендованим повідомленням про їхні вручення. Судові повістки приймаються для пересилання у рекомендованих листах з позначкою «Судова повістка» з простим або рекомендованим повідомленням про їх вручення.

Відповідно до ч. 4 ст. 33 Кодексу адміністративного судочинства України якщо фізична особа, яка бере участь у справі, діє через представника і суд не вважає її особисту участь обов'язковою, він може направити повістку лише представникові. З огляду на зазначене та відповідно до ст. 56 Кодексу адміністративного судочинства України сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника, повноваження на ведення справи в суді дає представникові право на вчинення від імені особи, яку він представляє, усіх процесуальних дій, які може вчинити ця особа. Для цього він наділяється повноваженнями (ст. 59 Кодексу адміністративного судочинства України), та відповідно до ч. 4 коментованої статті, якщо фізична особа, яка бере участь у справі, діє через представника і суд не вважає її особисту участь обов'язковою, він може направити повістку лише представникові. Крім того, у разі постановлення судом ухвали про обов'язковість особистої участі сторін чи третіх осіб у судовому засіданні, незважаючи на випадки, коли у судовому розгляді беруть участь їхні представники, вони викликаються для особистих пояснень (ст. 120 Кодексу адміністративного судочинства України). Тобто ст. 120 цього Кодексу встановлює право суду вирішувати питання про обов'язковість особистої участі сторін чи третіх осіб до судового засідання. Якщо суд вважає, що особиста участь позивача, відповідача або третіх осіб у судовому засіданні з метою надання пояснень необхідна, то він постановляє про це ухвалу.

Участь представників сторін та третіх осіб у судовому розгляді не є перешкодою для виклику особисто позивача, відповідача або третіх осіб в судове засідання.

Зміст повістки

Відповідно до ч. 1 ст. 34 Кодексу адміністративного судочинства України у повістці про виклик зазначаються:

- 1) найменування та і адреса адміністративного суду;
- 2) ім'я фізичної особи, яку викликають до суду, або найменування органу, підприємства, установи, організації, представник яких викликається;
- 3) дата, час і місце судового засідання;
- 4) назва і номер адміністративної справи;
- 5) в якому процесуальному статусі викликається ця особа (як позивач, відповідач, свідок тощо);
- 6) у разі потреби – пропозиція особі, яка бере участь у справі, подати всі раніше неподані докази;
- 7) обов'язок адресата повідомити про наявність поважних причин неможливості з'явитися до суду;
- 8) роз'яснення наслідків неприбуття до суду;
- 9) обов'язок особи, яка одержала повістку у зв'язку з відсутністю адресата, за першої можливості вручити її адресату.

Судова повістка про виклик – це судовий документ, тому на неї повинні поширюватися вимоги Тимчасової інструкції з діловодства в місцевому загальному суді (Наказ Державної судової адміністрації від 17 лютого 2005 р. № 20). В Інструкції зазначається, що судові повістки виписуються секретарем судового засідання.

Як уже зазначалося у коментованій частині цієї статті перераховуються і описуються реквізити судової повістки про виклик до суду, їх є дев'ять. Проте з огляду на практику слід додати, що хоча реквізити повістки закріплено в Кодексі адміністративного судочинства України, проте виходячи з єдиної адміністративно-процесуальної форми, форму повістки передбачено Тимчасовою інструкцією з діловодства в місцевому загальному суді. Згідно з цією формою слід звернути увагу суддів та інших фахівців на те, що складовою судової повістки є розписка, на якій особа ставить свій підпис, вона відривається від повістки і направляється назад до суду. Саме ця розписка є доказом належного повідомлення особи, оскільки на ній зазначається дата, коли особа отримала повістку, тобто з якого часу вона повідомлена про розгляд справи чи вчинення інших процесуальних дій, та в ній залишається її підпис.

Відповідно до ст. 63 Кодексу адміністративного судочинства України, секретар судового засідання здійснює судові виклики. Оскільки, крім інформаційної функції, повістка про судовий виклик підкреслює необхідність особистої явки до суду, вона передбачає обов'язок адресата повідомити про наявність поважних причин неможливості прибути до суду та роз'яснення наслідків неприбуття до суду (як це зазначається в пунктах 7, 8 ч. 1 ст. 34 Кодексу адміністративного судочинства України).

Відповідно до ч. 2 ст. 34 Кодексу адміністративного судочинства України у повістці-повідомленні зазначаються: 1) найменування та адреса адміністративного суду; 2) ім'я особи або найменування органу, Підприємства, установи, організації, яким адресується повістка; 3) дата, час і місце судового засідання або проведення окремої Процесуальної дії; 4) назва і номер адміністративної справи; 5) в якому процесуальному статусі має право взяти участь ця особа (як позивач, відповідач, свідок тощо) в адміністративному процесі; 6) обов'язок особи, яка одержала повістку у зв'язку з відсутністю адресата, негайно Повідомити про неї адресата.

Як уже зазначалося раніше, що в більшості випадків, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України (наприклад, статті 82, 75, 102, 115, 147, статті 167–170, 176, 221, 250, 252, 256, 260, 261, 268, 264, 265) можуть використовуватися повістки-повідомлення. Оскільки неприбуття до судового засідання осіб, які були належно повідомлені, не перешкоджає розгляду відповідного процесуального питання, суд надсилає

їх рекомендованими листами на адресу зацікавлених осіб. Проте в певних випадках (наприклад, статті 52, 100 Кодексу адміністративного судочинства України) залежно від Процесуальної ситуації, суд може використати будь-яку з форм офіційного повідомлення, до того ж вибір виду повістки залежить від процесуального рішення, що постановлялося судом.

У випадках, передбачених ст. 150 Кодексу адміністративного судочинства України, зацікавлені особи можуть бути поінформовані під розписку, тому судові повістки їм можуть не надсилатися.

У зв'язку з особливостями провадження в окремих категоріях справ, передбачених главою 6, інформування може відбуватися за допомогою ЗМІ (ст. 171), або на суд покладається обов'язок повідомити зацікавлену особу в короткі строки, зокрема, негайно (статті 172, 181–183 Кодексу адміністративного судочинства України).

Отже, в більшості випадків, надсилання повісток здійснюється Поштою, відповідно до Правил надання послуг поштового зв'язку, підтверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 1155.

Відповідно до ч. 3 ст. 34 Кодексу адміністративного судочинства України якщо разом з повісткою надсилаються копії документів, у повістці зазначається їх перелік і роз'яснюється право подати заперечення та докази на їх підтвердження.

Крім того, у п. 2.4 Тимчасової інструкції про діловодство в місцевому загальному суді зазначено, що не підлягають реєстрації, а передаються як додаток до справ з позначкою про дату одержання їх судом: а) судові повістки, повернуті суду за неврученням адресату; б) розписки про одержання судових повісток.

Отже, положення ч. 3 ст. 34 Кодексу адміністративного судочинства України спрямовані на реалізацію права сторони відповідно до статей 49, 52 Кодексу адміністративного судочинства України давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; подати заперечення щодо адміністративного позову.

Вручення повістки

Відповідно до ч. 1 ст. 35 Кодексу адміністративного судочинства України повістка вручається під розписку. Повістка може бути вручена безпосередньо в суді. Суд може за згодою особи, яка бере участь у справі, видати їй повістку для вручення іншій особі, яка викликається до суду.

У коментованій частині викладено, що судові повістки, адресовані визначеним у ній особам, вручаються їм під розписку, але не зазначається, ким ці судові повістки вручаються. Практика свідчить, що способи вручення таких повісток можуть бути такими: направлення поштою, кур'єрами суду, особами, які беруть участь у справі, та іншими особами за призначенням судді, наприклад, судовим розпорядником, помічником судді тощо. Якщо повістка вручається безпосередньо фізичною особою, наприклад, працівником пошти, то вона повинна бути безпосередньо вручена листоношею під розписку особі, яка розписується про одержання повістки. Згідно з Інструкцією судові Повістки направляються із Повідомленням про вручення. Порядок вручення судових повісток базується також на Правилах надання Послуг поштового зв'язку. Повістка може також вручатися безпосередньо особі через кур'єрів суду, осіб, які беруть участь у справі, але незалежно від способу вручення такі особи повинні отримати розписку та передати її до суду, бо інакше вони не матимуть доказів вручення таких повісток. Частиною 3 ст. 33 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що повістки надсилаються особам, які беруть участь у справі, листом, телеграмою або кур'єром із зворотною розпискою за адресами, зазначеними цими особами. Тому аналогічно, листоноша може доставити таку телеграму особі, про що вона повинна розписатися на аркуші доставки, який передається

до суду з підписом особи про те, що вона таку телеграму одержала і повідомлена про час і місце слухання справи.

Отже, відповідно до п. 115 Правил надання послуг поштового зв'язку, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 1155, рекомендовані листи з позначкою «Судова повістка», які адресовані посадовим і службовим особам органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, або на службову адресу фізичних осіб здійснюються в порядку, визначеному в цих органах, підприємствах, установах і організаціях з урахуванням Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, яка затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 р. № 1153.

Відповідно до ч. 2 ст. 35 Кодексу адміністративного судочинства України особа, яка вручає повістку, зобов'язана повернути до адміністративного суду розписку адресата про одержання повістки, яка приєднується до справи.

У більшості випадків судові повістки надсилаються поштою і приймаються для пересилання у рекомендованих листах з позначкою «Судова повістка» з простим або рекомендованим повідомленням про їх вручення. Правилами надання послуг поштового зв'язку, затвердженими Постановою КМУ від 17 серпня 2002 р. № 1155, детально врегульована процедура отримання до пересилки, пересилка та процедура вручення судових повісток.

Розписка про одержання повістки того самого дня поштовим відділенням, іншими особами, яким її вручали, повертається до адміністративного суду із зазначенням часу одержання. Розписка з підписом особи, яка її отримала, приєднується до справи.

Відповідно до ч. 3 ст. 150 Кодексу адміністративного судочинства України повістка може бути вручена безпосередньо в суді, коли суд відклав розгляд справи або оголосив перерву в її розгляді особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам, які були присутні в суді.

Відповідно до ч. 3 ст. 35 Кодексу адміністративного судочинства України повістка повинна бути вручена не пізніше ніж за сім днів до судового засідання, крім випадку, коли повістка вручається безпосередньо в суді. Повістка у справах, для яких встановлено скорочені строки розгляду, має бути вручена у строк, достатній для прибуття до суду. Це означає, що зацікавлена особа має отримати повістку не пізніше ніж за сім днів до судового засідання.

Це є гарантією можливості підготуватися до слухання справи та ознайомлення з матеріалами адміністративної справи. Проте такі строки вручення повістки не стосуються випадків, коли повістка вручається безпосередньо в суді. Так, ч. 3 ст. 150 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що суд, відкладаючи розгляд справи, або оголошуючи перерву в її розгляді, встановлює дату і час судового засідання, про що повідомляє під розписку осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів, які були присутніми в судовому засіданні.

Кодексом адміністративного судочинства України передбачено скорочені строки розгляду адміністративної справи, відповідно до ч. 1 ст. 38, згідно з якою допускається судовий виклик або судове Повідомлення осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів телеграмою, факсимільним повідомленням (факсом, телефаксом), електронною поштою, телефоном, через друкований засіб масової інформації. Судовий виклик чи повідомлення, здійснені засобами, передбаченими цією статтею, повинні містити відомості, зазначені у ст. 34 Кодексу адміністративного судочинства України. Проте строк вручення повістки має бути достатнім для Прибуття до суду.

Відповідно до ч. 4 ст. 35 Кодексу адміністративного судочинства України вважається, що повістку вручено також у разі одержання її під розписку будь-яким повнолітнім членом сім'ї адресата, який проживає разом з ним. Особа, яка одержала повістку, зобов'язана негайно повідомити про неї адресата. Проте положення цієї частини статті не забезпечує в цьому випадку того, що особа належно повідомлена та за таких умов можна слухати справу за її відсутності. Крім того, таке вручення повістки суперечить тому, що особа особисто має бути повідомлена про розгляд справи та поставити свій особистий підпис. Тому судам необхідно не використовувати такий спосіб повідомлення про судові засідання.

Відповідно до ч. 5 ст. 35 Кодексу адміністративного судочинства України в разі тимчасової відсутності адресата особа, яка повинна вручити повістку, зазначає у повістці відомості про те, куди вибув адресат та коли передбачається його повернення за наявності таких даних.

Положення ч. 5 ст. 35 цього Кодексу свідчить про те, що особа, яка повинна вручити повістку, мусить зазначити в повістці відомості про те, куди вибув адресат та коли передбачається його повернення. Проте на практиці листоноша, доставляючи такі судові повістки особі, може не застати її вдома, тому залишає повідомлення про обов'язок з'явитися на пошту та отримати кореспонденцію на замовлення. Крім того, на листоношу не покладається обов'язок проводити розшукові заходи для встановлення місця перебування особи, а в Правилах надання послуг поштового зв'язку передбачений строк (5 днів), в який особа, якщо не отримала судову повістку, то ця повістка повертається до суду із зазначенням причини її невручення зацікавленій особі.

Відповідно до ч. 6 ст. 35 Кодексу адміністративного судочинства України, якщо особа, яка бере участь у справі, перебуває під вартою або відбуває покарання у виді довічного позбавлення волі, позбавлення волі на певний строк, тримання у дисциплінарному батальйоні військовослужбовців, обмеження волі, арешту, повістка та інші судові документи вручаються їй під розписку адміністрацією місця утримання особи, яка негайно надсилає розписку цієї особи до суду. Проте на відміну від цивільно-процесуального законодавства, не передбачено порядок явки цієї особи до суду. Можливо, що така особа, крім повістки про слухання адміністративної справи, повинна отримати запитання, які стосуються її та передати через адміністрацію місця утримання її відповіді на запитання (пояснення).

Відповідно до ч. 7 ст. 35 Кодексу адміністративного судочинства України особам, які проживають за межами України, повістки вручаються в порядку, встановленому міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, у разі відсутності таких – через дипломатичні представництва та консульські установи України за місцем проживання цих осіб. Це означає, що особам, які проживають за межами України, судові повістки вручаються в порядку, визначеному міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. В основному виконання таких доручень щодо вручення судових повісток та повідомлень покладається на Міністерство юстиції України, яке укладає договори про правову допомогу в цивільних, сімейних, кримінальних та адміністративних справах, у яких передбачено засади сприяння щодо вручення судових повісток та повідомлень. У разі відсутності міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, судові повістки та повідомлення і вручаються через дипломатичні представництва та консульські установи України за місцем проживання цих осіб. Так, ст. 5 п. 3 Віденської конвенції про консульські зносини від 24 квітня 1963 р. Передбачається функція консула щодо передання судових документів чи виконання судових доручень.

Відповідно до ч. 8 ст. 35 Кодексу адміністративного судочинства України повістка повинна бути вручена юридичній особі, якщо вона доставлена за адресою, внесеною до відповідного державного реєстру, або за адресою, яка зазначена її представником, і це підтверджується Підписом відповідної службової особи. Це означає, що якщо така Повістка вручається безпосередньо фізичною особою (наприклад Працівником пошти), то вона повинна бути безпосередньо вручена листоношею під розписку відповідальній службовій особі (юридична особа), яка розписується про одержання повістки. Крім того, така повістка може надсилатися юридичній особі відповідною телеграмою (ч. 3 ст. 33 Кодексу адміністративного судочинства України), тому аналогічно листоноша може доставити таку телеграму особі, про що вона повинна розписатися на аркуші доставки, який направляється до суду з підписом відповідальній службовій особі відповідної юридичної особи, про те, що вона таку телеграму одержала і повідомлена про час і місце слухання справи.

Відповідно до ч. 9 ст. 35 Кодексу адміністративного судочинства України повістка повинна бути вручена посадовій чи службовій особі, яка є учасником адміністративного процесу, якщо її доставлено за адресою місця служби цієї особи в порядку, встановленому ч. 8 цієї статті. Це означає, що повістку вручено посадовій або службовій особі, яка бере участь у справі, якщо вона доставлена за адресою, внесеною до відповідного державного реєстру, або за адресою, яка зазначена Представником, де працює відповідна посадова або службова особа, і це підтверджується підписом відповідної службової або посадової особи. Це означає, що якщо така повістка вручається фізичною особою (наприклад, працівником пошти), то вона повинна бути вручена Листоношею під розписку відповідальній службовій особі юридичної особи, яка розписується про одержання повістки з відповідним наступним врученням її зазначеним особам. Крім того, така повістка надсилається до юридичної особи відповідною телеграмою (ч. 3 ст. 33 Кодексу адміністративного судочинства України), де працює відповідна посадова або службова особа, яка має брати безпосередню участь у справі, тому аналогічно листоноша може доставити таку телеграму особі, про що вона повинна розписатися на аркуші доставки, який направляється до суду з підписом відповідальній службовій особі відповідної юридичної особи, або посадової чи службової особи, яка повинна брати безпосередню участь у розгляді справи, про те, що вона таку телеграму одержала і повідомлена про час і місце слухання справи.

Відповідно до ч. 10 ст. 35 Кодексу адміністративного судочинства України вручення повістки представникові особи, яка бере участь у справі, вважається також врученням повістки і цій особі.

Положення коментованої норми щодо того, що судова повістка, вручена представникові особи, яка бере участь у справі, вважається врученою і цій особі, викликає сумнів. Адже представник може брати участь у процесі разом із особою або за її відсутності. Він хоча і бере участь у процесі від імені особи, але це не означає, що він у будь-якому випадку її замінює, оскільки за ст. 58 Кодексу адміністративного судочинства України представник, може бути обмежений у вчиненні певних процесуальних дій. Судова повістка може вручатися особам сторонам спору, явка яких залежно від предмета спору є обов'язковою, така судова повістка є підставою для тимчасового звільнення особи від роботи на момент розгляду справи. Якщо особі така повістка не надійде, вона не зможе скористатися повісткою, виписаною на ім'я її представника, враховуючи ті обставини, що повістки досить часто направляються із порушенням строків, особа буде позбавлена можливості з'явитись до судового засідання, оскільки у цей день буде на роботі, її не відпустять з роботи за чужою повісткою. Часу, щоб отримати повістку не буде, оскільки особа має бути на роботі, або суддя, коли особа прийде до суду за повісткою, буде зайнятий у розгляді справи, секретар не зможе її виписати. Усі ці обставини можуть призвести

до того, що судове засідання не відбудеться. Тобто це суперечить гарантії такої особи взяти безпосередню участь у розгляді адміністративної справи, оскільки така особа (листоноша) сама зазначає про відмову отримати повістку, але з метою захисту інтересів іншої сторони, потрібний все ж таки достовірний доказ – свідки такої відмови, оскільки, як зазначено у цій частині коментованої норми, особа, яка відмовилася одержати судову повістку, вважається повідомленою. Цим положенням закону може скористались недобросовісна сторона. Повістка фактично може взагалі не вручатись, а особа, яка її вручає, може написати, що адресат відмовився від її вручення, і довести цю обставину буде складно, оскільки відмову пише не сама особа, а така особа, яка вручає повістку.

Отже, відповідно до п. 131 Правил Надання послуг поштового зв'язку, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 1155 не вручені з поважних причин протягом п'яти днів рекомендовані листи з позначкою «Судова повістка» повертаються за її зворотною адресою із зазначенням причин невручення.

Час вручення повістки

Стаття 36 КАСУ встановлює порядок визначення часу вручення повістки суду, що має юридичне значення. Фіксація часу вручення повістки є засобом визначення факту виконання судом вимог КАС України щодо своєчасного повідомлення і виклику осіб у судові засідання, що, в свою чергу, враховується при вирішенні питання про наслідки неприбуття у судові засідання особи, яка бере участь у справі (ст. 128 КАС України). Термін вручення повістки, встановлений п. 3 ст. 35 КАС України, обчислюється днями і починає свій перебіг з дня, наступного за днем вручення повістки (ч. 1 ст. 103 КАС України).

Під терміном «вручення» необхідно розуміти завершальну стадію направлення повістки адресату, що виражається у переданні повістки особам, зазначеним у цій статті, або безпосереднє передання повістки адресату в суді.

Використання законодавцем терміна «заповнення розписки» вказує на необхідність внесення рукописним способом особою, що її отримала, відповідних відомостей до бланку розписки, форма якої (як невід'ємний елемент форми повістки) має бути встановлена Державною судовою адміністрацією України (згідно положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Розписка (в контексті коментованої статті) – документ, що засвідчує отримання особою, що його підписала, повістки-повідомлення або повістки про виклик.

В залежності від способу направлення повістки, функцію розписки, окрім власне розписки у вигляді другої половини (відривного корінця) повістки встановленої форми, що підлягає поверненню до адміністративного суду, можуть виконувати підпис особи, що отримала повістку, на повідомленні про вручення поштового відправлення при відправленні повістки рекомендованим листом, на повідомленні про вручення телеграми при відправленні повістки телеграмою та на зворотній розписці при врученні повістки кур'єром.

При виклику і повідомленні осіб деякими іншими способами у випадках, передбачених ст. 38 КАС України, а саме – факсимільним повідомленням, електронною поштою, за телефоном – суд не набуває доказів своєчасного повідомлення осіб про час і дату судового засідання, тому такий спосіб має використовуватися з огляду на можливу його неефективність лише у виняткових випадках, за попередньою домовленістю з особами, що викликаються чи повідомляються, і переважно щодо осіб, що зацікавлені у прибутті в судові засідання і швидкому розгляді адміністративної справи.

Під терміном «день» слід розуміти календарну дату вручення (заповнення) розписки.

Адресат – особа, орган, установа, підприємство чи організація, яким направляється повістка.

Визначення терміна «представник» див. у коментарі до ст. 56 КАС України.

Повнолітній член сім'ї адресата, який проживає разом з ним – особа, якій виповнилося 18 років, та яка спільно проживає, пов'язана спільним побутом з адресатом та має з ним спільні права і обов'язки, встановлені Сімейним кодексом України (зокрема чоловік, дружина, батьки, діти, брати, сестри).

Оскільки термін «службова особа» не визначений КАС України, і адміністративне судочинство допускає аналогію закону (ч. 7 ст. 9 КАС України), необхідно користуватися визначенням, наведеним у примітці до ст. 364 Кримінального кодексу України, відповідно до якого службовими особами є особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням. Крім того, службовими особами також визнаються іноземці або особи без громадянства, які виконують обов'язки, зазначені в п. 1 цієї примітки.

Докладніше про тлумачення термінів «представники влади», «організаційно-розпорядчі обов'язки» та «адміністративно-господарські обов'язки» див. постанову Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про хабарництво» № 5 від 26 квітня 2002 р.

Слід зазначити, що у адміністративному судочинстві порівняно з кримінальним і цивільним процесом дещо звужене коло осіб, вручення повістки яким прирівнюється до вручення повістки адресату. Так, такими особами відповідно до КАС України не визнаються адміністрація житлово-експлуатаційної організації, виконавчий комітет місцевої ради та адміністрація за місцем роботи адресата.

Наслідки відмови від одержання повістки

Відповідно до ст. 37 Кодексу адміністративного судочинства України в разі відмови адресата від одержання повістки особа, яка її доставляє, робить відповідну відмітку на повістці, засвідчує її власним підписом і негайно повертає до адміністративного суду. Особа, яка відмовилася одержати повістку, вважається такою, що її повідомлено про дату, час і місце судового засідання. Ці приписи статті потребують розширювального тлумачення, а саме, потребуються докази відмови адресата від отримання повістки, оскільки інше буде суперечити положенням ст. 35 та ст. 120 цього Кодексу. Крім того, особа, щодо якої не доведено про отримання повістки, може оскаржити таке судове рішення, яке суперечить праву на її особисту участь у розгляді адміністративної справи. Отже, з метою захисту інтересів іншої особи (сторони), потрібний достовірний доказ – тобто свідки такої відмови. Проте важливо, що коментована стаття встановлює наслідки поведінки адресата у вигляді відмови від одержання повістки. Такі дії з його боку створюють перешкоди для подальшого розгляду адміністративної справи, оскільки позбавляють суд доказів належного повідомлення сторони чи іншої особи, що бере участь у справі, про час і місце судового і слухання справи. З метою подолання цієї невизначеності законодавець використовує так звану «правову фікцію» тобто прийом юридичної техніки, що визнає неіснуючий факт таким, що відбувся, а саме визнає, що особа, яка відмовилася від одержання повістки є такою, що їй повістка передана і вона повідомлена про дату, час і місце судового засідання..

Про відмову в отриманні повістки особа, що її доставляє, робить відповідну помітку на повістці, ставить на ній свій підпис і повертає до адміністративного суду.

В адміністративному судочинстві цю процедуру дещо спрощено порівняно з попереднім Цивільно-процесуальним кодексом (1963 р.), яка може створити певні колізії на практиці.

Виняткові засоби судових викликів і повідомлень

Відповідно до ч. 1 ст. 38 Кодексу адміністративного судочинства України, якщо цим Кодексом передбачено скорочені строки розгляду адміністративної справи, допускається судовий виклик або судове Повідомлення осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, Спеціалістів, перекладачів телеграмою, факсимільним повідомленням (факсом, телефаксом), електронною поштою, телефоном, через друкований засіб масової інформації. Це означає, що з врахуванням сучасного рівня техніки, законодавець дозволяє використовувати факсимільне повідомлення, електронну пошту, телефон, друкований засіб масової інформації. Перелік способів викликів і повідомлень є вичерпним, їхнє застосування дозволяється у справах, для яких встановлені скорочені строки їх розгляду. З огляду на вимоги відповідних положень статей 172–176 КАС України щодо належного Повідомлення осіб, застосування судом виняткових засобів судових викликів і повідомлень не звільняє його від необхідності долучити до справи докази відправлення (отримання зацікавленою особою) судового виклику (повідомлення).

Такими доказами можуть бути відповідний номер друкованого засобу масової інформації, письмове підтвердження адміністрації поштового серверу в мережі Інтернет про отримання і прочитання адресатом електронного поштового повідомлення, роздрукований результат сесії апарату факсимільного зв'язку та інші. Але достатні докази належного повідомлення осіб можуть бути отримані судом лише при виклику (повідомленні) осіб через друкований засіб масової інформації, оскільки решта виняткових засобів повідомлення не дозволяють в повному обсязі зафіксувати чи перевірити зміст направленого судового повідомлення чи судового виклику, вимоги до якого містяться у ч. 2 статті, що коментується, факт його вручення тощо (щодо тактичних міркувань застосування телефону, факсимільного повідомлення і електронної пошти під час повідомлення і виклику осіб до судового засідання). Водночас учасники адміністративного судочинства мають визнаватися такими, що належно повідомлені про дату, час і місце судового засідання, якщо в матеріалах справи містяться відомості про відправлення їм судового виклику (повідомлення), відсутні відомості про його отримання, але особи, які сповіщаються, присутні у залі судового засідання.

Відповідно до ч. 1 ст. 38 Кодексу адміністративного судочинства України судовий виклик чи повідомлення, здійснені засобами, передбаченими цією статтею, повинні містити відомості, зазначені у ст. 34 Кодексу адміністративного судочинства України, а саме, у повістці про виклик зазначаються:

- 1) найменування та адреса адміністративного суду;
- 2) ім'я фізичної особи, яку викликають до суду, або найменування органу, підприємства, установи, організації, представник яких викликається;
- 3) дата, час і місце судового засідання;
- 4) назва і номер адміністративної справи;
- 5) в якому процесуальному статусі викликається ця особа (як позивач, відповідач, свідок тощо);
- 6) у разі потреби – пропозиція особі, яка бере участь у справі, подати всі раніше неподані докази;
- 7) обов'язок адресата повідомити про наявність поважних причин неможливості з'явитися до суду;
- 8) роз'яснення наслідків неприбуття до суду;
- 9) обов'язок особи, яка одержали повістку у зв'язку з відсутністю адресата, за першої можливості вручити її адресату.

У повістці-повідомленні зазначаються:

- 1) найменування та адреса адміністративного суду;
- 2) ім'я особи або найменування органу, підприємства, установи, організації, яким адресується повістка;
- 3) дата, час і місце судового засідання або проведення окремої процесуальної дії;
- 4) назва і номер адміністративної справи;
- 5) в якому процесуальному статусі має право взяти участь ця особа (як позивач, відповідач, свідок тощо) в адміністративному процесі;
- 6) обов'язок особи, яка одержала повістку у зв'язку з відсутністю адресата, негайно Повідомити про неї адресата. Крім того, такий виклик або повідомлення має бути направлено в строк, достатній для прибуття особи до суду.

Виклик відповідача, третіх осіб, свідків, місце фактичного перебування яких невідоме

Відповідно до ч. 1 ст. 39 Кодексу адміністративного судочинства України, якщо місце фактичного перебування відповідача, третіх осіб, свідків невідоме, суд може здійснити їхній виклик через засоби масової інформації за останнім відомим місцем їхнього проживання (перебування) на території України.

Це означає, що тут вирішується питання, коли через неможливість визначення місцезнаходження відповідача, третіх осіб, свідків невідоме, то Кодекс адміністративного судочинства України надає суду можливість викликати їх через засоби масової інформації за останнім відомим місцем їхнього проживання (перебування) на території України.

Відповідно до ч. 2 ст. 39 Кодексу адміністративного судочинства України виклик публікується в друкованому засобі масової інформації не пізніше ніж за сім днів до дати призначеного судового розгляду справи. Це положення є своєрідною гарантією щодо особистої участі зацікавленої особи у розгляді адміністративної справи.

Відповідно до ч. 3 ст. 39 Кодексу адміністративного судочинства України друкований засіб масової інформації, у якому розміщуються оголошення про виклик протягом наступного року, визначається не пізніше 1 грудня поточного року в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

На виклик, який публікується в друкованому засобі масової інформації, поширюється загальний строк повідомлення особи про виклик до суду. Якщо використовується спосіб повідомлення, що передбачений зазначеною статтею, до справи додаються належні докази такого розміщення повідомлення.

Обов'язок повідомити про зміну адреси та причини неприбуття в судові засідання

Відповідно до ч. 1 ст. 40 Кодексу адміністративного судочинства України особи, які беруть участь у справі, зобов'язані під час провадження у справі повідомляти суд про зміну місця проживання, перебування, роботи, служби, місцезнаходження. У разі повідомлення про зміну адреси повістка надсилається їм за останньою адресою і вважається врученою. Це означає, що на сторони, які беруть участь у справі, покладається обов'язок повідомляти суд про зміну свого місця проживання (перебування) або розташування роботи та служби. Невиконання такого обов'язку може призвести до негативних наслідків, насамперед для самої особи. Пред'являючи позовну заяву до суду, законом на позивача покладається обов'язок зазначити в ній найменування позивача та відповідача, а також представника позивача, їх місце проживання або місцеперебування. В зазначеній частині статті йдеться вже про проміжок часу після пред'явлення позовної заяви, коли особи, які беруть участь у справі, можуть змінити своє місце проживання, перебування, роботи,

служби, місце розташування, тобто під час провадження справи. Отже, у коментованій частині статі зазначається, що особи, які беруть участь у справі, зобов'язані повідомляти суд про зміну свого місця проживання, перебування, роботи, служби або місце розташування під час провадження справи.

Така зміна може мати місце, якщо: особа змінила своє місце проживання, зокрема виїхала в іншу країну, місто тощо, змінила місце проживання в межах одного населеного пункту, перебуває в тривалому відрядженні. Можливо, адреса особи може бути змінена в зв'язку зі зміною назви вулиці чи нумерації будинків. Про всі ці обставини особа зобов'язана повідомити суд та зазначити адресу, куди їй направляти повістки та повідомлення. Якщо особа не виконає свого обов'язку, тобто в разі відсутності у суду повідомлення про зміну місця проживання або місцеперебування, судова повістка надсилається на останню відому судові адресу і вважається доставленою, навіть, якщо особа за цією адресою більше не проживає.

Відповідно до ч. 2 ст. 40 Кодексу адміністративного судочинства України особи, які беруть участь у справі, свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, які не можуть з поважних причин з'явитися до суду, зобов'язані завчасно повідомити про це суд. Це означає, що на них покладено обов'язок щодо повідомлення суду про причини неявки в судові засідання. Таке повідомлення може бути викладене у листі, шляхом направлення заяви про відкладення розгляду справи, повідомлення факсом, телеграмою, телефонограмою. Причини такої неявки мають бути поважними. Це може бути хвороба, стихійне лихо тощо

Неявка осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів може бути підставою для відкладення слухання справи (див. коментар до ст. 128 Кодексу адміністративного судочинства України), оголошення перерви. Водночас закон диференціює наслідки такої неявки залежно від причин, що її спричинили, тому з метою економії процесуальних засобів особи, які беруть участь у справі, свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, які не можуть з поважних причин прибути до суду, зобов'язані завчасно повідомити про це суд.

8. Фіксування адміністративного процесу

Відповідно до ч. 1 ст. 41 Кодексу адміністративного судочинства України суд під час судового розгляду адміністративної справи здійснює повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу. Фіксування судового процесу технічними засобами є процесуальною формою закріплення інформації про процес судового розгляду відповідних адміністративних справ. Отже, ці приписи означають, що під час судового розгляду адміністративної справи здійснюється повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу. Зазначене положення свідчить про принцип гласності судового процесу, закріпленого як цим Кодексом, так і Конституцією України як засади здійснення правосуддя. Відповідно до п. 7 ч. 3 ст. 129 Конституції України реалізація принципу гласності судочинства забезпечується за допомогою повного фіксування судового адміністративного процесу технічними засобами. Повний і точний запис судового процесу технічними засобами важливий як для

суду, так і для осіб, що беруть участь у справі. Фіксування судового адміністративного процесу технічними засобами усуває всілякі сумніви в правильності і повноті ведення протоколу судового засідання, підвищує довіру до суду. Повне фіксування судового засідання відбувається за допомогою звукозаписувального технічного засобу. У цьому випадку уточнюється поняття технічного засобу, який використовується, – звукозаписувальний технічний засіб. Отже, у судовому засіданні обов'язково фіксується мовна інформація. Однак статтею, що коментується, не встановлюється вид звукозаписувального пристрою, що дає можливість розширювального тлумачення: такими пристроями можуть бути магнітофони, диктофони, цифрові та аналогові пристрої звукозапису тощо. Крім цього, законом не заборонено використання інших засобів фіксування процесу. Тому з дозволу суду можуть бути використані відеозаписувальні пристрої, особливо у випадку, коли це є доцільним з погляду оцінки доказів. Зокрема відповідно до ч. 8 ст. 12 Кодексу адміністративного судочинства України особи, присутні в залі судового засідання, можуть використовувати портативні аудіотехнічні засоби. Проведення в залі судового засідання фото і кінозйомки, відео, звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання по радіо і телебаченню допускаються на підставі ухвали суду за наявності згоди на це осіб, які беруть участь у справі, крім тих, які є суб'єктами владних повноважень. Отже, зафіксована таким чином інформація має значення первинного джерела інформації, на основі якої складатимуться друковані тексти випису судових засідань. Натомість, інформація, зафіксована у електронній формі, має форму електронного документа. Відповідно до Закону України «Про електронні документи і електронний документообіг» від 22 травня 2003 р. електронний документ є таким, в якому інформація подана в електронній формі, що включає необхідні реквізити, зокрема електронний цифровий підпис. Електронний документ може бути створено, передано, збережено, оброблено і перетворено на візуальну форму подання.

На підставі викладеного, із врахуванням значення інформації, яка зафіксована за допомогою технічних засобів, і яка є документом, до них ставлять певні вимоги:

1) запис має бути зроблений згідно з встановленою процедурою і за своїм змістом відображати процес Судового засідання;

2) цей запис повинен мати відповідні реквізити, які визначаються вимогами норм процесуальних законів, тому в ньому мають бути зазначені: а) назва адміністративного суду та його юридична адреса; б) дата, час та місце проведення судового засідання; в) прізвище секретаря тощо;

3) мати інформацію про склад суду, назву та номер справи, відомості про сторони, які беруть участь у справі та інші (фіксуються у судовому засіданні шляхом її озвучення).

Відповідно до наказу Державної судової адміністрації України «Про створення належних організаційних передумов для повного фіксування судового засідання технічними засобами» від 29 квітня 2004 р. з 15 червня 2005 р. в експериментальному порядку в місцевих загальних (модельних) судах здійснюється повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу.

Відповідно до п. 21 Прикінцевих та перехідних положень Кодексу адміністративного судочинства України до 1 січня 2008 р. повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу здійснюється судом тільки за вимогою особи, яка бере участь у справі, або за ініціативою суду. В усіх інших випадках процес судового засідання фіксується у протоколі судового засідання.

Протокол має містити такі відомості:

- 1) рік, місяць, число і місце проведення судового засідання;
- 2) час початку судового засідання;

3) найменування адміністративного суду, який розглядає справу, прізвище та ініціали судді (суддів), секретаря судового засідання;

4) справа, що розглядається, імена (найменування) сторін та інших осіб, які беруть участь у справі;

5) відомості про присутність осіб, які беруть участь у справі, експертів, спеціалістів, перекладачів, свідків або про їх відсутність, причини відсутності та про вручення їм повісток;

6) відомості про роз'яснення сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, їхніх процесуальних прав та обов'язків;

7) усі розпорядження головуючого та ухвали, постановлені без виходу до нарадчої кімнати, а також відомості про проголошення ухвал, постановлених у нарадчій кімнаті;

8) основний зміст заяв і клопотань сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, та процес їхнього обговорення;

9) основний зміст пояснень осіб, які беруть участь у справі, а також показання свідків, усні роз'яснення та доповнення експертами своїх висновків; усні роз'яснення спеціалістів;

10) подані в судовому засіданні докази, процес дослідження доказів, а у разі, якщо докази не додаються до справи, – номер, дата та зміст письмових доказів, а також ознаки і властивості речових доказів;

11) зміст судових дебатів;

12) відомості про проголошення постанови, ухвали за результатами розгляду справи та роз'яснення особам, які беруть участь у справі, змісту постанови, ухвали, порядку і строку їх оскарження, а також права та строк на ознайомлення з протоколом судового засідання, подання щодо нього зауважень;

13) час закінчення судового засідання у справі.

У протоколі судового засідання відображаються всі істотні моменти розгляду справи в тій послідовності, в якій вони були в судовому засіданні. Протокол складається секретарем судового засідання і повинен бути оформлений та підписаний головуючим і секретарем судового засідання не пізніше трьох днів з дня закінчення судового засідання. У разі потреби строк для оформлення та підписання протоколу може бути продовжено головуючим, але не більше ніж на десять днів після викінчення судового засідання. Про підписання протоколу повідомляються особи, які беруть участь у справі.

Особи, які беруть участь у справі, мають право ознайомитися з протоколом судового засідання і протягом трьох днів після їх Повідомлення про підписання протоколу або після закінчення строку на підписання протоколу подавати свої письмові зауваження щодо неповноти або неправильності протоколу.

Головуючий розглядає зауваження до протоколу і в разі згоди з ними посвідчує їх правильність. У разі незгоди головуючого із поданими зауваженнями вони розглядаються судом з повідомленням осіб, які брали участь у справі, про дату, час і місце проведення судового засідання.

Розглянувши зауваження, суд постановляє ухвалу, якою посвідчує правильність зауважень або відхиляє їх. У разі пропуску строку подання зауважень і відсутності підстав для його поновлення суд полишає їх без розгляду. Зауваження повинні бути розглянуті не пізніше п'яти днів з дня їхнього надходження до суду. Зауваження приєднуються до справи, зокрема, якщо їх не було розглянуто у зв'язку з вибуттям головуючого.

Відповідно до ч. 2 ст. 41 Кодексу адміністративного судочинства України фіксування судового засідання технічним засобом здійснює секретар судового засідання або за розпорядженням головуючого інший працівник апарату суду.

Враховуючи вимоги до якості звукозапису судового засідання, особа, яка здійснює фіксування процесу технічними засобами повинна мати певні професійні знання. Залежно від складності застосовуваних технічних засобів, їх використання під час процесу може бути покладене на відповідну особу – працівника апарату суду. Це питання віднесено до компетенції головуючого у судовому засіданні.

3. Відповідно до ч. 3 ст. 41 Кодексу адміністративного судочинства України носій інформації, на який здійснювався технічний запис судового засідання (касета, дискета, компакт-диск тощо), є додатком до журналу судового засідання і після закінчення судового засідання приєднується до матеріалів справи (зміст цієї статті має тлумачитися з врахуванням п. 21 розділу VII КАС в редакції Закону України від 8 вересня 2005 р.).

З огляду на перелік видів носіїв інформації, можна дійти висновку про те, що він не є вичерпним, і крім зазначених, залежно від виду технічного засобу, можуть бути використані й інші (флеш-карти тощо).

Звукозапис судового засідання у разі вимоги про повне фіксування судового засідання технічними засобами відповідними суб'єктами є документом, який за юридичною силою тотожний протоколу судового засідання у письмовій формі. Тому носій інформації є додатком до журналу судового засідання, який ведеться паралельно із звукозаписом, і в обов'язковому порядку має бути приєднаний до нього.

Ведення журналу судового засідання

Одночасно із технічним записом судового засідання секретарем судового засідання ведеться журнал судового засідання.

У журналі судового засідання зазначаються такі відомості:

- 1) рік, місяць, число і місце судового засідання;
- 2) найменування адміністративного суду, який розглядає справу, прізвище та ініціали судді (суддів), секретаря судового засідання;
- 3) справа, що розглядається, ім'я (найменування) сторін та інших осіб, які беруть участь у справі;
- 4) номер носія інформації;
- 5) порядковий номер вчинення процесуальної дії;
- 6) назва процесуальної дії;
- 7) час вчинення процесуальної дії;
- 8) інші відомості, встановлені КАС України.

Журнал судового засідання ведеться секретарем судового засідання та підписується ним невідкладно після судового засідання і приєднується до справи.

Відповідно до ч. 1 ст. 42 Кодексу адміністративного судочинства України одночасно із технічним записом судового засідання секретарем судового засідання ведеться спеціальний журнал. Це стосується випадків, коли є вимога особи, яка бере участь у справі, або за ініціативою суду про таке фіксування. Крім того, необхідно зазначити, що до 1 січня 2008 р. повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу здійснюється судом тільки за вимогою особи, яка бере участь у справі, або за ініціативою суду. В усіх інших випадках процес судового засідання фіксується у Протоколі судового засідання.

На відміну від фіксування судового Засідання технічними засобами, яке повно і точно відтворює весь процес засідання і тому ототожнюється з протоколом судового засідання, журнал, який ведеться секретарем паралельно, фіксує лише окремі процесуальні дії.

У ньому також може бути зроблений опис представлених адміністративному суду речових доказів, який не може бути зафіксований у письмовому вигляді.

Журнал судового засідання ведеться одночасно із проведенням фіксування такого засідання технічними засобами. Отже, ч. 1 ст. 42 Кодексу адміністративного судочинства України передбачений обов'язок секретаря судового засідання одночасно із технічним записом вести журнал судового засідання (у разі вимоги особи, яка бере участь у справі, або за ініціативою суду про таке фіксування).

Відповідно до ч. 2 ст. 42 Кодексу адміністративного судочинства України в журналі судового засідання зазначаються такі відомості:

- 1) рік, місяць, число і місце судового засідання;
- 2) найменування адміністративного суду, який розглядає справу, прізвище та ініціали судді (суддів), секретаря судового засідання;
- 3) справа, що розглядається, ім'я (найменування) сторін та інших осіб, які беруть участь у справі;
- 4) номер носія інформації;
- 5) порядковий номер вчинення процесуальної дії;
- 6) назва процесуальної дії;
- 7) час вчинення процесуальної дії;
- 8) інші відомості, встановлені цим Кодексом.

Отже, ч. 2 зазначеної статті встановлено чіткий перелік відомостей, що зазначаються в журналі судового засідання. Цей перелік відомостей можна поділити на дві частини:

1) відомості, які мають бути обов'язково відтворені в журналі судового засідання. До них належать: Відомості про рік, місяць, число і місце судового засідання;

1. найменування адміністративного суду, який розглядає справу;
2. прізвище та Ініціали судді (суддів);
3. секретаря судового засідання; справа, що розглядається;
4. ім'я (найменування) сторін та інших осіб, які беруть участь у справі;
5. номер носія інформації;
6. порядковий номер вчинення процесуальної дії;
7. назва процесуальної дії;
8. час вчинення процесуальної дії;

2) інші відомості, встановлені Кодексом адміністративного судочинства України.

Відповідно до ч. 3 ст. 42 Кодексу адміністративного судочинства України журнал судового засідання ведеться секретарем судового засідання та підписується ним невідкладно після судового засідання і приєднується до справи. Це означає, що на відміну від особи, яка здійснює фіксування судового засідання технічними засобами, і яка обирається альтернативним головуючим, особа, на яку покладається обов'язок ведення журналу імперативно встановлюється ч. 3 коментованої статті. Нею має бути секретар судового засідання. Обов'язок ведення журналу судового засідання доповнюється обов'язком секретаря невідкладно підписати його після судового засідання і приєднати до адміністративної справи

Зауваження щодо технічного запису і журналу судового засідання

Відповідно до ч. 1 ст. 43 Кодексу адміністративного судочинства України особи, які беруть участь у справі, мають право ознайомитися із технічним записом і журналом судового засідання та протягом семи днів з дня проголошення рішення у справі подати до суду письмові зауваження щодо їхньої неповноти або неправильності. До таких осіб, які беруть участь у справі, належать: сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб. Проте як це здійснити в Кодексі адміністративного судочинства України нічого не зазначено. Із журналом судового засідання особи також можуть ознайомитись, але

такі дії є простими, оскільки протокол (журнал) викладається на паперовому носії, тому його можна прочитати. Після ознайомлення з технічним записом та журналом судового засідання особа має право протягом семи днів з дня проголошення рішення у справі подати до суду письмові зауваження щодо неповноти або неправильності їх запису. Правові приписи ч. 1 коментованої статті є розвитком права на судовий захист, закріпленого ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України. Право сторін на участь у провадженні складається з кількох складових:

- 1) право бути особисто повідомленим про час і місце розгляду судової справи;
- 2) право бути повідомленим про вимоги і заперечення іншої сторони;
- 3) право брати участь у справі особисто або через представника;
- 4) право знайомитися з матеріалами справи;
- 5) право на оскарження судових рішень.

Таким чином, суттєвим доповненням до процесуальних прав осіб, які беруть участь у справі, є їх право щодо ознайомлення з технічним записом і журналом судового засідання. Таке право на ознайомлення із зазначеними документами доповнюється відповідно правом цих осіб на подання письмових зауважень щодо їх неповноти або неправильності. Як зазначається в законі, це право зберігається протягом семи днів з дня проголошення рішення у справі. Строк для подання зауважень на технічний запис або журнал судового засідання повинен строго дотримуватися.

Крім того, слід зазначити, що зауваження на журнал судового засідання подаються протягом семи днів з дня проголошення рішення у справі. Це впливає з того, що до подання апеляційної скарги та Направлення справи до апеляційного суду, зауваження на журнал судового засідання, технічний запис повинні бути розглянуті судом, оскільки посвідчення їх правильності може вплинути на результати розгляду апеляційної скарги.

Відповідно до ч. 2 ст. 43 Кодексу адміністративного судочинства України головуючий розглядає зауваження щодо технічного запису і журналу судового засідання, про що постановляє відповідну ухвалу. Це означає, що подані особами, які беруть участь у справі, зауваження щодо технічного запису та журналу судового засідання, протягом семи днів з дня проголошення рішення у справі, розглядаються головуючим. Після розгляду зауваження щодо технічного запису та журналу судового засідання, головуючий постановляє відповідну ухвалу.

В цій ухвалі він може:

1. відхилити зауваження особи, як такі, що не відповідають дійсності або є необґрунтованими;
2. також може врахувати такі зауваження частково або повністю.

Кодекс адміністративного судочинства України не надає особам, що подали зауваження, право оскарження ухвали адміністративного суду щодо поданих зауважень. Проте зазначені особи своєю незгодою з такою ухвалою мають право висловити в апеляційній скарзі на постанову адміністративного суду.

Відповідно до ч. 3 ст. 43 Кодексу адміністративного судочинства України в разі пропущення строку подання зауважень і відсутності підстав для його поновлення головуючий залишає їх без розгляду. Це означає, що заяви щодо повноти запису тих учасників судового розгляду, які своєчасно не заявили клопотання про ознайомлення з технічним записом та журналом судового засідання, не беруться до уваги. Винятком можуть бути обставини, які заслуговують на увагу та які зашкодили особі здійснити її право на ознайомлення з технічним записом та журналом судового засідання і подати відповідні зауваження. Це питання в кожному конкретному випадку вирішується головуючим і його ухвала, прийнята з цього питання, повинна бути приєднана до адміністративної справи.

Відповідно до ч. 4 ст. 43 Кодексу адміністративного судочинства України зауваження щодо технічного запису і журналу судового засідання повинні бути розглянуті не пізніше п'яти днів з дня їх подання. Це свідчить про те, що зазначеною частиною статті встановлюється строк, протягом якого мають бути розглянуті зауваження щодо технічного запису і журналу судового засідання. Цей строк становить п'ять днів з дня подання таких зауважень. З огляду на зміст положення зазначеної норми, цей строк має бути меншим за зазначений, і в жодному разі не більшим. Крім того, слід констатувати той факт, що день подачі зауважень, з огляду на зміст цієї норми, не враховується.

Відповідно до п. 17 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 21 грудня 2000 р. (із змінами, внесеними згідно з постановою Пленуму Верховного Суду України від 25 грудня 1992 р. № 13) за неможливості розгляду зауважень у встановленому порядку (не задоволена судом заява про поновлення пропущеного строку ті подання зауважень, закінчився строк повноважень суддів та ін.) вони приєднуються до справи та їх наявність відповідно враховується судом вищої інстанції і за умови, що справа розглядалась у колегіальному складі суду або головуючим визнано необхідним заслухати поясненні осіб, які брали участь у справі, що була розглянута суддею одноособово.

Відтворення та роздрукування технічного запису судового засідання

Відповідно до ч. 1 ст. 44 Кодексу адміністративного судочинства України повне чи часткове відтворення технічного запису судового засідання з розгляду адміністративної справи здійснюється на вимогу особи, яка бере участь у справі, або за ініціативою суду. Це положення закону слід розуміти так, що повне чи часткове відтворення технічного запису судового засідання здійснюється на вимогу особи, яка бере участь у справі, або за ініціативою суду. Отже, з огляду на зміст цієї Чистини статті за загальним правилом технічний запис судового засідання не підлягає обов'язковому відтворенню і зберігається у матеріалах справи на відповідному носії. Проте, як свідчить практика, що виготовлення друкованих текстів судових засідань можливе повністю або частково, але для цього необхідне звернення з вимогою таке відтворення осіб, що беруть участь у конкретній адміністративній справі, або їхніх представників. У законі зазначається, що суд своєю ініціативою також може повністю чи частково відтворити технічний запис судового засідання. Проте з метою можливості повністю ознайомитися з матеріалами справи необхідно, щоб запис був друкований.

Відповідно до ч. 2 ст. 44 Кодексу адміністративного судочинства України на клопотання особи, яка бере участь у справі, за розпорядженням головуючого може бути здійснено повне або часткове роздрукування технічного запису судового засідання. Особа, яка бере участь у справі, має право отримати копію інформації з носія, на який здійснювався технічний запис судового засідання. Ця норма чітко зазначає, що повне або часткове роздрукування технічного запису може здійснюватися як на клопотання особи, яка бере участь у справі, так і за розпорядженням головуючого в судовому засіданні.

Крім того, з огляду на зміст зазначеної частини статті, інформація може бути отримана такими шляхами:

1) технічний запис судового засідання може бути на вимогу особи повністю або частково роздрукований;

2) особа, яка бере участь у справі, має право отримати копію інформації з носія, на який здійснювався технічний запис судового засідання. Отже, з огляду на зазначене можна констатувати, що повне або часткове копіювання здійснюється на змінні носії (дискети, СВК та інші диски, флеш-карти тощо).

Відповідно до ч. 3 ст. 44 Кодексу адміністративного судочинства України роздрукування технічного запису судового засідання здійснюється на платній основі. Обсяг

плати за роздрукування встановлюється Кабінетом Міністрів України. Слід зазначити, що Постановою Кабінету Міністрів України «Про визначення розміру витрат на інформаційно-технічне забезпечення судового процесу» від 29 березня 2002 р. № 411 встановлено обсяг витрат на інформаційно-технічне забезпечення судового процесу: для позивачів, у встановленому порядку звільнених від сплати державного мита, – за нульовою ставкою; для всіх інших позивачів – за ставкою 118 гривень. Що стосується обсягу плати за роздрук технічного запису судового засідання або копіювання носія, Кабінет Міністрів України ще має встановити порядок його визначення.

Складення протоколу

Відповідно до ч. 1 ст. 45 Кодексу адміністративного судочинства України про вчинення окремої процесуальної дії поза залом судового засідання або під час виконання судового доручення секретарем судового засідання складається протокол. Це означає, що відповідно до Прикінцевих та перехідних положень Кодексу адміністративного судочинства України до 1 січня 2008 р., у разі відсутності вимоги особи, яка бере участь у справі, або ініціативи суду, про повне фіксування судового засідання технічними засобами, процес судового засідання фіксується у протоколі судового засідання, який має значення первинного джерела інформації. Під час його складання можуть застосовуватися технічні засоби та бути присутніми суд, секретар судового засідання, особи, які беруть участь у справі, спеціалісти, експерти, перекладачі, свідки.

Під час фіксування судового процесу технічними засобами, які застосовуються у разі вчинення окремої процесуальної дії поза залом судового засідання або під час виконання судового доручення секретарем судового засідання, також складається відповідний протокол. Як свідчить практика, в деяких випадках виникає необхідність проведення процесуальних дій поза залом судового засідання, наприклад, огляд письмових та речових доказів на місці. Якщо їх не можна доставити до суду, оглядаються за місцем їх знаходження. Про проведення огляду доказів на місці суд постановляє ухвалу, а секретар фіксує цей огляд протоколом.

Відповідно до ч. 2 ст. 45 Кодексу адміністративного судочинства України під час вчинення окремої процесуальної дії поза залом судового засідання або під час виконання судового доручення та під час складення протоколу можуть застосовуватися технічні засоби. Ця частина статті врегульовує порядок фіксування вчинення окремих процесуальних дій поза залом судового засідання. Таке фіксування, передбачає обов'язкове складання протоколу, може також доповнюватися фіксуванням за допомогою технічних засобів. Ця норма містить вказівки про те, хто має вирішувати питання про застосування технічних засобів. Отже, з огляду на зміст коментованої статті питання про необхідність і можливість застосування технічних засобів час вчинення окремих процесуальних дій чи виконання судового доручення вирішується особою, яка ці дії вчиняє.

Відповідно до ч. 3 ст. 45 Кодексу адміністративного судочинства України протокол після його складання та ознайомлення з ним усіх присутніх осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів підписується секретарем судового засідання – Присутні особи, які беруть участь у справі, свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі можуть подати свої зауваження, які додаються до протоколу.

Відповідно до ч. 4 ст. 45 Кодексу адміністративного судочинства України протокол, складений під час виконання судового доручення, разом із необхідними додатками, невідкладно надсилається до суду, який розглядає справу. Це означає, що ч. 4 ст. 45 цього Кодексу врегульовує питання про час, протягом якого протокол має бути надісланий до суду, який розглядає справу. До того ж законодавець використовує оціночну категорію «невідкладно». Ця категорія належить до об'єктивно-суб'єктивних, її об'єктивність

полягає в тому, що дії (в даному випадку надіслання протоколу до суду) мають бути вчинені за першою можливістю, без зволікань, тобто максимально швидко. Суб'єктивність категорії пов'язана з тим, що має враховуватись, чи могла конкретна особа, на яку покладено обов'язок передати протокол адміністративному суду, зробити це у такий строк. Отже, невідкладно надіслати протокол до суду означає зробити це максимально швидко, без зайвих зволікань, використовуючи наявні в особи засоби.

Відповідно до ч. 5 ст. 45 Кодексу адміністративного судочинства України протокол приєднується до адміністративної справи. Це означає, що протокол про вчинення окремої процесуальної дії поза залом судового засідання або під час виконання судового доручення приєднується до адміністративної справи.

Отже, цей протокол, а також носій інформації (під час використання технічних засобів, є невід'ємною частиною адміністративної справи).

Зміст протоколу

Статтею 46 КАСУ встановлено чіткий перелік відомостей, що має містити протокол про вчинення окремої процесуальної дії поза залом судових засідань або під час виконання судового доручення. Цей перелік складається з двох частин:

- 1) відомості, які мають бути обов'язково відтворені у протоколі
- 2) інші відомості, встановлені Кодексом адміністративного судочинства України.

До обов'язкових належать такі відомості:

- 1) про найменування адміністративного суду, який вчиняє окрему процесуальну дію, прізвище та ініціали судді, секретаря судового засідання;
- 2) про номер адміністративної справи;
- 3) про рік, місяць, число і місце вчинення процесуальної дії;
- 4) про час початку процесуальної дії;
- 5) про відомості про присуття осіб, які беруть участь у справі, експертів, спеціалістів, перекладачів, свідків;
- 6) про відомості про роз'яснення особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам їхніх процесуальних прав та обов'язків;
- 7) про опис процесу проведення окремої процесуальної дії, зокрема відомості про заявлені клопотання та ухвали суду; основний зміст пояснень сторін, третіх осіб, їхніх представників, показань свідків, усні роз'яснення експертами своїх висновків і відповідей на поставлені їм додаткові питання; консультації спеціалістів;
- 8) про відомості про докази, які додаються до справи, а якщо докази не додаються до справи – номер, дату та зміст письмових доказів, опис інших доказів;
- 9) час закінчення процесуальної дії. Протокол може містити також інші відомості, встановлені Кодексом адміністративного судочинства України.

Література до теми № 21

1. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі: Указ Президента України; Указ від 16.11.2004 № 1417/2004. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004>
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/245317>
3. Про судовий збір: Закон України від 08.07.2011 № 3674VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/367417>

4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 року // Офіційний вісник України. – 2002. – № 20. – Ст. 993.

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 статті 14 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про підсудність спорів Вищому арбітражному суду України) від 1 жовтня 1998 року // Офіційний вісник України. – 1998. – № 44. – Ст. 1639).

6. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій; за ред. О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2006. – 478 с.

7. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К.: Літер ЛТД, 2002. – 288 с.

8. Адміністративне право: навч. посібник / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2009. – 536 с.

9. Кузьменко О. В. Адміністративна юстиція в Україні: навч. посібник / О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 156 с.

10. Голосніченко І. П. Адміністративний процес: навч. посібник / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.

11. Баб'як А. В. Процесуальні строки в адміністративному процесі: процедурні та юрисдикційні провадження: монографія / А. В. Баб'як. – Львів: ЛьвДУВС; ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2006. – 192 с.

12. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права: монографія / О. В. Кузьменко. – Львів: НАВС України; «Атлас», 2004. – 232 с.

13. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: в 2-х т. – Т. 1 / В. К. Матвійчук, І. О. Хар, за заг. ред. В. К. Матвійчука. – К.: КНТ, 2007. – 788 с.

Тема № 22. СУБ'ЄКТИ ТА УЧАСНИКИ СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

1. *Загальна характеристика суб'єктів адміністративно-процесуального права*
2. *Класифікація суб'єктів адміністративно-процесуального права*
3. *Права та обов'язки осіб, що беруть участь у справі*
4. *Учасники судового адміністративного процесу*

1. Загальна характеристика суб'єктів адміністративно-процесуального права

У загальнотеоретичному розумінні суб'єктом визнається (від латинського *subjectus* – той, хто знаходиться у основі) носій предметно-практичної діяльності і пізнання (індивід або соціальна група), джерело активності, яка спрямована на об'єкт. В свою чергу, у теорії права, суб'єкт права – це особа (фізична або юридична), що за законом володіє здатністю мати і реалізовувати безпосередньо або через представника права і юридичні обов'язки (тобто правосуб'єктність).

Правосуб'єктністю, яка включає правоздатність та дієздатність, наділені, як суб'єкти матеріальних адміністративно-правових відносин, так і суб'єкти процесуальних адміністративно-правових відносин.

Адміністративно-процесуальна правоздатність – це здатність мати юридичні права та обов'язки в адміністративному процесі. Вона визнається за всіма громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, а також за органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями, які є юридичними особами.

Адміністративна процесуальна правоздатність виникає у громадян з моменту їх народження і припиняється смертю. У юридичних осіб вона виникає з моменту їх створення та припиняється їх ліквідацією. Для участі в адміністративному процесі, крім загальної адміністративної процесуальної правоздатності, необхідною є також наявність конкретної адміністративної процесуальної правоздатності, тобто по даній конкретній справі.

Для того, щоб особисто брати участь в розгляді адміністративної справи, недостатньо мати тільки адміністративну процесуальну правоздатність. Необхідним для учасника справи є також володіння адміністративною процесуальною дієздатністю.

Адміністративно-процесуальна дієздатність – це здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові.

Вона належить фізичним особам, які:

- 1) досягли повноліття;
- 2) не визнані судом недієздатними.

Також вона може належати фізичним особам до досягнення повноліття у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь.

Адміністративною процесуальною дієздатністю наділяються також органи публічної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, їх посадові та службові особи, підприємства, установи, організації (юридичні особи).

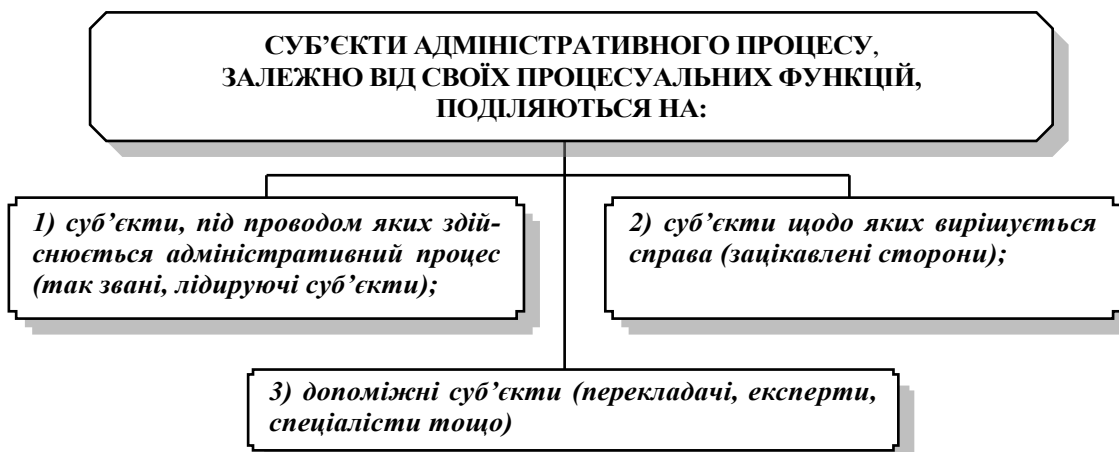
Однією з особливостей процесуальних адміністративно-правових відносин є те, що в них можуть брати участь суб'єкти, які не беруть участі у матеріальних адміністративно-правових відносинах, наприклад, прокурор, суд.

Суб'єкти адміністративного процесу, залежно від своїх процесуальних функцій, поділяються на:

- 1) ті, які наділені владними повноваженнями, безпосередньо мають право здійснювати провадження, тобто «лідуючі суб'єкти», їм держава надала широкі права та обов'язки;

- 2) ті, які мають «зацікавлену» позицію щодо ходу та наслідків у індивідуальній справі; та ті, які займають «пасивну» позицію щодо ходу та наслідків у індивідуальній справі, вони залучаються до участі у ній в зв'язку з тим, що це необхідно для з'ясування істини, найбільш повного і всебічного встановлення всіх обставин у справі.

Причому цей розподіл суб'єктів процесу має місце у всіх видах адміністративних проваджень з деякими уточненнями функціональних повноважень щодо конкретного провадження.



Характерною особливістю адміністративного процесу є те, що в окремих випадках вирішення конкретної справи може відбуватися без участі осіб, що сприяють суб'єктам, які наділені владними повноваженнями щодо відповідного адміністративного провадження.

Таких суб'єктів прийнято поділяти на обов'язкових та факультативних суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин.

2. Класифікація суб'єктів адміністративно-процесуального права

На сьогодні інститут суб'єктів адміністративного процесу достатньо серйозно досліджений в теорії адміністративного процесу. Теоретиками адміністративного процесу запропоновані різноманітні класифікації суб'єктів процесуальних правовідносин залежно від того, що вкладається кожним з теоретиків у зміст адміністративного процесу. Наприклад, С. М. Махіна запропонувала таку класифікацію:

В управлінському процесі беруть участь три групи суб'єктів.

Перша група – «наділені власними повноваженнями (сторона яка управляє) – Президент, вищі посадові особи, вищі органи виконавчої влади».

Друга група – це суб'єкти, на яких поширюється власний вплив (керована сторона). До них належать фізичні та юридичні особи, які не наділені власними повноваженнями у сфері управління.

До третьої групи автор включає суб'єктів які одночасно володіють власними повноваженнями та перебувають під управлінським впливом. Це посадові особи, державні та муніципальні службовці, структурні підрозділи органів державної влади та ін.

Що стосується адміністративного процесу як форми примусового впливу, як зазначає Н. Г. Саліщева, то його суб'єктів можливо поділити на дві групи.

До першої групи належать суб'єкти, безпосередньо зацікавлені в результатах юридичного процесу, чий інтереси та суб'єктивні права підлягають захисту всіма процесуальними способами та прийомами.

До другої групи належать лідируючі суб'єкти, які виконують свої функції в чужому інтересі, з метою законного та обґрунтованого рішення по справі, яка розглядається.

В. Д. Сорокін поділяє суб'єктів адміністративного процесу на індивідуальних – громадяни, іноземні громадяни, особи без громадянства; колективні – органи виконавчої влади, підприємства, установи, громадські об'єднання, державні та муніципальні службовці.

М. М. Тищенко визначає учасників процесу як громадян, інших осіб, колективи громадян і організації в особі їхніх представників, які наділені правами і несуть певні обов'язки, що дозволяють їм брати участь у розгляді адміністративних справ з метою захисту своїх прав і законних інтересів або прав і законних інтересів осіб, що представляються ними, колективів громадян чи організацій, а також сприяти здійсненню адміністративного процесу.

Організаторів же (лідуючих суб'єктів) він визначає як суб'єктів адміністративного процесу, що діють з метою ведення процесу, здатні самі на державновладній основі приймати рішення в справі.

Група організаторів (лідуючих суб'єктів) неоднорідна. Істотне значення має стосунок того чи іншого органу (посадової особи) до правозастосування, тобто вирішення справи. Орган (посадова особа), що вирішує справу, лідує не тільки на стадії вирішення. Він має достатньо процесуальних можливостей, щоб забезпечити провадження на інших стадіях: повноваження процесуального контролю, санкціонування процесуальних дій, що проводяться іншими лідуючими суб'єктами, забезпечення виконання рішення. Таких організаторів учений пропонує називати проводом. Тому інші лідуючі суб'єкти залежно від ступеня публічності юридичної справи (юрисдикційна, позитивна) більшою чи меншою мірою залежні від проводу.

В юрисдикційних справах лідуючі суб'єкти наділені більшою свободою в примусовій реалізації владних повноважень щодо зацікавлених осіб.

В інших провадженнях такі лідуючі суб'єкти звертаються до проводу за санкціонуванням владного впливу. В останньому випадку процесуальний статус лідуючих суб'єктів наближається до статусу зацікавлених осіб. Нарешті всіх лідуючих суб'єктів можна віднести до складу учасників, оскільки реалізація примусових процесуальних дій у переважній більшості випадків здійснюється із санкції проводу.

Тому суб'єктів провадження учений пропонує розподілити на провід та учасників. А останніх – на лідуючих суб'єктів, зацікавлених осіб та осіб, що сприяють розгляду справи.

В. К. Колпаков виділяє п'ять груп суб'єктів адміністративного процесу:

- 1) громадяни;
- 2) виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їх апарату;
- 3) об'єднання громадян та їх органи, а також органи самоорганізації населення, що мають адміністративно-процесуальну правосуб'єктність;
- 4) державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування, посадові особи, наділені адміністративно-процесуальними правами та обов'язками;
- 5) інші державні органи та їх посадові особи.

Особливе місце серед них посідають громадяни. Вони, по-перше, є носіями прав і обов'язків (у тому числі й адміністративно-процесуальних) в будь-якій галузі публічно-управлінської сфери (господарській, соціально-культурній, адміністративній, політичній);

по-друге, специфіка загальноправового статусу громадян породжує в усіх інших суб'єктів адміністративного процесу обов'язок забезпечувати додержання їхніх прав;

по-третє, на відміну від інших суб'єктів, громадяни не є компетентними вирішувати адміністративні справи (якщо не наділені спеціальними повноваженнями, але в цьому разі вони вже належать до іншої категорії суб'єктів);

по-четверте, громадяни не можуть вступати в адміністративно-процесуальні відносини безпосередньо один з одним.

Виконавчо-розпорядчі органи як суб'єкти адміністративного процесу характеризуються передусім тим, що вирішують індивідуально-конкретні справи. Проте, адміністративно-процесуальна правосуб'єктність виконавчо-розпорядчих органів при цьому не однакова. Вона поділяється на загальну, галузеву та спеціальну.

Загальну правосуб'єктність мають ті органи, до компетенції яких входить вирішення широкого кола справ, незалежно від їх галузевої компетенції. До них належать, наприклад, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Галузеву правосуб'єктність мають органи, до завдань яких входить вирішення справ у межах галузі. Це, наприклад, департаменти, служби, відділи міністерств.

Спеціальну правосуб'єктність мають органи, створені спеціально для вирішення вузького кола справ. Наприклад, адміністративна комісія районної державної адміністрації.

Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність об'єднань громадян закріплена в Законі «Про об'єднання громадян». Вона виникає в разі реалізації ними своїх прав, передбачених ст. 20 цього Закону (наприклад, захист інтересів членів громадської організації), а також у випадках порушення законодавства з боку легалізуючих органів (ст. 27) та самих об'єднань громадян, коли до останніх застосовуються санкції, передбачені статтями 29, 30, 31 і 32 (штраф, попередження, тимчасова заборона діяльності, примусовий розпуск). Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність притаманна органам самоорганізації населення.

Відповідно до чинного законодавства, вони розглядають звернення громадян, ведуть їх облік за віком, місцем роботи чи навчання.

Відповідними нормативними актами визначається *адміністративно-процесуальна правосуб'єктність посадових осіб, державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування*. Її особливості зумовлені двома обставинами: по-перше, важливе значення має належність державних службовців до певної категорії керівників або спеціалістів (правосуб'єктність керівника ширша, ніж спеціаліста); по-друге, значну роль відіграє зміст посадових прав і обов'язків. Так, голова районної держадміністрації і начальник управління міністерства належать до однієї категорії – третьої, але, зрозуміло, що їх правосуб'єктність різна.

Спеціальною адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю володіють інші, передбачені законом державні органи та посадові особи.

Так, районні (міські) судді одноосібно розглядають низку справ про адміністративні правопорушення (ст. 221 КУпАП), в органах прокуратури ведеться провадження за скаргами та заявами громадян. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і має право запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі. У літературних джерелах розглядається адміністративно-процесуальна правосуб'єктність таких державних органів, як Рада національної безпеки і оборони України, Центральна виборча комісія та інші.

Враховуючи сучасні тенденції розвитку адміністративно-процесуального законодавства та теоретичні дослідження вчених-адміністративістів найбільш повною та універсальною є класифікація суб'єктів адміністративно-процесуального права за функціональним призначенням:

1. Суб'єкти, що наділені правом вести справу, перевіряти на відповідність представлені документи та складати правові документи.
2. Суб'єкти, що наділені правом приймати владні акти.
3. Суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі (на відміну від суб'єктів першої групи, ніхто з представників цієї групи не має владних повноважень).
4. Суб'єкти, що сприяють встановленню об'єктивної істини шляхом надання компетентним органам (посадовим особам) відомої їм інформації щодо обставин правопорушення.
5. Суб'єкти, які мають спеціальні знання та навички і залучаються для дослідження з їх використанням фактичних даних, що фігурують у справі.
6. Суб'єкти, що засвідчують важливі для встановлення об'єктивної істини факти, дії, обставини.
7. Суб'єкти, що сприяють виконанню постанови по справі.

3. Права та обов'язки осіб, що беруть участь у справі

Сукупність процесуальних прав та обов'язків осіб, які беруть участь у справі, визначають їх процесуальне положення та дають їм можливість відігравати активну роль в адміністративному процесі.

Для ефективного захисту та реалізації своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин особи, які беруть участь у справі, наділені великим обсягом процесуальних прав, які вони здійснюють при розгляді справи в адміністративному суді.

Наявність широкого кола та особливостей процесуальних прав у осіб, які беруть участь у справі, є ще однією відмінністю цієї групи осіб від інших учасників адміністративного процесу. Особи, що беруть участь у справі, наділені також певними обов'язками, що кореспондують процесуальним правам інших осіб, та дають змогу суду здійснювати ефективний розгляд адміністративної справи.

Частина 1 статті 49 КАСУ містить положення, що логічно випливає з принципу адміністративного судочинства, передбаченого ст. 10 КАС України, яким закріплено, що всі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом. Процесуальні права і обов'язки осіб, які беруть участь у справі, не є зовсім однаковими, але рівність положення цих осіб підтверджується тим, що вони мають рівні процесуальні права і обов'язки. Таким чином, процесуальні права і обов'язки будь-якої особи, яка бере участь у справі, не можуть визнаватися більш або менш важливими ніж права і обов'язки другої особи, яка бере участь у справі.

Частина 2 статті 49 КАСУ визначає головний обов'язок усіх осіб, які беруть участь у справі. Це – обов'язок добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки.

Частиною 3 ст. 49 КАС України встановлено основні процесуальні права осіб, які беруть участь у справі. Цей перелік визначений для всіх осіб цієї групи, та в ньому містяться два види процесуальних прав осіб, які беруть участь у справі:

- 1) змагальні
- 2) диспозитивні.



Змагальні права – це надані законом можливості особи, яка бере участь у справі, доводити свою позицію перед судом та спростовувати позиції інших осіб, які беруть участь у справі. До змагальних прав відносяться:

- ✓ право знати про дату, час і місце судового розгляду справи;
- ✓ про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів;
- ✓ право знайомитися з матеріалами справи;
- ✓ право заявляти клопотання і відводи;
- ✓ право давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення;
- ✓ право подавати докази, брати участь у дослідженні доказів;
- ✓ право висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду;
- ✓ задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам;
- ✓ право подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб, знайомитися з технічним записом та журналом судового засідання і подавати письмові зауваження до них;
- ✓ право робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень тощо;
- ✓ право за власний рахунок додатково замовити та отримати в суді засвідчені копії документів і витяги з них.

Адміністративний суд повинен надавати сприяння всім особам, які беруть участь у справі, в реалізації цих змагальних прав. Для цього він має роз'яснювати особам їх процесуальні права, попереджати про наслідки вчинення певних процесуальних дій тощо.

Диспозитивні права – це встановлені в законі можливості особи, яка бере участь у справі розпоряджатися своїми вимогами на свій розсуд. До диспозитивних прав, наведених у коментованій статті, належить право оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їхніх інтересів.

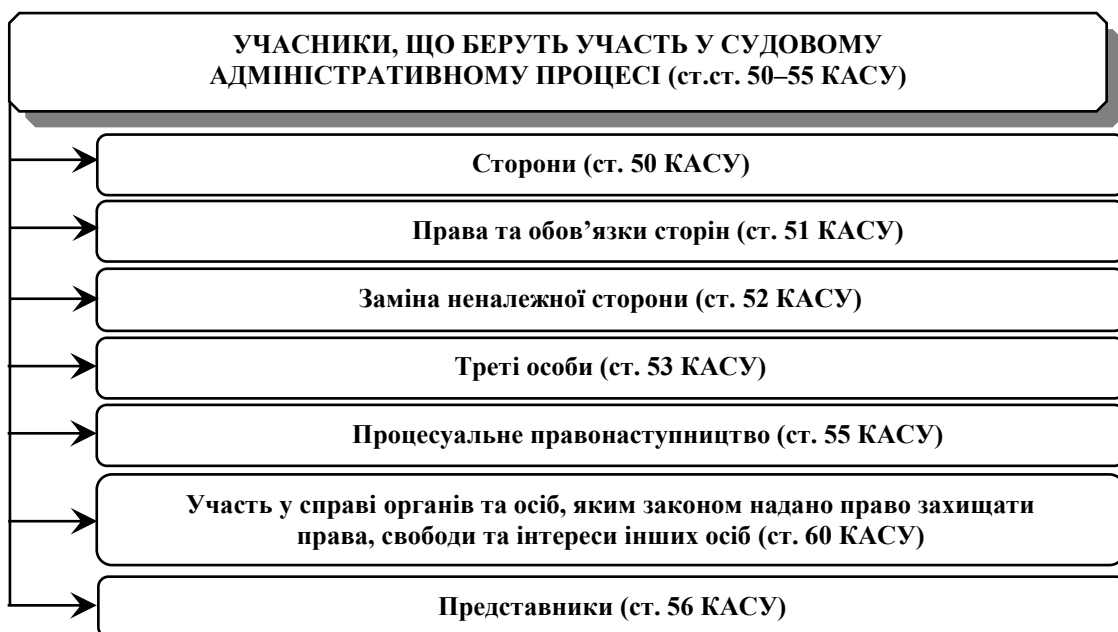
Крім цього права, інші диспозитивні права осіб, які беруть участь у справі, передбачені в наступних статтях КАС України (див. ст. 51 та коментар до неї). Треба зазначити, що перелік прав, передбачених коментованою статтею, не є вичерпним, він доповнюється положеннями інших статей цього Кодексу.

4. Учасники, що беруть участь у судовому адміністративному процесі

Особами, які беруть участь у справі, є сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб. Здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами).

Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить

- 1) фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними,
- 2) а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь.



Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого Кодексом адміністративного судочинства або іншими законами.

Для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється річний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Для захисту прав, свобод та інтересів особи Кодексом адміністративного судочинства та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Якщо законом встановлена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, то обчислення строку звернення до адміністративного суду починається з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Пропущення строку звернення до адміністративного суду є підставою для відмови у задоволенні адміністративного позову за умови, якщо на цьому наполягає одна із сторін.

Якщо суд визнає причину пропущення строку звернення до суду поважною, адміністративна справа розглядається і вирішується в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства.

Позовні заяви приймаються до розгляду адміністративним судом незалежно від закінчення строку звернення до адміністративного суду.

Сторони (ст. 50 КАСУ)

Сторонами в адміністративному процесі є позивач та відповідач.

Позивач – особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду;

Відповідач – суб'єкт владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача;

Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень.

Відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено Кодексом адміністративного судочинства.

Громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень:

- про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;

- про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України;
- про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);
- в інших випадках, встановлених законом.

Права та обов'язки сторін (ст. 51 КАСУ)

Крім прав та обов'язків, визначених вище, позивач має право

- 1) змінити підставу або предмет адміністративного позову,
- 2) збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову в будь-який час до закінчення судового розгляду.
- 3) відмовитися від адміністративного позову й у суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду.
- 4) визнати адміністративний позов повністю або частково, подати заперечення проти адміністративного позову.

Сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі.

Суд не приймає відмови позивача від адміністративного позову, визнання адміністративного позову відповідачем і не визнає умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси.

Заміна неналежної сторони (ст. 52 КАСУ)

Суд першої інстанції, встановивши, що з адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, або не до тієї особи, яка повинна відповідати за адміністративним позовом, може за згодою позивача допустити заміну первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи.

Якщо позивач не згоден на його заміну іншою особою, то ця особа може вступити у справу як третя особа, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, про що суд повідомляє третю особу.

Якщо позивач не згоден на заміну відповідача іншою особою, суд може залучити цю особу як другого відповідача. У разі відмови у задоволенні адміністративного позову до такого відповідача понесені позивачем витрати відносяться на рахунок держави.

Після заміни сторони, вступу третьої особи, що заявляє самостійні вимоги на предмет спору, залучення другого відповідача розгляд адміністративної справи починається спочатку.

Треті особи (ст. 53 КАСУ)

Треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, можуть вступити у справу у будь-який час до закінчення судового розгляду, пред'явивши адміністративний позов до сторін.

Задоволення адміністративного позову таких осіб має повністю або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача.

У разі вступу третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, розгляд адміністративної справи починається спочатку.

Треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача у будь-який час до закінчення судового розгляду, якщо рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки. Вони можуть бути залучені до участі у справі також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або з ініціативи суду. Вступ третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, не має наслідком розгляд адміністративної справи спочатку.

Права та обов'язки третіх осіб (ст. 54 КАСУ)

Треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, мають права позивача.

Треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, мають усі права та обов'язки осіб, які беруть участь у справі.

Процесуальне правонаступництво (ст. 55 КАСУ)

У разі вибуття або заміни сторони чи третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір, суд допускає на будь-якій стадії адміністративного процесу заміну відповідної сторони чи третьої особи її правонаступником. Усі дії, вчинені в адміністративному процесі до вступу правонаступника, обов'язкові для нього в такій самій мірі, у якій вони були б обов'язкові для особи, яку він замінив.

Представники (ст. 56 КАСУ)

Сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника. Представником може бути фізична особа, яка відповідно до Кодексу адміністративного судочинства має адміністративну процесуальну дієздатність.

Представники беруть участь в адміністративному процесі на основі договору або закону.

Права, свободи та інтереси малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб захищають у суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом.

Права, свободи та інтереси неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, можуть захищати в суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Суд може залучити до участі у таких справах відповідно неповнолітніх осіб, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена.

Суд з метою захисту прав, свобод та інтересів неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, та які беруть участь у справі, може залучити до участі у справі їхніх законних представників.

Законним представником органу, підприємства, установи, організації в суді є його керівник чи інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом.

Як законні представники діють також органи та інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

У разі відсутності представника у сторони чи третьої особи, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, а також у разі, якщо законний представник цих осіб не має права вести справу в суді з підстав, встановлених законом, суд зупиняє провадження в справі та ініціює перед органами опіки і піклування чи іншими органами, визначеними законом, питання про призначення чи заміну законного представника.

Особи, які не можуть бути представниками (ст. 57 КАСУ)

Не можуть бути представниками в суді

1) особи, які беруть участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок.

2) Судді, прокурори, слідчі не можуть бути представниками в суді, крім випадків, коли вони діють як представники відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи.

Документи, що підтверджують повноваження представників (ст. 58 КАСУ)

Повноваження представників, які беруть участь в адміністративному процесі на основі договору, на здійснення представництва в суді повинні бути підтверджені довіреністю чи усною заявою довірителя із занесенням її до журналу судового засідання. Оригінали довіреностей або засвідчені підписом судді копії з них приєднуються судом до справи. Повноваження законних представників підтверджуються документами, які стверджують займану ними посаду чи факт родинних, опікунських тощо відносин з особою, інтереси якої вони представляють. Засвідчені підписом судді копії цих документів приєднуються до справи. Довіреності від імені органу, підприємства, установи, організації видаються за підписом керівника або іншої уповноваженої на те законом, положенням, статутом особи і засвідчуються печаткою цього органу, підприємства, установи, організації. Довіреність фізичної особи на ведення справи в адміністративному суді посвідчується нотаріально або посадовою особою підприємства, установи, організації, в якій довіритель працює, навчається, перебуває на службі, стаціонарному лікуванні, чи за рішенням суду або за місцем його проживання (перебування). Повноваження адвоката як представника можуть також посвідчуватися ордером, який виданий відповідним адвокатським об'єднанням, або договором про надання правової допомоги. Довіреності або інші документи, які підтверджують повноваження представника і були посвідчені в інших державах, повинні бути легалізовані в установленому законодавством порядку, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Повноваження представника в суді (ст. 59 КАСУ)

Повноваження на ведення справи в суді дає представникові право на вчинення від імені особи, яку він представляє, усіх процесуальних дій, які може вчинити ця особа. Розпорядження довірителя представникові, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, щодо ведення справи є обов'язковими для нього.

Представник, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, має право повністю або частково відмовитися від адміністративного позову, визнати адміністративний позов, змінити адміністративний позов, досягнути примирення, передати повноваження представника іншій особі (передоручення), оскаржити судові рішення, якщо право на вчинення кожної із цих дій спеціально обумовлене у виданій йому довіреності.

Повноваження представника чинні протягом часу провадження у справі, якщо інший строк не зазначено у довіреності. Представник може відмовитися від наданих йому повноважень, про що повідомляє особу, яка його ними наділила, та суд. При цьому він не може брати участь у цій справі як представник іншої сторони.

Підстави і порядок припинення представництва за довіреністю, скасування довіреності та відмови представника від наданих йому повноважень визначаються Цивільним кодексом України.

Законний представник самостійно здійснює процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах.

Якщо дії законного представника суперечать інтересам особи, яку він представляє, суд може залучити до участі у справі відповідний орган чи особу, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

Участь у справі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб. (ст. 60 КАСУ)

У випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування,

фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах.

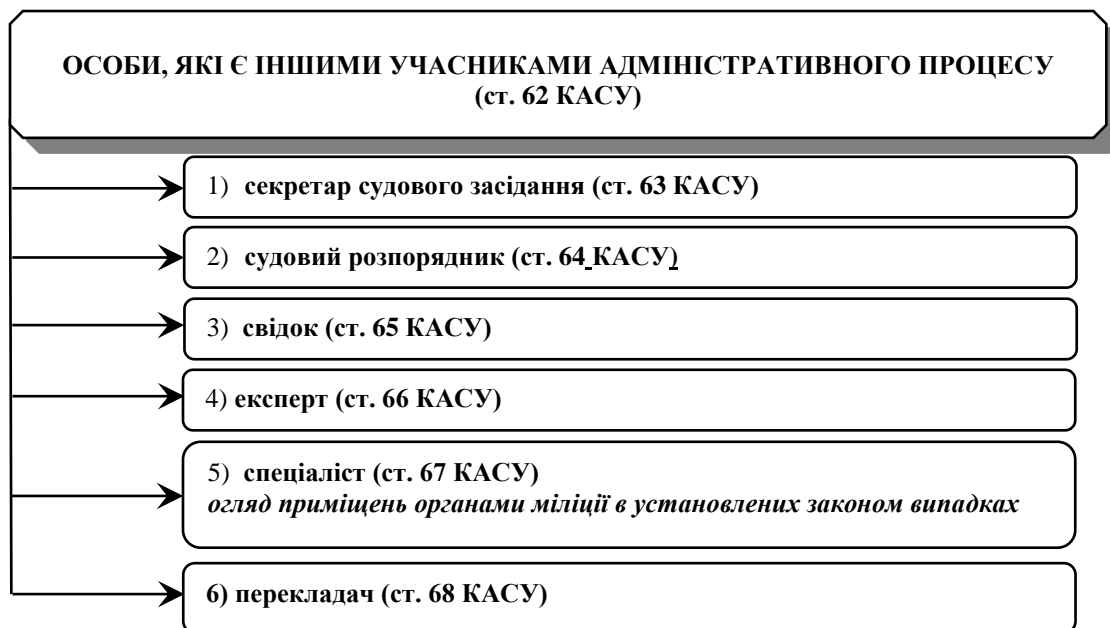
Прокурор здійснює в суді представництво інтересів громадянина або держави в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства та іншими законами, і може здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть бути залучені судом до участі у справі як законні представники або вступити у справу за своєю ініціативою з метою виконання покладених на них повноважень.

Особи, які є іншими учасниками адміністративного процесу (ст. 62 КАСУ)

Учасниками адміністративного процесу, крім осіб, які беруть участь у справі, є:

- 1) секретар судового засідання;
- 2) судовий розпорядник;
- 3) свідок;
- 4) експерт;
- 5) спеціаліст;
- 6) перекладач.



Секретар судового засідання (ст. 63 КАСУ):

- здійснює судові виклики і повідомлення;
- перевіряє наявність та з'ясовує причини відсутності осіб, яких було викликано до суду, і доповідає про це головуєчому;
- забезпечує контроль за повним фіксуванням судового засідання технічними засобами;
- веде журнал судового засідання;
- оформляє матеріали адміністративної справи;
- виконує інші доручення головуєчого у справі.

До участі в адміністративному процесі головуєчим у судовому засіданні може залучатися судовий розпорядник.

Судовий розпорядник (ст. 64 КАСУ):

- забезпечує належний стан зали судового засідання і запрошує до неї учасників адміністративного процесу;
- оголошує про вхід суду до зали судового засідання і вихід суду із неї;
- слідкує за дотриманням порядку особами, присутніми у залі судового засідання;
- приймає від учасників адміністративного процесу та передає документи і матеріали суду під час судового засідання;
- виконує розпорядження головуючого про приведення до присяги перекладача, експерта;
- запрошує до зали судового засідання свідків та виконує розпорядження головуючого про приведення їх до присяги;
- виконує інші розпорядження головуючого, пов'язані із забезпеченням умов, необхідних для розгляду адміністративної справи.

Вимоги судового розпорядника, пов'язані із виконанням обов'язків, встановлених цією статтею, є обов'язковими для осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів та інших осіб, присутніх у залі судового засідання.

У разі відсутності в судовому засіданні розпорядника його функції виконує секретар судового засідання.

Свідок (ст. 65 КАСУ)

Як свідок в адміністративній справі може бути викликана судом кожна особа, якій можуть бути відомі обставини, що належить з'ясувати у справі.

Не можуть бути допитані як свідки:

- недієздатні фізичні особи, а також особи, які перебувають на обліку чи на лікуванні у психіатричному лікувальному закладі та не здатні через свої фізичні або психічні вади правильно сприймати обставини, що мають значення для справи, або давати з цього приводу показання;
- представники в судовому процесі, захисники у кримінальних справах – про обставини, які стали їм відомі у зв'язку з виконанням функцій представника чи захисника;
- священнослужителі – про відомості, одержані ними на сповіді віруючих;
- професійні судді, народні засідателі та присяжні – про обставини обговорення в нарадчій кімнаті питань, що виникли під час ухвалення судового рішення;
- інші особи, які не можуть бути допитані як свідки згідно із законом чи міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, без їхньої згоди.

Фізична особа має право відмовитися від давання показань щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів (чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, над якою встановлено опіку чи піклування, член сім'ї або близький родич цих осіб). Свідок викликається в судове засідання з ініціативи суду або осіб, які беруть участь у справі. Особа, яка бере участь у справі, заявляючи клопотання про виклик свідка, повинна зазначити його ім'я, місце проживання (перебування), роботи чи служби та обставини, щодо яких він може дати показання. Свідок зобов'язаний прибути до суду у визначений час і дати правдиві показання про відомі йому обставини. У разі неможливості прибуття за викликом суду свідок зобов'язаний завчасно повідомити про це суд. Свідок має право давати показання рідною мовою або мовою, якою він володіє, користуватися письмовими записами, відмовитися від давання показань у випадках, встановлених законом, а також на компенсацію витрат, пов'язаних з викликом до суду.

За завідомо неправдиві показання або за відмову від давання показань з непередбачених законом підстав свідок несе кримінальну відповідальність.

Експерт (ст. 66 КАСУ)

Експертом є особа, яка має необхідні знання та якій в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства, доручається дати висновок з питань, що виникають під час розгляду справи і стосуються спеціальних знань цієї особи, шляхом дослідження матеріальних об'єктів, явищ і процесів, що містять інформацію про обставини у справі.

Як експерт може залучатися особа, яка відповідає вимогам, встановленим Законом України «Про судову експертизу». Експерт зобов'язаний провести повне дослідження і дати обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок щодо поставлених йому питань, у разі необхідності – прибути за викликом суду, дати висновок або роз'яснити його в судовому засіданні. Під час проведення дослідження експерт повинен забезпечити збереження об'єкта експертизи. Якщо дослідження пов'язане з повним або частковим знищенням об'єкта експертизи або зміною його властивостей, експерт має одержати на це відповідний дозвіл суду, який оформлюється ухвалою. Експерт не має права за власною ініціативою:

- 1) збирати матеріали для проведення експертизи;
- 2) спілкуватися з особами, які беруть участь у справі, а також з іншими учасниками адміністративного процесу, за винятком дій, пов'язаних з проведенням експертизи;
- 3) розголошувати відомості, що стали йому відомі у зв'язку з проведенням експертизи, або повідомляти будь-кому, крім суду, про результати експертизи.

Експерт невідкладно повинен повідомити суд про неможливість проведення ним експертизи через відсутність у нього необхідних знань або без залучення інших експертів. У разі виникнення сумніву щодо змісту та обсягу доручення експерт невідкладно заявляє суду клопотання щодо його уточнення або повідомляє суд про неможливість проведення ним експертизи за заданими питаннями. Експерт не має права передоручати проведення експертизи іншій особі.

У разі постановлення ухвали суду про припинення проведення експертизи експерт зобов'язаний негайно подати матеріали справи та інші документи, що використовувалися для проведення експертизи.

Експерт має право:

- знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета дослідження;
- заявляти клопотання про подання йому додаткових матеріалів і зразків;
- викладати у висновку судової експертизи виявлені в ході її проведення факти, які мають значення для справи і з приводу яких йому не були задані питання;
- бути присутнім під час вчинення процесуальних дій, що стосуються предмета і об'єктів дослідження;
- задавати питання особам, які беруть участь у справі, та свідкам;
- користуватися іншими правами, встановленими Законом України «Про судову експертизу».

Експерт має право на оплату виконаної роботи та на компенсацію витрат, пов'язаних з проведенням експертизи і викликом до суду. Експерт може відмовитися від давання висновку, якщо подані йому матеріали недостатні для виконання покладених на нього обов'язків.

Заява про відмову повинна бути вмотивованою. За завідомо неправдивий висновок, відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків у суді експерт несе кримінальну відповідальність.

Спеціаліст (ст. 67 КАСУ)

Спеціалістом є особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками застосування технічних засобів і може надавати консультації під час вчинення процесуальних дій з питань, що потребують відповідних спеціальних знань і навичок. Спеціаліст може бути залучений до участі в адміністративному процесі за ухвалою суду для надання безпосередньої технічної допомоги (фотографування, складення схем, планів, креслень, відбір зразків для проведення експертизи тощо) під час вчинення процесуальних дій. Допомога спеціаліста технічного характеру під час вчинення процесуальних дій не замінює висновку експерта. Спеціаліст зобов'язаний: прибути за викликом суду; відповідати на задані судом питання; давати усні консультації та письмові роз'яснення; звертати увагу суду на характерні обставини чи особливості доказів; у разі потреби – надавати суду технічну допомогу. Допомога спеціаліста не може стосуватися правових питань. Спеціаліст має право знати мету свого виклику до суду, відмовитися від участі в адміністративному процесі, якщо він не володіє відповідними знаннями та навичками, з дозволу суду задавати питання особам, які беруть участь у справі, та свідкам, звертати увагу суду на характерні обставини чи особливості доказів, на оплату виконаної роботи та на компенсацію витрат, пов'язаних з викликом до суду.

Перекладач (ст. 68 КАСУ)

Перекладачем є особа, яка вільно володіє мовою, якою здійснюється адміністративне судочинство, та іншою мовою, знання якої необхідне для усного або письмового перекладу з однієї мови на іншу, а також особа, яка володіє технікою спілкування глухими, німими чи глухоніми. Перекладач допускається ухвалою суду за клопотанням особи, яка бере участь у справі, або призначається з ініціативи суду. Суд забезпечує особі перекладача, якщо дійде висновку, що особа внаслідок неспроможності оплатити послуги перекладача буде позбавлена судового захисту.

Перекладач має право відмовитися від участі в адміністративному судочинстві, якщо він:

- 1) не володіє мовою в обсязі, необхідному для перекладу,
- 2) право задавати питання з метою уточнення перекладу,
- 3) а також право на оплату виконаної роботи та на компенсацію витрат,

пов'язаних з викликом до суду.

Перекладач зобов'язаний з'являтися за викликом до суду здійснювати повний і правильний переклад, своїм підписом посвідчувати правильність перекладу в процесуальних документах, що вручаються особам, які беруть участь у справі, в перекладі мовою, якою вони володіють.

За завідомо неправильний переклад або за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків перекладач несе кримінальну відповідальність.

Література до теми № 22

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/274715>
2. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 704 с.

3. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / С. В. Ківалов, О. І. Харитоновна, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін.; за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитоновної. – Х.: Одиссей, 2005. – 552 с.
4. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / В. К. Матвійчик, І. О. Хар; за заг. ред. В. К. Матвійчука. – К.: Алеута; КНТ, 2008. – 752 с.
5. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій; за ред. О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2006. – 478 с.
6. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закладів / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К.: Літер ЛТД, 2002. – 288 с. – С. 157.
7. Кузьменко О. В. Адміністративна юстиція в Україні: навч. посібник / О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 156 с.
8. Голосніченко І. П. Адміністративний процес: навчальний посібник / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
9. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права: монографія / О. В. Кузьменко // НАВС України. – Львів: Атлас, 2004. – 232 с.
10. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Заєць А. П. Суб'єкт права / А. П. Заєць // Юридична енциклопедія: в 6 т. – К., 2003. – Т. 5. – С. 680.
12. Костів М. Види адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб / М. Костів // Право України. – 2005. – № 4. – С. 16–20.
13. Старилів Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. – Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Старилів. – М., 2002. – 728 с.
14. Баб'як А. В. Процесуальні строки в адміністративному процесі: процедурні та юрисдикційні провадження: монографія / А. В. Баб'як. – Львів: ЛьвДУВС; ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2006. – 192 с.

Тема № 23. ПРОЦЕСУАЛЬНІ СТРОКИ І СУДОВІ ВИТРАТИ

1. *Поняття «процесуальний строк» адміністративному судочинстві*
2. *Юридична природа процесуальних строків та їх види в адміністративному процесі. Встановлення та обчислення строків*
3. *Зупинення перебігу строків*
4. *Види строків*
5. *Поняття та види судових витрат в адміністративному процесі*

1. Поняття «процесуальний строк» в адміністративному судочинстві

Значення процесуальних строків у адміністративному судочинстві складно переоцінити, зважаючи на закріплення в чинному законодавстві позовного провадження як процесуальної форми вирішення спорів у публічно-правовій сфері суспільних відносин за участі суб'єктів владних повноважень. Установлення та дотримання процесуальних строків є однією з умов здійснення ефективного судового адміністративного процесу,

вирішення спору по суті, уникнення фактів затягування розгляду справи адміністративної юрисдикції та зрештою підвищення довіри до судової гілки влади, її спроможності здійснювати захист прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб. Слід зазначити, що недотримання процесуальних строків є одним з найбільш поширених порушень при розгляді справи адміністративної юрисдикції. На це звертав увагу Верховний Суд України в постанові «Про стан здійснення судочинства адміністративними судами». Порушення стосувались таких строків: відкриття провадження у справі; розгляду адміністративних справ; надходження позовних заяв, апеляційних та касаційних скарг до судді-доповідача; відкриття касаційних проваджень тощо.

Однією з причин таких порушень є відсутність чіткості і однозначності формулювання норм Кодексу адміністративного судочинства України, якими встановлено певні процесуальні строки, внаслідок чого має місце неоднозначність їх сприйняття суддями при вирішенні справи адміністративної юрисдикції. Зокрема, Вищий адміністративний суд України звертав увагу на особливості врегулювання процесуальних строків при вирішенні спорів у сфері публічної служби, які належать до компетенції адміністративних судів, відповідно до пункту другого частини першої статті 17 КАС України, в Аналітичній довідці про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби від 01.02.2009 р. Разом з тим, така довідка не може бути віднесена до нормативно-правових актів, а тому її приписи слід сприймати як рекомендації, спрямовані на вдосконалення правозастосування.

Першим кроком щодо вирішення зазначеної проблеми постає визначення поняття «процесуальний строк» в адміністративному судочинстві, виходячи з його сутності і змісту.

Наукові здобутки вчених, які досліджували проблему становлення і розвитку адміністративної юстиції, вдосконалення процесуального порядку розгляду справи адміністративної юрисдикції, правового статусу учасників судового адміністративного процесу (О. Анпілогов, О. Пасенюк та ін.) свідчать про вкрай недостатній ступінь опрацювання питання про процесуальні строки в адміністративному судочинстві. Питання про процесуальні строки висвітлювалось і в навчальних посібниках, підручниках з основ адміністративного судочинства, адміністративного процесу, адміністративно-процесуального права. Аналіз наукових та методичних напрацювань у галузі адміністративної юстиції свідчить про існування розмаїття наукових підходів щодо визначення сутності і змісту загальної категорії судового адміністративного процесу. Зрозуміло, що окремі інститути адміністративного процесуального права, за таких умов, ще не були вивчені достатньою мірою.

Проблема сутності і змісту поняття «процесуальний строк» була вивчена, в основному, російськими вченими – представниками науки цивільного права та процесу Л. Востріковою, О. Ісаєвою, К. Лебедевою. Проблему адміністративно-процесуальних строків вивчали Д. Бахрах, А. Баб'як, В. Перепелюк та ін. Вчені приділяли увагу вивченню процесуальних строків, в основному, у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Крім цих строків, А. Баб'як вивчав процесуальні строки у процедурних провадженнях. В. Перепелюк формулював загальне визначення процесуальних строків, однак не зазначав про їх зв'язок із настанням юридичних наслідків.

Частиною першою ст. 101 КАС України процесуальні строки визначені як установлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії. У зазначеній нормі процесуальні строки визначені через термін «строки», що не може бути визнано достатнім, а тому потребує уточнення. Таке уточнення може бути здійснене на

підставі аналізу співвідношення категорій «строк», «час», адже дослідження сутності часу дозволяє з'ясувати правову природу строку в судовому адміністративному процесі, його соціальне і юридичне значення. Як вірно зазначає К. Лебедева щодо строків у цивільному процесі, саме соціально правова природа та юридичне значення строків у кінцевому випадку визначають правила їх установа та визначення, які, у свою чергу, впливають на порядок застосування положень закону про строки та створюють умови для наповнення механізму впливу на суспільні відносини конкретним змістом. Цей підхід вченої щодо ролі соціально-правової природи і юридичного значення строків може бути повною мірою застосований і щодо аналізу проблеми сутності і змісту терміну «процесуальний строк» в адміністративному судочинстві.

А. Баб'як, аналізуючи надбання вчених, які вивчали проблему розвитку процесуальних відносин та їх правового регулювання, зазначав таке. У кримінальному процесі строк сприймався як різновид правових засобів (А. Гуляєв), час для виконання певних процесуальних дій (С. Фомін). При цьому підкреслюється обов'язковість дотримання кримінально-процесуальних строків як їх іманентна властивість. У цивільно-правовій літературі строк розглядався як юридичний факт або як один з елементів фактичного складу, з яким закон пов'язує настання певних юридичних наслідків (А. Жгунова, Б. Черпахін, В. Луць). Аналогічний підхід відзначається і у трудовому праві (П. Жигалкін), де строк сприймається як певний проміжок часу, визначений законом або відповідно до вимог закону вольовими діями людей, із закінченням або настанням якого норми права пов'язують визначені юридичні наслідки.

Статтею 251 Цивільного кодексу України надано зміст дефініцій «строк» і «термін». Строком визначено певний період у часі, зі спливом якого пов'язана дія чи подія, яка має юридичне значення. Термін певний момент у часі, з настанням якого пов'язана дія чи подія, яка має юридичне значення. Однак розмежування строку і терміну навряд постає доцільним, зважаючи на їх синонімічне значення, коли строк є одним із значень слова «термін». На підставі проведеного вище аналізу різних наукових підходів щодо сутності категорій «час», «строк», можна зазначити, що поняття процесуального строку в адміністративному судочинстві можна сформулювати, враховуючи три положення: а) категорію «час»; б) наявність таких елементів часу як момент, тривалість; в) наявність зв'язку факту настання чи спливання із юридичними наслідками.

Таким чином, процесуальний строк можна визначити як установлений законом або судом проміжок часу початок чи закінчення спливання якого або настання якого тягне юридичні наслідки та в межах якого вчиняються процесуальні дії. Це визначення доцільно закріпити в нормі ч. 1 ст. 101 КАС України, замінивши чинну редакцію.

2. Юридична природа процесуальних строків та їх види в адміністративному процесі. Встановлення та обчислення строків

Надзвичайно важливу роль у адміністративному процесі відіграють процесуальні строки, які перешкоджають безпідставному затягуванню розгляду та вирішенню адміністративної справи, здійсненню адміністративного правосуддя, швидкому поновленню порушених прав, свобод та інтересів.

Строки поділяють на такі, що визначаються проводом (лідуючим суб'єктом), такі, що визначаються правовими нормами та ті, що визначаються за погодженням зі стороною.

До перших відносять, до прикладу, дату вирішення справи про правопорушення. Прикладом другого виду строків є строк надсилання зацікавленим особам постанови про вирішення справи (5 днів).

Прикладом третього є узгодження по телефону дати і часу експертної наради чи переговорів між представниками державного департаменту з інтелектуальної власності МОН України та стороною. Можуть також узгоджуватись строки, які обчислюються періодами часу. Так, керівник навчального закладу може погоджувати з регіональною експертною радою термін проведення повторної експертизи закладу.

Початок перебігу строку може обчислюватись від дня наступного за тим, в який відбулась подія, дія, а може обчислюватись з моменту певної події.

До прикладу, справи про порушення правил дорожнього руху іноземцями, які не користуються імунітетом, розглядаються за місцем скоєння порушення, як правило, того ж дня, але не пізніше ніж через 3 доби з моменту виявлення правопорушення.



Процесуальні строки також визначаються періодичністю засідань колегіального органу, який може виконувати функції на певній стадії провадження. Засідання Кваліфікаційної комісії НБУ з питань сертифікації аудиторів, тимчасових адміністраторів та ліквідаторів банківських установ проводяться згідно із затвердженим планом один раз на місяць. Правда, за рішенням голови Комісії дозволяється проводити позачергові засідання.

Періодичність засідань, а значить строки вчинення процесуальних дій, можуть визначатись станом матеріалів справи. Засідання колегіального органу проводяться в міру накопичення матеріалів, що є предметом розгляду.

Однак практики визнають, що періодичність засідань не повинна бути визначальним, а тим більше єдиним критерієм визначення строків вчинення процесуальних дій. Засідання Міжвідомчої комісії щодо погодження питань правової охорони знаків для

товарів і послуг призначається з урахуванням необхідності завершення розгляду клопотання у 4-місячний строк.

Строки розгляду заяв можуть обчислюватись з моменту їх реєстрації або з моменту прийняття їх до розгляду. Однак перший спосіб менш продуктивний, оскільки немає смислу починати відлік плинину строку розслідування, якщо до цієї стадії взагалі може не дійти справа, якщо заяву не приймуть до провадження.

Тривалість процесуальних строків може скорочуватись. До прикладу, це може мати місце при складенні акта про правопорушення у присутності правопорушника та за його письмовим клопотанням. Скорочення строку може мати місце і тоді, коли провід затягує розгляд, хоча його можна завершити достроково.

Для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів (ч. 2 ст. 99 КАС України).

Для захисту прав, свобод та інтересів особи КАС України та іншими законами можуть бути встановлені інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. (ч. 3 ст. 99 КАС України). Наприклад, якщо особа має намір оскаржити рішення, дії або бездіяльність виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, то позовні заяви щодо таких рішень, дій чи бездіяльності можна подати до адміністративного суду у п'ятиденний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності.

Якщо законом встановлена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, то для звернення до адміністративного суду встановлюється місячний строк, який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень. (ч. 3 ст. 99 КАС України).

Як визначено ст. 101 КАС України процесуальні строки – це встановлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії. Процесуальні строки визначаються днями, місяцями і роками, а також можуть визначатися вказівкою на подію, яка має неминуче настати.

Для правильного використання в адміністративному процесі категорії «процесуальний строк» у ст. 103 КАС України запроваджено порядок обчислення процесуального строку. Так, перебіг процесуального строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок (ч. 1 ст. 103).

Строк, що визначається роками, закінчується у відповідні місяць і число останнього року цього строку. (ч. 2 ст. 103). Строк, що визначається місяцями, закінчується у відповідне число останнього місяця цього строку. (ч. 3 ст. 103).

Якщо закінчення строку, що визначається місяцями, припадає на такий місяць, що відповідного числа не має, то строк закінчується в останній день цього місяця (ч. 4 ст. 103).

Останнім днем строку, який закінчується вказівкою на певний день, вважається цей день (ч. 5 ст. 103).

Якщо закінчення строку припадає на вихідний, святковий чи інший неробочий день, останнім днем строку є перший після нього робочий день (ч. 6 ст. 103).

Перебіг строку, закінчення якого пов'язане з подією, яка повинна неминуче настати, закінчується наступного дня після настання події (ч. 7 ст. 103).

Останній день строку триває до двадцять четвертої години, але якщо в цей строк слід було вчинити процесуальну дію в суді, де робочий час закінчується раніше, строк закінчується в момент закінчення цього часу (ч. 8 ст. 103).

Строк не вважається пропущеним, якщо до його закінчення позовна заява, скарга, інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту чи передано іншими відповідними засобами зв'язку (ч. 9 ст. 103).

Зупинення провадження в адміністративній справі зупиняє перебіг усіх процесуальних строків у цій адміністративній справі. Перебіг процесуальних строків продовжується з дня поновлення провадження (ч. 10 ст. 103).

Крім того, КАС України закріплено такі види процесуальних строків:

- 1) загальні;
- 2) спеціальні процесуальні строки для порушення адміністративної справи у суді.

Загальний процесуальний строк порушення адміністративної справи визначено ст. 99 КАС України, відповідно до якої для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Однак поряд із загальним процесуальним строком порушення адміністративної справи процесуальним законом закріплено спеціальні процесуальні строки порушення такої справи.

Так, для захисту прав, свобод та інтересів особи КАС України та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Наприклад, строк подання позовної заяви щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності, якими обмежуються чи порушуються виборчі права громадян та юридичних осіб обчислюється навіть не місяцями, а днями і годинами (ст.ст. 172–177 КА України).

Як закріплено у ст. 179 КАС України, на обчислення строків, встановлених ст.ст. 172–177 зазначеного Кодексу, не поширюються правила частин другої–десятої ст. 103 КАС України. Тому строки, встановлені ст.ст. 172–177 КАС України, обчислюються календарними днями і годинами (ч. 2 ст. 179)

Днем подання позовної заяви, апеляційної скарги є день їх надходження до відповідного суду (ч. 5 ст. 179)

У судовій практиці непоодинокими є випадки, коли позивач з об'єктивних чи суб'єктивних причин до суду із адміністративним позовом своєчасно не звертається, однак потреба у судовому захисті порушених чи оспорюваних прав чи інтересів на зникає. У зв'язку із такою ситуацією виникає поняття «пропущення процесуальних строків» та потреба їх поновлення. Пропущення строків звернення до адміністративного суду обумовлює настання певних правових наслідків (ст. 102)

По-перше, пропущення строку звернення до адміністративного суду є підставою для відмови у задоволенні адміністративного позову за умови, якщо на цьому наполягає одна із сторін (ч. 1 ст. 102)

По-друге, якщо суд визнає причину пропущення строку звернення до суду поважною, адміністративна справа розглядається і вирішується в порядку, встановленому КАС України.

Крім того, позовні заяви приймаються до розгляду адміністративним судом незалежно від закінчення строку звернення до адміністративного суду.

Особливістю адміністративного процесу є потреба в обширному адміністративному розслідуванні. Через це необхідно продовжувати строки. Такими повноваженнями, як правило, володіє керівник міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади. При цьому підстава для такого рішення проводу досить невизначена: У разі пропущення з поважних причин процесуальний строк, встановлений законом, може бути поновлений, а процесуальний строк, встановлений судом – продовжений судом за клопотанням особи, яка бере участь у справі (ч. 1 ст. 102)

Як правило, продовженню підлягають строки, які встановлені правовою нормою. Ініціатором продовження строків може виступати як лідируючий суб'єкт (провід), так і зацікавлена особа. Строки, передбачені законом для подання матеріалів на запит органу управління, можуть бути продовжені за клопотанням заявника. Причому клопотання про продовження строку повинно надійти до закінчення такого строку.



Підставами продовження строків є:

- 1) перебування сторони за межами України;
- 2) перебування у плаванні на морських суднах за кордоном України у складі команди (екіпажу) таких суден;
- 3) сторона перебувала у місцях позбавлення волі за вироком суду;
- 4) обмеженість свободи пересування у зв'язку із ув'язненням чи полоном на території інших держав або через інші обставини непереборної сили, підтвержені документально;
- 5) визнання за рішенням суду безвісно відсутнім або перебування у розшуку у випадках, передбачених законодавством. Правовими нормами можуть передбачатись максимальні терміни продовження строків.

Продовження строків не завжди відносять до компетенції проводу. Ці питання деколи відносять до повноважень вищестоящих організаційних ланок.

Строки можуть бути поновлені. Питання про поновлення чи продовження пропущеного строку суд вирішує з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду клопотання (ч. 2 ст. 102)

Ухвала суду про відмову в поновленні чи продовженні пропущеного процесуального строку може бути оскаржена особами, які беруть участь у справі (ч. 3 ст. 102)

Відмінності поновлення від продовження строків у тому, що:

по-перше, клопотання про поновлення надсилається вже після пропуску процесуального строку;

по-друге, поновлення стосується відмінного кола строків.

Як правило, це строки порушення провадження по справі. Мотивоване клопотання про поновлення пропущеного строку має надійти протягом певного строку від дати закінчення пропущеного строку. Разом із таким клопотанням деколи вимагають документ про сплату встановленого за поновлення строку збору.

Як видно із викладеного, процесуальні строки за своїм цільовим призначенням та обставинами адміністративної справи – різноманітні, тому у законодавстві неможливо закріпити вичерпний перелік процесуальних строків.

Юридичні строки ще поділяються на такі види: давнішні та процесуальні. Процесуальний строк – це визначений нормативним актом відрізок часу, що обчислюється за встановленими правилами, протягом якого уповноважені особи вправі вчиняти процесуальні дії, виконати обов'язок, або момент часу, в який належить учинити процесуальну дію. При сплину строків давності провадження закривається, прийняті акти втрачають юридичну значимість (стають недійсними).

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

Прикладами строків давності в адміністративному законодавстві є:

- ✓ строк притягнення до адміністративної відповідальності;
- ✓ строки давності виконання постанови;
- ✓ строки погашення накладеного стягненого стягнення.



В правилах про процесуальні строки містяться такі елементи:

- 1) розмір строку;
- 2) початок плину строку, який пов'язується з дією чи подією. В ряді випадків початок перебігу строку пов'язується з технічними обставинами (вручення процесуального акта);

3) термін закінчення строку. При цьому розрізняють припинення строку та пропуск строку. Якщо дії протягом процесуального строку не були вчинені, значить, строк пропущений. Пропуск строку не припиняє провадження по справі;

4) правила зупинення (незаліку) та заліку строків. Зупинення означає, що той чи інший відрізок часу за наявності визначених законодавством обставин у строк не зараховується. До прикладу, в строк відбування виправних робіт зараховується час, протягом якого порушник не працював з поважних причин (ст. 323 КУпАП), або ж час адміністративного затримання зараховується до строку адміністративного арешту (ст. 327 КУпАП). Залік означає, що законодавець зобов'язує або дозволяє додавати певний час до відрізка часу, протягом якого фактично вчинюються дії.

За загальним правилом процесуальні строки проваджень про застосування санкції включаються в матеріальні строки притягнення до відповідальності. Однак є винятки. Процесуальні строки (строки розслідування) по дисциплінарних проступках працівників прокуратури не включаються до перебігу матеріальних строків накладення дисциплінарних стягнень.

3. Зупинення перебігу строків

При зупиненні провадження строки перериваються. А їх плин може бути продовжений з дати винесення процесуального рішення про відновлення розгляду по справі.

Підставами зупинення строків є хвороба зацікавленої особи, перебування її у відпустці.

Немає однотипного процесуального регулювання незалежності строків розгляду справи від проведення додатково розслідування. В одних випадках передбачається зупинення перебігу строків, в іншому – передбачається продовження строків розгляду, в третьому незарахування строків одержання необхідних доказів і проведення експертизи. Деколи час експертизи та одержання відповіді на запит не включають до строків окремої стадії. Зокрема, при видачі суб'єктам підприємницької діяльності незалежно від форм власності ліцензії на виробництво, передачу та постачання електричної енергії строки вчинення даних дій не включаються до стадії вирішення справи. З цих трьох підходів необхідно зробити вибір на користь продовження строків. Спосіб зупинення перебігу строків не підходить, бо він у загальній теорії юридичного процесу означає перерву у розгляді справи на невизначений строк у випадках обставин, які перешкоджають розгляду справи по суті, але не можуть бути усунені ні проводом, ні учасниками, тобто незалежні від їх волі.

Відкладення вирішення справи не перериває строків розгляду. Деколи допускається термінологічна неточність. Замість терміна «відкладення» вживається термін «зупинення», хоча процесуальні наслідки дії подібні до наслідків відкладення. Неявка сторони без поважної причини за повторним викликом комісії не зупиняє розгляду земельного спору. Однак зловживання такою термінологічною заміною не сприяє ефективності адміністративної практики. До прикладу, розгляд справи при видачі суб'єктам підприємницької діяльності незалежно від форм власності ліцензії на виробництво, передачу та постачання електричної енергії зупиняється на час нез'явлення керівника суб'єкта підприємницької діяльності на засідання НКРЕ. Таке формулювання некоректне. В даному випадку потрібно використовувати відкладення розгляду справи.

4. Види строків

Строки класифікуються:

за масштабом: загальні та спеціальні;

за місцем серед стадій провадження:

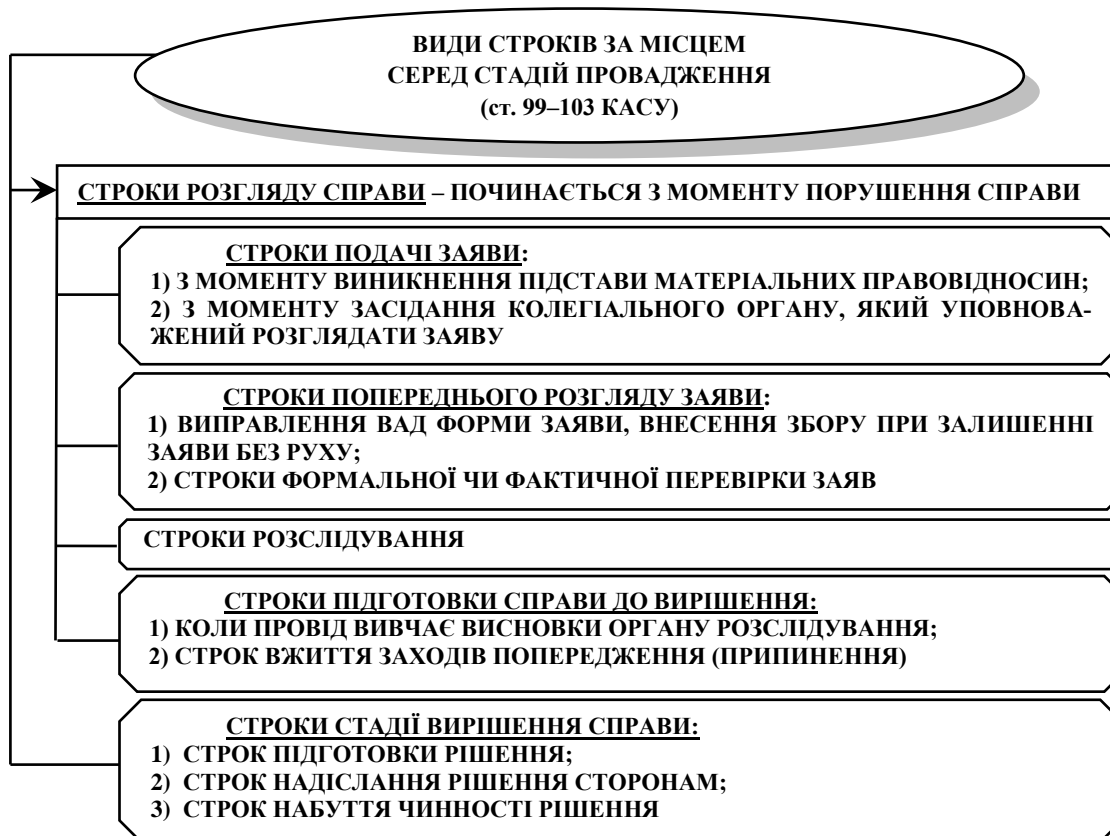
- ✓ строки розгляду справи в цілому;
- ✓ строки стадії порушення справи;
- ✓ адміністративного розслідування;
- ✓ підготовки справи до вирішення;
- ✓ вирішення;
- ✓ виконання.

✓ **Строки розгляду справи.** Перебіг цих строків починається з моменту порушення справи. Тому строки попереднього розгляду заяви про порушення провадження до строків розгляду справи не включаються. Строк розгляду завершується такою процесуальною дією, як повідомлення учасників про результати виконання адміністративного рішення справи або звернення учасника до проводу, уповноваженого розглядати скаргу.

✓ **Строки подачі заяви.** Строки на даній стадії **обчислюються двома способами:**

в першому випадку початок плину строку залежний від моменту виникнення підстави матеріальних правовідносин;

у другому випадку – з моменту проведення засідання колегіального органу, який уповноважений розглядати заяву.



Так, заяви про розгляд спорів з приводу суміжного землекористування подаються проектною організацією секретарю комісії не пізніше як за 3 дні до її засідання.

В науці триває дискусія про природу строків звернення із заявою: чи вона процесуальна, чи матеріальна. Цю проблему належить розв'язувати так. Природа є процесуальною, якщо пропуск цього строку є підставою для залишення заяви без розгляду. Якщо ж діє правило про відмову у задоволенні заяви, якщо строк пропущений, то має місце матеріально-правова природа строку.

Строк попереднього розгляду заяви. Протягом цих строків може бути прийняте рішення про залишення заяви без руху. У разі виявлення невідповідності поданих заявником документів встановленим вимогам Національної Комісії з регулювання електроенергетики направляє заявнику в тижневий термін з дати реєстрації повідомлення про відкладення початку розгляду заяви та вказує причини відкладення. Після врахування заявником зауважень НКРЕ і подання відповідних документів розгляд заяви може бути розпочатий.

На цій стадії виділяють такі строки: 1) виправлення вад форми заяви, внесення збору при залишенні заяви без руху; 2) строки формальної чи фактичної перевірки заяв.

Строки розслідування. Ці строки починаються з моменту порушення провадження. Часто строки розслідування обчислюються з дати виявлення підстави виникнення правовідносин, або надходження матеріалів справи (строк розгляду матеріалів справи за скаргою у відділах не повинен перевищувати одного тижня з дня надходження до відділів необхідних документів по скарзі заявника).

В рамках цієї стадії можуть запроваджуватись строки вжиття забезпечувальних заходів. Суб'єкт господарювання, який провадить діяльність з виробництва дисків, зобов'язаний забезпечити обов'язкове зберігання примірників дисків у разі виникнення спірних питань протягом терміну, встановленого Міністерством освіти і науки (до остаточного врегулювання цих питань).

Строки підготовки справи до вирішення.

До цих строків відносять відтини часу: 1) коли провід вивчає висновки органу розслідування; 2) строк вжиття заходів попередження (припинення). Так, у регулюванні зовнішньоекономічної діяльності передбачається застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну. А перед тим, як винести завершальне рішення по цій справі, провід вирішує питання про запровадження справляння спеціального мита. Строк такого попереднього заходу не може перевищувати 200 днів. Строки дії подібних запобіжних (попереджувальних) заходів припиняється автоматично при прийнятті остаточного рішення по справі. Хоча заходи процесуального забезпечення можуть вживатись на стадії виконання рішення.

Строки стадії вирішення справи.

Строк починає плин з моменту закінчення останньої процесуальної дії на стадії адміністративного розслідування. Прийняття рішення за результатами атестації повинне мати місце у двомісячний термін з дня атестації працівника. Прийняття рішення по сплину цього строку не допускається.

В рамках цієї стадії виділяють такі строки.

1) підготовки рішення. Тобто рішення не оголошується одразу після закінчення засідання – проводу дається певний строк для його підготовки. Протягом цього строку кожен член колегіального органу має право на окрему думку і може викласти її письмово.

2) надіслання рішення сторонам.

3) набуття чинності рішенням. В останньому випадку строк може обчислюватись з дня підписання або з моменту оголошення.

Строки виконання рішення.

Строк виконання може обчислюватись з моменту винесення рішення або з моменту його одержання. На стадії виконання можливі й інші строки. До прикладу, суб'єкт підприємницької діяльності повинен подати Комісії підтвердження щодо оплати штрафу протягом 5 днів з дня сплати штрафу.

5. Поняття та види судових витрат в адміністративному процесі

Розгляд та вирішення адміністративним судом публічно-правового спору, участь у адміністративному процесі інших осіб (сторони, треті особи, їх представники, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач), вчинення ними окремих процесуальних дій, неминуче обумовлює певні фінансові витрати, які у КАС України отримали назву судових витрат.

По-перше, **судові витрати** – урегульована чинним законодавством сплата грошових коштів за рахунок сторін або держави, пов'язана із необхідністю розгляду та вирішення адміністративним судом публічно-правового спору.

По-друге, **судові витрати** – це фінансові правовідносини, які виникають між сторонами, іншими учасниками та адміністративним судом щодо здійснення останнім адміністративного судочинства.

«Судові витрати» – поняття неоднорідне і до його змісту входять:

1) судовий збір; 2) витрати, пов'язані із розглядом справи (ч. 1 ст. 87 КАСУ).

Розмір судового збору, порядок його сплати і звільнення від сплати встановлюються законом (ч. 2 ст. 87 КАСУ).

СУДОВІ ВИТРАТИ:

1) судовий збір; 2) судові витрати

ДО ВИТРАТ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ РОЗГЛЯДОМ СПРАВИ, НАЛЕЖАТЬ:

(ч. 2 ст. 87 КАСУ)

- 1) витрати на правову допомогу (ст. 90 КАСУ);*
- 2) витрати сторін та їхніх представників, що пов'язані із прибуттям до суду (ст. 91 КАСУ);*
- 3) витрати, пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз (ст. 92 КАСУ);*
- 4) витрата, пов'язані з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи (ст. 93 КАСУ)*

Так, відповідно до ст. 2 Закону України «Про судовий збір» платниками державного мита на території України є фізичні та юридичні особи за вчинення в їхніх інтересах дій та видачу документів, що мають юридичне значення, уповноваженими на те органами.

Судовий збір в адміністративному процесі справляється із:

- 1) позовних заяв;
- 2) апеляційних скарг на рішення судів;
- 3) касаційних скарг на рішення, що набрали законної сили;
- 4) за видачу судами копій документів (ст. 2 Закону України «Про судовий збір»).

Відповідно до **ч. 1 ст. 89 КАС України** особа, яка звертається до адміністративного суду із позовною заявою, апеляційною чи касаційною скаргою, скаргою за винятковими обставинами, заявою про перегляд справи за нововиявленими обставинами, повинна сплатити судовий збір.

До витрат, пов'язаних із розглядом справи, належать: (ч. 2 ст. 87 КАСУ):

- 1) витрати на правову допомогу;
- 2) витрати сторін та їхніх представників, що пов'язані із прибуттям до суду;
- 3) витрати, пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз;
- 4) витрата, пов'язані з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи.

Кожний вид витрат які так чи інакше пов'язані із розглядом справи, має свої особливості.

Так, **витрати на правову допомогу** (ч. 1 ст. 89 КАСУ) представляють собою витрати, пов'язані з оплатою допомоги адвоката або іншого фахівця в галузі права, які надають правову допомогу за договором; їх несуть сторони крім випадків надання безоплатної правової допомоги, передбачених законом.

У разі звільнення сторони від оплати надання їй правової допомоги витрати на правову допомогу здійснюються за рахунок Державного бюджету України (ч. 2 ст. 89 КАСУ).

Граничний розмір компенсації витрат на правову допомогу урегульований постановою Кабінету Міністрів України «Про граничні розміри компенсації витрат, пов'язаних з розглядом цивільних та адміністративних справ, і порядок їх компенсації за рахунок держави» від 27 квітня 2006 року (ч. 3 ст. 89 КАСУ).

Витрати сторін та їхніх представників, що пов'язані із прибуттям до суду, означають витрати, пов'язані з переїздом до іншого населеного пункту сторін та їхніх представників, а також винайманням житла несуть сторони (ч. 1 ст. 91 КАСУ).

Стороні, на користь якої ухвалено судове рішення і яка не є суб'єктом владних повноважень, та її представнику сплачує інша сторона:

- а) добові (у разі переїзду до іншого населеного пункту), а також
- б) компенсацію за втрачений заробіток чи
- в) відрив від звичайних занять. Компенсація за втрачений заробіток обчислюється пропорційно від розміру середньомісячного заробітку, а компенсація за відрив від звичайних занять – пропорційно від розміру мінімальної заробітної плати.

Загальний розмір виплати не може перевищувати суму, розраховану за відповідний час виходячи із трикратного розміру мінімальної заробітної плати (ч. 2 ст. 91 КАСУ)

Витрати, пов'язані з переїздом до іншого населеного пункту, та за винаймання житла – стороні, на користь якої ухвалено судове рішення і яка не є суб'єктом владних повноважень, та її представникові, а також свідкам, спеціалістам, перекладачам та експертам – не можуть перевищувати встановлених законодавством норм відшкодування витрат на відрядження (ч. 3 ст. 91 КАСУ).

Витрати, пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз, сплачує сторона, яка заявила клопотання про виклик свідків,

залучення спеціаліста, перекладача та проведення судової експертизи. Так само, як і сторонам, їх представникам та свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам оплачують проїзд, а також добові в разі переїзду до іншого населеного пункту відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про норми відшкодування витрат на відрядження в межах України та за кордон» від 23 квітня 1999 року (ч. 1 ст. 92 КАСУ).

Крім того, експертам, спеціалістам і перекладачам повинна бути сплачена винагорода за виконану роботу. Питання оплати праці експертів, спеціалістів і перекладачів у адміністративному процесі урегульовані постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції про порядок і розміри відшкодування витрат та виплати винагороди особам, що викликаються до органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури, суду або до органів, у провадженні яких перебувають справи про адміністративні правопорушення, та виплати державним науково-дослідним установам судової експертизи за виконання їх працівниками функцій експертів і спеціалістів» від 01.07.1996 р. (ч. 2 ст. 92 КАСУ).

У разі несплати за виконання судової експертизи у строк, встановлений судом, суд може скасувати ухвалу про призначення судової експертизи (ч. 3 ст. 92 КАСУ).

Якщо виклик свідків, призначення експертизи, залучення перекладачів, спеціалістів здійснюються за ініціативою суду, а також у разі звільнення від сплати судових витрат або зменшення їх розміру відповідні витрати компенсуються за рахунок Державного бюджету України в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (ч. 3 ст. 92 КАСУ).

Витрати, пов'язані з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи, відшкодовує сторона, яка заявила клопотання про вчинення цих дій. Якщо клопотання про вчинення відповідних дій заявлено обома сторонами, витрати за них сплачують обидві сторони рівномірно. Витрати, пов'язані з проведенням огляду доказів за місцем та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи, не можуть перевищувати 50 відсотків розміру мінімальної заробітної плати за сукупність дій, необхідних для розгляду справи (постанова Кабінету Міністрів України «Про граничні розміри компенсації витрат, пов'язаних з розглядом цивільних та адміністративних справ, і порядок їх компенсації за рахунок держави» від 27.04.2006 року) (ч. 1, 2 ст. 93 КАСУ).

Суд, враховуючи майновий стан сторони, може своєю ухвалою: (ч. 1 ст. 88 КАСУ) зменшити розмір належних до оплати судових витрат чи звільнити від їх оплати повністю або частково, чи відстрочити або розстрочити сплату судових витрат на визначений строк. Якщо у строк, встановлений судом, судові витрати не будуть оплачені, позовна заява залишається без розгляду або витрати розподіляються між сторонами відповідно до судового рішення у справі, якщо оплату судових витрат розстрочено або відстрочено до ухвалення судового рішення у справі (ч. 2 ст. 88 КАСУ).

Якщо ж судовий збір сплачений у більшому розмірі, ніж встановлено законом, то сплачена частина збору повертається ухвалою суду за клопотанням особи, яка його сплатила (ч. 2 ст. 89 КАСУ).

За клопотанням особи, яка сплатила судовий збір, ухвалою суду він може бути повністю повернутий за таких обставин у разі:

- повернення позовної заяви, заяви за нововиявленими обставинами або скарги;
- відмови у відкритті провадження у справі;
- залишення позовної заяви, заяви за нововиявленими обставинами або скарги

без розгляду (крім випадку, якщо такі заяви залишено без розгляду внаслідок повторного неприбуття позивача або за його клопотанням) (ч. 3 ст. 89 КАСУ).

Важливим питанням при постановленні адміністративним судом остаточного рішення по справі є розподіл судових витрат між сторонами.

Такий розподіл здійснюється із урахуванням (ст.ст. 94, 95 КАСУ): а) ряду законодавчо закріплених фактичних обставин адміністративної справи; б) повноти задоволення вимог і заперечень сторін; в) особливостей змісту прийнятого адміністративним судом рішення.

Крім того, особливості розподілу судових витрат між сторонами в адміністративному процесі залежить від стадії, під час якої відбувається такий розподіл.

Так, **розподіл судових витрат може відбуватись:**

1) після розгляду та вирішення адміністративним судом публічно-правового спору по суті та постановлення відповідного рішення;

2) під час розгляду та вирішення публічно-правового спору до постановлення відповідного рішення.

По-перше, критерієм присудження судових витрат на рахунок певної сторони є те, на чю користь ухвалено судове рішення по конкретній адміністративній справі. Із урахуванням того, хто саме із сторін вигравав публічно-правовий спір у суді, то, відповідно, судові витрати відносяться на рахунок сторони, яка такий спір прогнала. Так, якщо судове рішення ухвалене на користь сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, суд присуджує всі здійснені нею документально підтверджені судові витрати з Державного бюджету України (або відповідного місцевого бюджету, якщо іншою стороною був орган місцевого самоврядування, його посадова чи службова особа).

По-друге, судові витрати виплачуються конкретною стороною по-різному, залежно від того, хто саме є цією стороною в адміністративній справі – фізична, юридична особа чи суб'єкт владних повноважень. Тобто, якщо судове рішення ухвалене на користь сторони-суб'єкта владних повноважень, суд присуджує з іншої сторони не всі судові витрати, а лише документально підтверджені судові витрати, пов'язані із залученням свідків та проведенням судових експертиз (ч. 2 ст. 94 КАС України).

У разі, коли стороною виступає фізична чи юридична особа, яка, за рішенням суду, має сплатити судовий збір, то вона сплачує не всі наявні по справі судові витрати, а лише ті, які необхідно компенсувати у зв'язку із роботою залучених у справу сторонніх осіб – свідків чи експертів. Крім того, у справах, в яких позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем – фізична чи юридична особа, судові витрати, здійснені позивачем, з відповідача не стягуються.

По-третє, законом передбачено порядок виплати сторонами судових витрат за умови, що адміністративний позов задоволено судом частково. У даному випадку судові витрати присуджуються позивачеві та відповідачеві пропорційно до задоволених і відмовлених у задоволенні вимог, відповідно.

По-четверте, якщо має місце відмова у задоволенні позовних вимог позивача, звільненого від сплати судових витрат, а також залишення адміністративного позову без розгляду, то судові витрати, яких зазнав відповідач, компенсуються за рахунок Державного бюджету України.

Якщо суд апеляційної чи касаційної інстанції, не повертаючи адміністративної справи на новий розгляд, змінить судове рішення або ухвалить нове, він відповідно змінює розподіл судових витрат.

Підставами для розподілу витрат під час розгляду та вирішення публічно-правового спору є (ст. 95 КАСУ):

- 1) відмова позивача від адміністративного позову (ст. 95 КАСУ);
- 2) примирення сторін (ст. 96 КАСУ).

Так, у разі відмови позивача від адміністративного позову, понесені ним витрати відповідач не відшкодовує, а витрати відповідача за його заявою стягуються із позивача, крім випадків, коли позивач звільнений від сплати судових витрат. Однак якщо позивач відмовився від адміністративного позову внаслідок задоволення його відповідачем після подання адміністративного позову, то суд за заявою позивача присуджує всі понесені ним у справі витрати з відповідача. Якщо спір вирішується шляхом примирення і сторони не дійшли згоди щодо розподілу судових витрат, то кожна сторона у справі погашає половину судових витрат. Питання щодо розподілу судових витрат вирішується постановою або ухвалою суду. Якщо ж такий розподіл стосується інтересів осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів, вони можуть оскаржити судові рішення щодо судових витрат.

Література до теми № 23

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/274715>
3. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
4. Про судовий збір: Закон України від 08.07.2011 № 3674-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/367417>
5. Про граничні розміри компенсації витрат, пов'язаних з розглядом цивільних та адміністративних справ, і порядок їх компенсації за рахунок держави: Постанова Кабінету Міністрів України; Постанова від 27.04.2006 № 590. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5902006>
6. Про стан здійснення судочинства адміністративними судами: постанова Верховного Суду України від 3 квітня 2009 р. № 7 // Вісник Верховного суду України. – 2009. – № 4. – С. 15.
7. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 704 с.
8. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / С. В. Ківалов, О. І. Харитонова, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін.; за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової. – Х.: Одиссей, 2005. – 552 с.
9. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / В. К. Матвійчик, І. О. Хар; за заг. ред. В. К. Матвійчука. – К.: Алеута; КНТ, 2008. – 752 с.
10. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій; за ред. О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2006. – 478 с.
11. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. – 608 с.
12. Анпілогов О. В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві: монографія / О. В. Анпілогов. – К.: Ін Юре, 2008. – 168 с.
13. Аскін Я. Ф. Проблема времени. Ее философское истолкование / Я. Ф. Аскін. – М.: Мысль, 1966. – 200 с.
14. Баб'як А. В. Адміністративно-процесуальні строки: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. В. Баб'як. – К., 2005. – 209 с.
15. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М.: НОРМАИНФРАМ., 2000. – 623 с.
16. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.
17. Вишновецька С. В. Поняття строку як юридичного факту у трудовому праві / С. В. Вишновецька // Правознавство. – 1996. – № 4–5. – С. 226–232.

18. Вострикова Л. Г. Сроки осуществления и защиты гражданских прав: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 – «Гражданское право; гражданский процесс; семейное право; международное частное право» / Л. Г. Вострикова. – М., 2000. – 159 с.
19. Гуляев А. П. Процессуальные сроки в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования / А. П. Гуляев. – М.: Юрид. лит., 1976. – 114 с.
20. Исаева Е. В. Процессуальные сроки в гражданском процессуальном и арбитражном процессуальном праве: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.15 – «Гражданский процесс; арбитражный процесс» / Е. В. Исаева. – М., 2004. – 217 с.
21. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: навч. посібник / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.
22. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій; за ред. О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
23. Лебедева К. Ю. Исковая давность в системе гражданско-правовых сроков: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; гражданский процесс; семейное право; международное частное право» / К. Ю. Лебедева. – Томск, 2003. – 243 с.
24. Материалистическая диалектика: в 5 т. / Ф. Константинова, В. Марахова. – М.: Мысль, 1981. – Т. 1: Объективная диалектика. – 374 с.
25. Основи адміністративного судочинства в Україні / О. П. Рябченко, В. І. Бутенко, М. М. Ясинок [та ін.]. – Суми: МакДен, 2008. – 200 с.
26. Основи адміністративного судочинства в Україні: навч. посібник / за заг. ред. Н. В. Александровой, Р. О. Куйбіди. – К.: КонусЮ, 2006. – 256 с.
27. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навч. посібник / В. Г. Перепелюк. – Чернівці: Рута, 2003. – 367 с.
28. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: монографія / В. С. Стефанюк. – Х.: Консум, 2003. – 464 с.
29. Фомін С. Б. Строки у кримінальному судочинстві: поняття, класифікація та функціональне призначення: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 / С. Б. Фомін. – Х., 2003. – 207 с.

Тема № 24. АДМІНІСТРАТИВНЕ ДОКАЗУВАННЯ ТА ДОКАЗИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

1. *Поняття та особливості доказування в адміністративно-юрисдикційній діяльності*
2. *Поняття доказів в адміністративно-юрисдикційній діяльності*
3. *Учасники доказування, їх види та правовий статус*
4. *Місце експертизи в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ*

1. Поняття та особливості доказування в адміністративно-юрисдикційній діяльності

Законодавець, визначаючи завдання провадження у справах про адміністративні правопорушення, вказує насамперед на необхідність своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного вивчення всіх обставин вчиненого правопорушення (ст. 245 КУАП, ст. 69–80 КАСУ). Вивчення обставин юридичної справи в правовій літературі отримало найменування доказування. Доказування визначається центральною частиною юридичного процесу, який здійснюється за допомогою активної цілеспрямованої діяльності суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності.

В адміністративно-правовій літературі вже відмічалася особливість адміністративного доказування. Однак мова йшла про особливості доказування по всіх видах адміністративного провадження. Ми ж ставимо перед собою інше завдання: виходячи із загальних ознак адміністративного доказування сформулювати ознаки, властиві доказуванню у справах про адміністративні правопорушення, насамперед доказуванню, яке проводиться органами внутрішніх справ.

Особливість фактів, що підлягають доказуванню. Адміністративна відповідальність є відповідальність ретроспективна, тобто факти, що служать підставою такої відповідальності, лежать в минулому. Навіть у тому випадку, якщо порушення правил дорожнього руху, громадського порядку і т. ін. здійснюються на очах у працівника органів внутрішніх справ, до моменту порушення справи вони вже події минулого, і завданням працівника є правильне і об'єктивне відтворення доведеного факту. Адміністративне доказування направлене на встановлення фактичних обставин у всіх галузях і сферах державного управління.

Як свідчить практика, більшість адміністративних правопорушень, які підвідомчі органам внутрішніх справ, – це правопорушення у сфері громадського порядку і громадської безпеки. Тому доказування у справах про адміністративні правопорушення, що здійснюється органами внутрішніх справ, направлене головним чином на встановлення фактичних обставин справ про порушення громадського порядку і громадської безпеки.

Особливості методів доказування. Ретроспективність обставин доказування у справах про адміністративні правопорушення виключає можливість використання цілого ряду методів, які знаходять своє застосування в установлених фактичних обставинах справи в інших видах провадження. Так, наприклад, виключається такий метод, як прогнозування. На перше місце виступають методи, пов'язані з безпосереднім сприйняттям. Особливо це характерне для доказової діяльності працівників органів внутрішніх справ, які здійснюють нагляд за дотриманням законодавства про охорону громадського порядку і громадської безпеки.

Доказування у справах про адміністративні правопорушення характеризується також особливостями прийомів, що використовуються, і засобів. Воно може здійснюватися лише за допомогою прийомів і засобів, які вказані в законі. Розсуд працівника органів внутрішніх справ з приводу використання тих чи інших засобів і прийомів (отримання пояснення, огляд речей, особистий огляд і т. д.) обмежено.

При цьому не можна не зазначити, що в останні роки істотно розширені повноваження міліції по збору доказів у справах про адміністративні правопорушення, їй надане право на такі дії при здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Особливість суб'єктів доказування. На відміну від невизначеного кола суб'єктів адміністративного доказування в доказуванні у справах про адміністративні правопорушення беруть участь суб'єкти, точно вказані в законі – Кодексі України про адміністративні правопорушення, правовий статус яких буде розглянуто в наступному параграфі. Виключається можливість розширення цього кола відомчими нормативними актами. Особливо це стосується суб'єктів доказування правозастосовних органів, їх коло особливо чітко описане. І навіть часом потреба практики боротьби з правопорушеннями неможливо логічно зумовлює розширення цього кола, проте потрібно чітко керуватися вимогами законодавця. Так, наприклад, право складання протоколу у справах про дрібне викрадення чужого майна шляхом крадіжки, шахрайства, привласнення чи розтрата (викрадення чужого майна вважається дрібним, якщо вартість такого майна на момент вчинення правопорушення не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) в цей час надається адміністрації підприємства, установи, організації (ст. 255 КУАП), хоч не рідкі випадки виявлення цих фактів працівниками органів внутрішніх справ.

Особливість правового регулювання процесу доказування. Доказування, як і всяка пізнавальна діяльність, є єдністю думки і практики. Одна лише розумова діяльність без збору доказів, без оцінки їх з точки зору практики ніколи не приведе до об'єктивної істини. Звідси існують об'єктивні передумови для можливості правового регулювання процесу доведення, у тому числі і адміністративного. Ці принципи положення мають свій розвиток у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Досить сказати, що в КУАП провадженню у справах про адміністративні правопорушення присвячено сім глав (IV розділ). Визначено також процесуальний статус осіб, які беруть участь у провадженні, в тому числі визначено права і обов'язки по доказуванню, закріплене коло доведення, встановлено гарантії законності доказової діяльності.

Якщо В. Д. Сорокін зауважує недоліки в адміністративно-процесуальному законодавстві, деякі автори кажуть про нерегульованість окремих сторін адміністративного доказування, то нині основні принципові сторони доказування у справах про адміністративні правопорушення отримали цілком достатнє закріплення. Якщо раніше переважало відомче регулювання, особливо в діяльності органів внутрішніх справ, то нині відомче регулювання стосується тільки організації допоміжної роботи суб'єктів доказування.

Констатація особливостей доказування у справах про адміністративні правопорушення дозволяє зробити висновок про те, що воно, володіючи загальними ознаками, властивими адміністративному доказуванню (здійснюваному органами державного управління, по адміністративних справах і т. д.), займає в той же час у його структурі особливе місце. Отже, доказування в справах, підвідомчих органам внутрішніх справ, – заснована на законі і регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених посадових осіб органів внутрішніх справ, направлена на своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, а також виявлення причин і умов, що сприяли вчиненню адміністративних правопорушень.

2. Поняття доказів в адміністративно-юрисдикційній діяльності

Стаття 251 КУАП, ст.ст. 69–80 КАСУ визначають поняття доказів у справі про адміністративне правопорушення. Доказами в справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Ці дані встановлюються:

- ✓ протоколом про адміністративне правопорушення;
- ✓ поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності;
- ✓ потерпілих;
- ✓ свідків;
- ✓ висновком експерта;
- ✓ речовими доказами;
- ✓ показаннями технічних приладів, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху;
- ✓ протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.

Суб'єкти адміністративної юрисдикції обов'язково проводять оцінку доказів у справі про адміністративне правопорушення. Ця оцінка є правовою і може даватися тільки суб'єктами, які уповноважені в цьому. Стаття 252 КУАП визначає, що орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю.

Безпосереднім і єдиним засобом пізнання істини в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ у справах про адміністративні правопорушення є юридичні докази, що визначаються в юридичній літературі як фактичні дані, які використовуються для встановлення обставин справи відповідно до принципу об'єктивної істини.

Д. М. Бахрах вважає доказами *«фактичні дані, інформацію, на основі якій встановлюються обставини справи»*.

Інформація може розглядатися як доказ за наявності двох умов.

По-перше, вона містить дані про наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винності особи в його здійсненні і інших обставин, що мають значення для правильного вирішення справи.

По-друге, відомо, що адміністративно-юрисдикційні процеси формалізовані, регламентовані правовими нормами. Порядок же збору доказів визначений законодавством, причому в ряді випадків детально. Тому докази можуть бути використані в адміністративному провадженні тільки в тому випадку, якщо вони отримані в порядку і з джерел, передбачених законодавством.

Однак головна функція будь-яких доказів, в тому числі і юридичних, обґрунтувати рішення шляхом встановлення об'єктивної істини, що приймається. Нарівні з цим юридичним доказам властиві специфічні риси. *Передусім вони направлені на встановлення обставин юридичної справи*. Ними оперують уповноважені і зацікавлені особи і встановлюють ті фактичні обставини, які покладають в основу рішень, що приймаються у справі в галузі права, тобто по юридичних справах.

Юридичні докази, як було сказано раніше, – це фактичні дані. Це свідчить про те, що мова йде не про всякі аргументи, а про дані, що стосуються фактів, тобто відомостей про факти, інформації про них. Докази у справах про адміністративні правопорушення, будучи юридичними доказами, разом з тим, мають специфічні ознаки, які впливають з їх джерел. Так, у провадженні протокол про адміністративне правопорушення є не тільки джерелом доказів, але й виступає як акт, що свідчить про порушення справи, тому є не тільки обов'язковим процесуальним документом, але і займає ключове положення серед інших джерел.

Протокол – це юридичний документ, що містить дані про обставини вчиненого правопорушення і особу, яка його вчинила (ст. 254 КУАП). Він є комплексним джерелом доказової інформації. Як джерела виступають пояснення учасників провадження на відміну від тих, що стали традиційними в кримінальному і цивільному процесі свідчення. Серед документів на перший план виступають протоколи про вилучення речей і документів, що в такій якості не виділялися раніше в юридичному процесі.

У процесі боротьби з адміністративними правопорушеннями органам внутрішніх справ доводиться мати справу з численними і різноманітними доказами, їх несхожість і своєрідність не означає неможливості їх упорядкування. Таке упорядкування можна здійснити за допомогою класифікації.

Класифікація дозволяє:

✓ глибше вивчити окремі їх сторони (шляхом виявлення відмінностей і схожості), достоїнства і недоліки;

- ✓ сприяє більш точному вираженню в нормах процесуального права окремих правил збирання, дослідження доказів;
- ✓ допомагає точніше враховувати їх при оцінці і, таким чином, служить дієвим засобом здійснення завдань доказування;
- ✓ забезпечує правильне використання понять і термінів;
- ✓ усуває двозначність і неоднозначність мови.

Крім того, як і в інших галузях науки, класифікація сприяє систематизації накопичених знань.

Однак при цьому класифікація доказів повинна базуватися на правильному обліку об'єктивних властивостей явищ, що класифікуються. Одні ознаки служать основою розподілу доказів, виходячи з їх змісту, інші відображають специфіку процесуальної форми.

Класифікацію доказів можна зробити по декількох основах, які являють собою складну і розгалужену систему, оскільки самі докази різні за своїм походженням, мають різну структуру і неоднакові функції в процесі доказування, і тому охопити всі ці ознаки системою класифікації з однією основою неможливо.

У процесі побудови класифікації виникають деякі труднощі. Це передусім складність і багатоплановість структури процесу доказування. Труднощі виникають також із термінологією.

У юридичній літературі найбільш поширеним є розподіл доказів з точки зору їх змісту, тобто по ознаках, що характеризують докази як фактичні дані. Разом із тим, як уявляється, важливе значення мають і інші кваліфікуючі ознаки, що дозволяють поглибити процес пізнання, розглянувши докази у всій багатогранності сторін.

Д. М. Бахрах вважає дуже важливим групування доказів залежно від джерела відповідних відомостей. Подібного упорядкування вимагають і докази, що використовуються органами внутрішніх справ при розгляді справ про адміністративні правопорушення. Оскільки вони по своїй суті нічим не відрізняються від кримінально-процесуальних і цивільно-процесуальних, то підстави класифікації можна запозичити у цих наук.

Разом із тим специфіка адміністративних доказів передбачає пошук і інших підстав для цього упорядкування.

Так, наприклад, можлива класифікація залежно від характеру інформації, що отримується суб'єктом, методів виявлення, від часу їх виникнення.

Класифікація доказів в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ за загальнопоширеними підставами і підставами, властивими тільки цьому вигляду доказів, виглядає таким чином:

I. За носієм фактичних даних і механізму формування докази можуть бути розмежовані на особисті і речові.

Подія правопорушення відображається у свідомості людей, які брали участь у ньому або ж його спостерігали, і у вигляді різних змін на предметах і документах. Механізми цих відображень істотно відрізняються один від одного. В першому випадку це образи і поняття, що належать до сфери психіки, у другому – ця зміна предметів матеріального світу речей, їх властивостей і відносин, тобто фізичні і механічні зміни. Вирішальним критерієм в цій класифікації є зміст джерела інформації, тобто чи виходить інформація від осіб або міститься в предметах і документах. До першої групи можна віднести свідчення (усні і письмові) свідків, потерпілих, правопорушників, протокол про адміністративне правопорушення, висновки експертів. До другої групи належать речові докази (предмети і документи).

Таким чином, між особистими і речовими доказами існують відмінності в способах і умовах формування, зберігання і переробки інформації. Відмінності є також і в процесуальному режимі.

Особисті докази у свою чергу можна розділити на три групи. До *першої групи особистих доказів* можна віднести пояснення свідків, потерпілих, осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності (ст.ст. 76–79 КАСУ). При цьому свідчення може бути як в усній, так і письмовій (у вигляді пояснень) формі. Закон не вимагає обов'язкової письмової форми пояснень. Свідки і потерпілі, якщо вони є, можуть обмежитися підписом у протоколі про адміністративне правопорушення. Правопорушник має право відмовитися від письмового пояснення, також поставити свій підпис про ознайомлення з протоколом. При відмові від підпису факт ознайомлення правопорушника з протоколом повинен бути засвідчений двома понятими.

До *другої групи особистих доказів* належать протоколи про адміністративне правопорушення, протоколи огляду окремих предметів, протоколи особистого огляду, огляду речей і т. ін. У вказаних протоколах відображаються і закріплюються процесуальні дії. Обставини, а також обстановка правопорушення і пов'язані з ним події безпосередньо сприймаються суб'єктом доказування, і при розгляді справи закон не вимагає повторного проведення дій, про які йдеться, на відміну від пояснень правопорушників і свідків, і тому кожний з протоколів вказаних дій є джерелом доказу.

До *третьої групи особистих доказів* належать інші документи. Вони додаються до матеріалів справи і не вимагають ні відтворення викладеної інформації укладачем, ні опису його і умов виявлення суб'єктом доказування.

Особисті докази містять інформацію про наявність або відсутність якого-небудь факту, тобто інформація про який-небудь факт містить відомості, які підтверджують або заперечують цей факт. А якого роду ця інформація – це вже підстава для іншої класифікації (на прямі і непрямі).

Речові докази (ст. 80 КАСУ) – це передусім сам предмет, що стосується адміністративного правопорушення. На цьому предметі є сліди відображення внаслідок вказаної події.

Якщо особистий доказ являє собою комунікативний аргумент про існування або не існування факту, то пред'явлення предмета (речового доказу) є емпіричним аргументом, безпосередньо переконуючим адресата в існуванні речі і її властивостей.

Існують докази, які важко чітко розмежувати. Це плани, схеми, фотознімки, об'ємні копії. Відносно цих доказів можна вести мову лише приблизно. Наприклад, продукти психічної діяльності людини, плани, схеми, креслення ближче стоять до документів, звичайні копії до речових доказів, фотознімкам належить відіграти проміжну роль.

Розподілення доказів на особисті і речові допомагає більш правильно з'ясувати об'єктивність кожного з них і значення для процесу доказування. Найбільш об'єктивну інформацію можна отримати від другої групи доказів. У процесі психічної переробки і зберігання інформації людиною без всякого сумніву позначаються її індивідуальні властивості тоді, як інформація, що міститься в предметах і документах, позбавлена такого недоліку. Разом із тим, враховуючи особливості психіки конкретної особи, умови сприйняття інформації, можна максимально наблизити процес відтворення до об'єктивної дійсності. Уточнення і перевірка доказової інформації повинна відбуватися залежно від механізму освіти і носія її (наприклад, постановка додаткових запитань про обставини, що викликають сумніви, або перевірка автентичності документа шляхом проведення огляду, експертизи тощо).

2. За джерелом відомостей про факти докази поділяються на первинні і похідні. Первинні докази це ті, що їх юрисдикційні органи отримують безпосередньо від первинного носія інформації. Похідні докази – ті, які органи адміністративної юрисдикції отримують від опосередкованого джерела інформації.

Даний розподіл зумовлений наявністю або відсутністю проміжного носія доказової інформації. Тому в юридичній літературі часто можна зустріти термін «першоджерело», маючи на увазі первинний доказ. Цим самим немов роз'яснюється, нагадується і вказується на відсутність подальших ланок при передачі інформації про правопорушення.

Відмінність у структурі особистих і речових доказів допоможе нам більш наочно розглянути даний розподіл, тому ми до кожного з них наведемо ряд прикладів.

Початковими особистими доказами будуть свідчення (усні і письмові) свідків, потерпілих, правопорушників про факти, які мають значення для справи, що їх вони самі бачили або чули. Речовими початковими доказами будуть описи предметів і документів зі слідами правопорушення в протоколах і висновках експертів.

Похідними особистими доказами будуть показання (усні і письмові) свідків, потерпілих, правопорушників про факти, що мають значення для справи, але почуті і побачені іншими «особами», які передали інформацію даним особам. Фактичні дані, добути таким чином, слід вважати доказами тільки тоді, коли відоме початкове джерело (першоджерело). Похідними речовими доказами будуть копії (об'ємні, фотографічні й ін.) предметів і документів із слідами правопорушення, тобто всілякі копії тих предметів, що прийнято вважати речовими доказами.

Похідні докази відтворюють інформацію, якою володіє і передає першоджерело. Водночас похідні докази формуються пізніше початкових, на їхній основі і тому містять менший обсяг фактичних даних. При переході інформації через проміжного носія можливі перекручування, частина інформації може не сприйматися і не сприймається. Будучи неповним відображенням, похідна інформація залежить від початкової.

Розподіл доказів на початкові і похідні дозволяє врахувати специфічні властивості кожного з цих видів доказів.

Практичне значення цього розподілу полягає в тому, що при збиранні, дослідженні, оцінці доказів часто через похідні докази можна встановити початкові, перевірити ступінь їх достовірності. Похідні докази, при неможливості залучення прямих, можуть лягти в основу рішення в справі. Тільки необхідно мати на увазі, як було відзначено, що ступінь достовірності похідних доказів нижче, тому при відсутності початкових доказів завжди необхідно встановлювати першоджерело похідного доказу.

Таким чином у процесі доказування необхідно визначити всі можливі заходи для збирання саме початкових доказів. Проте похідні відіграють важливу роль при дотриманні умов, що гарантують точність і достовірність інформації, що міститься в них. Так, наприклад, при необхідності старанно перевірити й оцінити початкові фактичні дані (показання свідків, потерпілих, правопорушників) можна зіставити їх із похідними. Така необхідність може виникнути у випадку зміни (цілком або частково) інформації, що виходить від першоджерела. Може також виникнути необхідність істотно заповнити початковий доказ, або в похідних утримується інформація про тому самому факт, або наново відновити цей факт у випадку початкового доказу.

3. Стосовно факту вчинення адміністративного правопорушення докази під-розділяються на прямі і непрямі.

Підставою для такого розподілу є розходження в структурі процесу обґрунтування доказуваного факту.

Прямий доказ – такий, що прямо вказує на один або декілька елементів предмета доказування.

Непрямий доказ – такий, що у результаті багатоступінчастої процедури спочатку обґрунтовує існування проміжного факту, а потім, через нього, предмета доказування або його елемента.

Таким чином, побічні докази являють собою відомості про проміжні факти, окремі деталі якоїсь події, що стосується правопорушення. Ці деталі, будучи встановлені, використовуються для встановлення елементів предмета доказування. Цілком природно, що частіше побічні докази найбільш успішно використовуються для встановлення винуватості або невинуватості правопорушника.

Непрямий доказ являє собою складний, двоступінчатий (а іноді і багатоступінчастий) акт. Він прямо підтверджує деяке проміжне твердження, а потім через нього вже підтверджується доказувана обставина. Зміст непрямого доказу включає дані про такі факти, встановлення яких складає не кінцеву ціль, а проміжний етап конкретного процесу доказування. Таким чином, непрямий доказ багатоступінчастий на відміну від прямого, що є одноступінчастим. Практичне значення даного розмежування полягає в неприпустимості переоцінки прямих доказів і недооцінці непрямих. Логічний шлях від непрямих доказів до правопорушення складніше, ніж від прямих, тому його необхідно використовувати в сукупності з іншими доказами.

Процесуальні рішення на підставі непрямих доказів посадові особи органів внутрішніх справ, на жаль, приймають дуже рідко, що свідчить про недостатню фахову підготовку співробітників і невміння працювати з доказами. Непрямих доказів для притягнення до адміністративної відповідальності потрібно значно більше, ніж прямих. Водночас непрямі докази мають не менше важливе значення, завдяки їм також можна встановити істину в справі. Проте працювати з непрямыми доказами складніше, ніж із прямими, така робота потребує великого досвіду і знань, але доступна кожному працівнику органів внутрішніх справ.

4. Версії обвинувачення і версії доказу, що суперечать їм, поділяються на обвинувальні і виправдувальні.

Обвинувальні докази – відомості про факти, що встановлюють обставини, що підтверджують винність особи у вчиненні адміністративного правопорушення або обтяжують його відповідальність.

Виправдувальні докази – відомості про факти, що виключають винуватість особи в адміністративному правопорушенні або пом'якшують його відповідальність.

Розмежування орієнтує на всебічний підхід до дій по збиранню, дослідженню й оцінці доказів (опитування свідків, потерпілих, правопорушників, огляд речей, особистий огляд, експертиза).

Розподіл доказів на обвинувальні і виправдувальні має значення тільки щодо конкретного правопорушника. При цьому, який саме доказ встановлений, залежить від значення самого доказу, від його фактичного змісту, а не від того, ким він поданий або виявлений. Тому, якщо спочатку доказ був обвинувальним, а потім став виправдувальним, то це відбулося тому, що був відкритий його істинний зміст. Якщо відомості про факти містять у той же час обвинувальну і виправдувальну інформацію, отже в одному джерелі міститься декілька доказів.

Для всебічного, повного й об'єктивного дослідження обставин справи необхідно виявляти як обвинувальні, так і виправдувальні докази. У ході розгляду можливі випадки, що коли виступають, на перший погляд, виправдувальні докази одержують надалі оцінку обвинувальних, і навпаки.

Обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративні правопорушення, перераховані в ст. 34 КУАП, якими є:

- 1) щире розкаяння винного;
- 2) відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди;

- 3) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин;
- 4) вчинення правопорушення неповнолітнім;
- 5) вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

Законами України може бути передбачено й інші обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення. Орган (посадова особа), який вирішує справу про адміністративне правопорушення, може визнати пом'якшувачими і обставини, не зазначені в законі.

Обставини, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, визначаються у ст. 35 КУАП. Ними визнаються:

- 1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її;
- 2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин;
- 3) втягнення неповнолітнього в правопорушення;
- 4) вчинення правопорушення групою осіб;
- 5) вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин;
- 6) вчинення правопорушення в стані сп'яніння. Орган (посадова особа), який накладає адміністративне стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати дану обставину обтяжуючою.

Таким чином, орган (посадова особа) може визнати пом'якшувачими обставинами і такі, що не зазначені в законі, і, навпаки, не визнати обтяжуючою обставину, прямо зазначену в законі (вчинення правопорушення в стані сп'яніння).

У цьому вбачається ухил законодавця у бік виправдувальних доказів, тобто виявляється гуманність.

5. Залежно від джерел докази діляться на такі, що містяться у:

- протоколах про адміністративні правопорушення;
- поясненнях осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності;
- поясненнях потерпілих;
- поясненнях свідків;
- висновках експертів;
- речових доказах;
- протоколах про вилучення речей і документів; інших документах. Доказування і докази нерозривно пов'язані з приводами адміністративної юрисдикції.

Приводом до порушення адміністративної справи служить інформація про проступок, яка отримана уповноваженим органом або посадовою особою в результаті безпосереднього виявлення у встановленій формі.

Чинне законодавство не визначає джерела одержання інформації про вчинені проступки. Проте аналіз адміністративної практики дозволяє виділити в якості таких (ст. 79 КАСУ):

- заяви і листи громадян;
- повідомлення представників громадськості;
- повідомлення установ, підприємств і організацій;
- повідомлення засобів масової інформації;
- безпосереднє виявлення повноважною особою адміністративного проступку.

В останні роки в пресі піднімається питання про можливість початку адміністративно-юрисдикційної діяльності по одному лише факту правопорушення, при невідомості особи, що учинила правопорушення.

Так І. П. Голосніченко на питання, чи потрібно порушувати провадження про адміністративний проступок із відсутністю особи, яка вчинила правопорушення, відповідає, що «виходячи з принципу про невідворотність покарання, упорядкування протоколу в таких випадках також необхідно». Тому, вважає він, «необхідно в законодавчому порядку закріпити упорядкування протоколів про адміністративне правопорушення по факту вчинення проступків, суспільна небезпека яких значна, наприклад, за порушення вимог Правил охорони електричних мереж; порушення Правил дорожнього руху, наслідком якого стало заподіяння майнового збитку; порушення Правил охорони магістральних трубопроводів; незаконне виготовлення і використання радіопередавальних установок; порушення правил про валютні операції і т. ін.

Уважається, що ці ідеї заслуговують підтримки. На даний час є цілий ряд проступків, що по своїй суспільній небезпеці близькі до злочинів. Досить часто законодавець подібний адміністративний проступок при його повторенні іменує злочином. У зв'язку з цим пропонується визначити в законодавчому порядку перелік проступків, що мають велику суспільну небезпеку в порівнянні з іншими проступками, і у випадку, коли невідома особа вчинить один із цих проступків, порушувати адміністративне провадження.

Постає ще одне питання: хто ж повинен з'ясувати обставини справи і встановити осіб, які вчинили проступок? З вимог адміністративного законодавства випливає, що шукати правопорушника повинні особи органів, у компетенцію яких входить здійснення адміністративної юрисдикції, або органів, що порушують справи про адміністративні проступки. Наприклад, в органах внутрішніх справ функція встановлення осіб, які вчинили адміністративні проступки, покладені в основному на дільничних інспекторів міліції (наказ МВС України № 1212 від 2004 р., що затвердив Положення про службу дільничних інспекторів міліції). Ці посадові особи зобов'язані складати протоколи про адміністративні правопорушення і виявляти осіб, що їх вчинили, на адміністративній ділянці, яка обслуговується.

Заяви і листи громадян. Під цим приводом розуміється повідомлення компетентних органів про адміністративний проступок окремими фізичними особами. Форма і засіб доведення громадянами до цих органів відомостей про проступок не має принципового значення. Привід наявний незалежно від того, яким чином його повідомлення виражене: **в усній або письмовій формі**. В усіх випадках уповноважені на те органи адміністративної юрисдикції зобов'язані прийняти початкові відомості про проступок, розглянути їх у межах своєї компетенції і вирішити питання про порушення адміністративної справи і провадження розслідування. Важливо, щоб заява так чи інакше була звернена до органів (посадових осіб), уповноважених розслідувати адміністративне правопорушення.

У якості заяви як виду звернення слід розглядати і скаргу потерпілого, що також є приводом до порушення справи. Проте Законом України «Про звернення громадян», прийнятим Верховною Радою 2 жовтня 1996 року, що письмове звернення без указівки місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, за яким неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає.

Повідомлення установ, підприємств, організацій і посадових осіб є також одним із приводів до порушення адміністративної справи. Сутність його полягає в тому, що адміністрації установ, підприємств і організацій через своїх керівників повідомляють відповідні органи про вчинені або такі, що скоюються, адміністративні порушення.

За своїм змістом дані повідомлення повинні відповідати тим же вимогам, що висуваються до заяв громадян.

Повідомлення преси, радіо і телебачення є самостійними приводами для порушення адміністративної справи. Опубліковані в пресі або передані по радіо або телебаченню повідомлення звернені не тільки до органів, правомочних порушувати адміністративні справи, але і до широкого кола громадян, які очікують належного реагування на публікацію.

Інформація про вчинення адміністративних правопорушень може бути отримана відповідними органами не тільки з перерахованих вище джерел, але й у результаті їхньої активної діяльності, спрямованої на виявлення схованих правопорушень (наприклад, збереження наркотичних засобів і психотропних речовин без цілі збуту в невеликих розмірах; збереження вогнепальної, холодної або пневматичної зброї і бойових набоїв і ін.).

Для органів внутрішніх справ саме такий засіб одержання інформації є основним. Найважливішим принципом їхньої діяльності є принцип активності. Вони зобов'язані активно й оперативно виявляти правопорушення.

Цей привід відрізняється від інших насамперед тим, що питання про порушення адміністративної справи вирішується з власної ініціативи осіб, які здійснюють адміністративний нагляд. Він повинен ґрунтуватися на конкретних об'єктивних даних, що свідчать про вчинення адміністративного проступку.

При виявленні адміністративного правопорушення працівнику органів внутрішніх справ необхідно:

- вимагати від громадянина припинення протиправних дій. Якщо порушник (порушники) настроєний агресивно, схильний до вчинення більш тяжкого правопорушення або виявляє непокору законним вимогам працівника міліції, демонстративно привертає увагу оточуючих – треба запросити (по радіо, телефону, через чергового по ОВС) допомогу нарядів міліції або попросити сприяння в громадян, які є поблизу від місця події, та з їхньою допомогою вжити заходів до доставляння його в ОВС, а при неможливості – у найближче службове приміщення (наприклад, житлово-експлуатаційна організація, громадський пункт охорони порядку й ін.);

- коротко опитати заявника і свідків про характер правопорушення й обставини його вчинення. У разі потреби запросити заявника і свідків в ОВС;

- перевірити документи з метою встановлення особистості порушника, записати його дані. Особливу увагу звертати на відповідність наявної в документі фотографії особистості і зовнішності того, хто перевіряється, цілісність захисної сітки документа, термін його дії, реєстрацію громадянина, наявність відтисків печаток і т. ін. У ході перевірки необхідно поставити порушнику контрольні запитання, звіряючи відповіді з даними, зазначеними в документі. При перевірці документів рекомендується стояти в напівоберту від нього і тримати його в полі зору. Перевірку бажано робити в певному віддаленні від сторонніх громадян;

- залежно від обставин і характеру спрямованості правопорушення вжити таких заходів:

- обмежитися усним попередженням, право на яке регламентується ст. 11 Закону України «Про міліцію»;

- оштрафувати на місці (у випадку, коли за дане правопорушення встановлено адміністративну відповідальність у вигляді штрафу і протокол по ньому не складається, ст. 258 КУАП);

- доставити порушника в орган внутрішніх справ, дотримуючись вимог, передбачених ст. 279 КУАП. Доставляння в ОВС або громадський пункт охорони порядку осіб,

які учинили адміністративні правопорушення, провадиться в прямо передбачених законом випадках при необхідності:

- припинення правопорушення, коли вичерпані інші заходи впливу;
- встановлення особистості правопорушника, якщо встановити її іншим шляхом не є можливим;
- складання протоколу про правопорушення при неможливості складання його на місці, якщо складання протоколу є обов'язковим;
- забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ і виконання постанов по справах про правопорушення.

Доставляння має бути зроблене в можливо короткий строк. Перебування в приміщенні охорони громадського порядку доставленої особи не може тривати більше однієї години.

При затриманні і доставлянні громадян працівниками міліції їм повідомляються підстави та мотиви такого затримання або арешту (взяття під варту), роз'яснюється право оскаржувати їх у суді; надаються усно роз'яснення частини першої статті 63 Конституції України, права відмовитися від надання будь-яких пояснень або свідчень до прибуття захисника та одночасно в друкованому вигляді – роз'яснення статей 28, 29, 55, 56, 59, 62 і 63 Конституції України та прав осіб, затриманих або заарештованих (взятих під варту), встановлених законами, у тому числі права здійснювати захист своїх прав та інтересів особисто або за допомогою захисника з моменту затримання або арешту (взяття під варту) особи, права відмовитися від надання будь-яких пояснень або свідчень до прибуття захисника; забезпечується можливість з моменту затримання або арешту (взяття під варту) захищати себе особисто та користуватися правовою допомогою захисника. При затриманні громадян за вчинення таких адміністративних правопорушень, як дрібне хуліганство, незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту у невеликих розмірах, злісна непокора законній вимозі або розпорядженню працівника міліції і деяких інших, необхідно встановити також свідків порушення, запросити їх в органи внутрішніх справ, вилучити речові докази допущеного правопорушення і вжити заходів до їхньої цілості (наприклад, наркотичних засобів).

У ході боротьби з проступками, пов'язаними з порушенням антиалкогольного законодавства і наркоманією, працівникам органів внутрішніх справ доводиться мати справу з усіма видами доказів, передбачених законодавцем. Для збору доказів застосовують різноманітні прийоми, засоби і методи. Практика свідчить про те, що найчастіше докази по даній групі порушень збираються за допомогою спостереження, особистого огляду й огляду речей (ст. 264 КУАП), вилучення речей і документів (ст. 265 КУАП), медичного огляду (ст. 266 КУАП).

3. Учасники доказування, їх види та правовий статус

Залежно від ролі і призначення, обсягу і повноважень, форм і методів участі у провадженні по справах про адміністративні правопорушення учасників доказування можна розділити на декілька груп.

1. Компетентні посадові особи, наділені правом приймати владні акти, складати правові документи, що визначають перебіг справи. Ці особи, які володіють адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, можуть приймати постанови в справі (про

застосування мір адміністративного стягнення, припинення справи і т. д.), скасовувати і змінювати їх.

Повноваження державних органів, громадських організацій, посадових осіб, що здійснюють владну діяльність, неоднакові. Вони різняться по категоріях справ (предметах ведення) і змісту владних прав по кожній підвідомчій категорії. У провадженні по справах про адміністративні правопорушення немає чіткого розмежування процесуальних функцій, як, наприклад, у кримінальному процесі, тому нерідко суб'єкти даної групи виконують функції від порушення і розслідування справи до розгляду і виконання винесеної постанови про накладення адміністративного стягнення.

2. Суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі, – особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілий, їхні законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники) і захисники.

Правовий статус зазначених суб'єктів регламентується законом.

Для характеристики суб'єктів, які притягаються до відповідальності, істотне значення має поняття «деліктність». Воно входить складовим елементом у загальну правоздатність учасників відношень адміністративної відповідальності.

Адміністративна деліктоздатність – це юридична властивість або стан суб'єкта, що полягає в спроможності (можливості) прийняти на себе відповідальність за зроблений адміністративний проступок.

У теорії права висловлена думка про те, що володіння правосуб'єктністю тим самим передбачає і деліктоздатність. Дійсно, деякі ознаки деліктності суб'єкта – вік, психічний стан (осудність) – є суб'єктивною передумовою до деліктності, тобто в якихось ознаках поняття «правоздатність» і «деліктоздатність» збігаються.

Проте якщо взяти до уваги, що поняття «юридична відповідальність» у літературі ототожнюється або з покаранням, або з обов'язком відповідати, то правосуб'єктність ніяк не співвідноситься з деліктністю, що розуміється як сума умов, за наявності яких суб'єкт спроможний відповідати за проступок. Деліктність формується адміністративним законодавством як сукупність загальних і спеціальних умов.

До загальних умов належать досягнення визначеного законом віку, наявність у протиправних діях проступку, стан осудності і карності.

До спеціальних умов – посадове становище суб'єкта відповідальності, громадянство, відсутність права на екстериторіальність. Вік має особливо важливе значення, ним, зокрема, визначається коло осіб, що взагалі підлягають дії адміністративного законодавства, умови його застосування, порядок адміністративного переслідування.

Залежно від характеру адміністративного проступку законодавством передбачено різноманітний вік, по досягненні якого громадянин може брати участь у відношеннях адміністративної відповідальності.

Адміністративна деліктність за загальним правилом настає з 16річного віку, тобто при наявності обмеженої дієздатності. Проте й обмежена дієздатність, якою особи володіють до 18річного віку, є умовою адміністративної відповідальності. І тільки за деякі адміністративні правопорушення відповідальність настає з 17 або 18річного віку. Так, наприклад, із 17річного віку відповідальність настає за порушення військовозобов'язаними чи призовниками законодавства про військовий обов'язок і військову службу (ст. 210 КУАП), навмисне зіпсуття обліково-військових документів або втрату їх з необережності (ст. 211 КУАП), неявку на виклик у військовий комісаріат (ст. 2111 КУАП).

При досягненні повної дієздатності з 18річного віку відповідальність настає, в основному, за правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління.

Наприклад, за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 1851 КУАП) організатор як суб'єкт підлягає відповідальності саме з цього віку. Так само з 18-річного віку настає адміністративна відповідальність за порушення правил адміністративного нагляду (ст. 187 КУАП) особами, які перебувають під адміністративним наглядом в органах внутрішніх справ. Можна навести й інші приклади.

Деліктоздатність перебуває в прямій залежності від осудності суб'єкта. Лише осудні особи мають дієздатність, можуть виступати активними учасниками праводіносин. Проте не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час учинення протиправної дії або бездіяльності перебувала в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства або іншого хворобливого стану.

До неосудності, проте, не належить стан сп'яніння. Стаття 35 КУАП установлює, що вчинення правопорушення особою, яка перебуває в стані сп'яніння, є обставиною, що обтяжує відповідальність.

Втім, орган (посадова особа), що накладала адміністративне стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати дану обставину обтяжуючою.

Умовою деліктності є також карність, що розуміється як допустимість, застосовність покарання.

Це період часу, протягом якого правопорушник може бути підданий стягненню за проступок, обмежений строком давності адміністративного покарання.

Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності відповідно до ст. 268 КУАП має право:

- ✓ знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання;
- ✓ при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи;
- ✓ виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження;
- ✓ оскаржити постанову по справі.

Справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. За відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є відомості про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи та якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

При розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 44, статтями 51, 145, 157, 160, 1602, 173, ч. 3 ст. 178, статтями 185, ч. 1 ст. 185, статтями 185 і 187 КУАП, присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, обов'язкова. У випадку відхилення від явки за викликом органу внутрішніх справ або судді цю особу може бути органом внутрішніх справ піддано приводу.

Потерпілим, відповідно до ст. 269 КУАП, є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду.

Потерпілий має право знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, оскаржувати постанову по справі про адміністративне правопорушення. Якщо в протоколі про адміністративне правопорушення зазначений потерпілий, із моменту упорядкування протоколу ця особа набуває зазначені вище процесуальні права.

У тих випадках, коли потерпілий є неповнолітнім або особою, яка через свої фізичні або психічні вади не може самостійно здійснювати свої права, його інтереси вправі представляти його законні представники – батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники.

Отже, **законний представник** – особа, яка має право представляти інтереси особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, і потерпілого, який є неповнолітнім.

З метою захисту прав особи, яка притягається до відповідальності, або потерпілого у випадку, коли такі особи є неповнолітніми або через свої фізичні чи психічні вади не можуть здійснювати свої права у справах про адміністративні правопорушення, їх інтереси можуть представляти законні представники. До таких законних представників належать батьки, усиновителі, опікуни та піклувальники.

Згідно із Сімейним кодексом від 10.02.2002 р. батьки мають право звертатися до суду, органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадських організацій за захистом прав та інтересів дитини, а також непрацездатних сина, дочки як їх законні представники без спеціальних на те повноважень. Батьки мають право звернутися за захистом прав та інтересів дітей і тоді, коли відповідно до закону вони самі мають право звернутися за таким захистом.

Повнолітні дочка, син мають право звернутися за захистом прав та інтересів непрацездатних, немічних батьків як їх законні представники, без спеціальних на те повноважень.

Опіка, піклування встановлюється над дітьми, які залишилися без батьківського піклування. Опіка встановлюється над дитиною, яка не досягла чотирнадцяти років, а піклування – над дитиною у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років. Опіка, піклування над дитиною встановлюється органом опіки та піклування, а також судом у випадках, передбачених Цивільним кодексом України.

Згідно із Законом України «Про психіатричну допомогу» від 22.02.2000 р. законні представники – батьки (усиновителі), опікуни або інші особи, уповноважені законом представляти інтереси осіб, які страждають на психічні розлади, у тому числі здійснювати захист їх прав, свобод і законних інтересів при наданні їм психіатричної допомоги.

Законні представники мають ті самі права, що і особи, інтереси яких вони представляють. Виключенням є право давати пояснення, оскільки їх може давати особа, що була присутня при вчиненні правопорушення. Подавати скаргу на рішення органу (посадової особи), який розглядав справу, законний представник може лише від імені особи, яку він представляє. Здійснювати свої права законний представник може на підставі документа, що підтверджує ставлення законного представника до потерпілого або особи, що притягається до відповідальності, як такого.

Над неповнолітніми у віці до 15 років, які залишилися без батьківського піклування, а також над особами, визнаними у встановленому порядку душевнохворими, установлюється опіка опікунськими радами районних державних адміністрацій. Щодо неповнолітніх у віці від 15 до 18 років і дорослих, які у силу стану здоров'я не можуть самі захищати свої права, установлюється піклування. Піклувальники надають цим особам допомогу у здійсненні їхніх прав і обов'язків як у випадках притягнення цих осіб до адміністративної відповідальності, так і у випадках, коли вони є потерпілими в справі.

Правовий статус законних представників регламентується ст. 270 КУАП, відповідно до якої вони мають право: знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання від імені особи, інтереси якої вони представляють; приносити скарги на рішення органу (посадової особи), що розглядає справу.

Захисник також є особою, яка має інтерес при провадженні в справі про адміністративне правопорушення, і він може брати участь у процесі після складання протоколу.

Стаття 59 Конституції України визначає, що кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура. У випадках, передбачених законом, правову допомогу надають також інші особи, які за законом мають право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 р. з наступними змінами встановлює порядок та умови роботи адвокатури.

Адвокатура України – недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури в порядку, встановленому Законом «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Адвокатуру України складають всі адвокати України, які мають право здійснювати адвокатську діяльність. З метою забезпечення належного здійснення адвокатської діяльності, дотримання гарантій адвокатської діяльності, захисту професійних прав адвокатів, забезпечення високого професійного рівня адвокатів та вирішення питань дисциплінарної відповідальності адвокатів в Україні діє адвокатське самоврядування. Адвокатура є незалежною від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Держава створює належні умови для діяльності адвокатури та забезпечує дотримання гарантій адвокатської діяльності.

Адвокатом може бути фізична особа, яка має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи в галузі права не менше двох років, склала кваліфікаційний іспит, пройшла стажування (крім випадків, встановлених цим Законом), склала присягу адвоката України та отримала свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю.

Не може бути адвокатом особа, яка:

- 1) має непогашену чи незняту в установленому законом порядку судимість за вчинення тяжкого, особливо тяжкого злочину, а також злочину середньої тяжкості, за який призначено покарання у виді позбавлення волі;
- 2) визнана судом недієздатною чи обмежено дієздатною;
- 3) позбавлена права на заняття адвокатською діяльністю – протягом двох років з дня прийняття рішення про припинення права на заняття адвокатською діяльністю;
- 4) звільнена з посади судді, прокурора, слідчого, нотаріуса, з державної служби або служби в органах місцевого самоврядування за порушення присяги, вчинення корупційного правопорушення – протягом трьох років з дня такого звільнення.

Несумісною з діяльністю адвоката є:

- 1) робота на посадах осіб, зазначених у пункті 1 частини першої статті 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»;
- 2) військова або альтернативна (невійськова) служба;
- 3) нотаріальна діяльність;
- 4) судово-експертна діяльність.

Вимоги щодо несумісності з діяльністю адвоката, передбачені пунктом 1 цієї частини, не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), членів Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі).

У разі виникнення обставин несумісності, встановлених частиною першою цієї статті, адвокат у триденний строк з дня виникнення таких обставин подає до ради адвокатів регіону за адресою свого робочого місця заяву про зупинення адвокатської діяльності.

Видами адвокатської діяльності є:

1) надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань, правовий супровід діяльності юридичних і фізичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, держави;

2) складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру;

3) захист прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення;

4) надання правової допомоги свідку у кримінальному провадженні;

5) представництво інтересів потерпілого під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, прав і обов'язків потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача у кримінальному провадженні;

6) представництво інтересів фізичних і юридичних осіб у судах під час здійснення цивільного, господарського, адміністративного та конституційного судочинства, а також в інших державних органах, перед фізичними та юридичними особами;

7) представництво інтересів фізичних і юридичних осіб, держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування в іноземних, міжнародних судових органах, якщо інше не встановлено законодавством іноземних держав, статутними документами міжнародних судових органів та інших міжнародних організацій або міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

8) надання правової допомоги під час виконання та відбування кримінальних покарань.

Адвокат може здійснювати інші види адвокатської діяльності, не заборонені законом.

Професійні права адвоката

Під час здійснення адвокатської діяльності адвокат має право вчиняти будь-які дії, не заборонені законом, правилами адвокатської етики та договором про надання правової допомоги, необхідні для належного виконання договору про надання правової допомоги, зокрема:

1) звертатися з адвокатськими запитами, у тому числі щодо отримання копій документів, до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також до фізичних осіб (за згодою таких фізичних осіб);

2) представляти і захищати права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб у суді, органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, громадських об'єднаннях, перед громадянами, посадовими і службовими особами, до повноважень яких належить вирішення відповідних питань в Україні та за її межами;

3) ознайомлюватися на підприємствах, в установах і організаціях з необхідними для адвокатської діяльності документами та матеріалами, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом;

4) складати заяви, скарги, клопотання, інші правові документи та подавати їх у встановленому законом порядку;

5) доповідати клопотання та скарги на прийомі в посадових і службових осіб та відповідно до закону одержувати від них письмові мотивовані відповіді на ці клопотання і скарги;

6) бути присутнім під час розгляду своїх клопотань і скарг на засіданнях колегіальних органів та давати пояснення щодо суті клопотань і скарг;

7) збирати відомості про факти, що можуть бути використані як докази, в установленому законом порядку запитувати, отримувати і вилучати речі, документи, їх копії, ознайомлюватися з ними та опитувати осіб за їх згодою;

8) застосовувати технічні засоби, у тому числі для копіювання матеріалів справи, в якій адвокат здійснює захист, представництво або надає інші види правової допомоги, фіксувати процесуальні дії, в яких він бере участь, а також хід судового засідання в порядку, передбаченому законом;

9) посвідчувати копії документів у справах, які він веде, крім випадків, якщо законом встановлено інший обов'язковий спосіб посвідчення копій документів;

10) одержувати письмові висновки фахівців, експертів з питань, що потребують спеціальних знань;

11) користуватися іншими правами, передбаченими цим Законом та іншими законами.

Під час здійснення адвокатської діяльності адвокат зобов'язаний:

1) дотримуватися присяги адвоката України та правил адвокатської етики;

2) на вимогу клієнта надати звіт про виконання договору про надання правової допомоги;

3) невідкладно повідомляти клієнта про виникнення конфлікту інтересів;

4) підвищувати свій професійний рівень;

5) виконувати рішення органів адвокатського самоврядування;

6) виконувати інші обов'язки, передбачені законодавством та договором про надання правової допомоги.

Адвокату забороняється:

1) використовувати свої права всупереч правам, свободам та законним інтересам клієнта;

2) без згоди клієнта розголошувати відомості, що становлять адвокатську таємницю, використовувати їх у своїх інтересах або інтересах третіх осіб;

3) займати у справі позицію всупереч волі клієнта, крім випадків, якщо адвокат впевнений у самообмові клієнта;

4) відмовлятися від надання правової допомоги, крім випадків, встановлених законом.

Адвокат забезпечує захист персональних даних про фізичну особу, якими він володіє, відповідно до законодавства з питань захисту персональних даних.

В процесі здійснення свої професійних обов'язків адвокат зобов'язаний зберігати адвокатську таємницю.

Адвокатською таємницею є будь-яка інформація, що стала відома адвокату, помічнику адвоката, стажисту адвоката, особі, яка перебуває у трудових відносинах з адвокатом, про клієнта, а також питання, з яких клієнт (особа, якій відмовлено в укладенні договору про надання правової допомоги з передбачених цим Законом підстав) звертався до адвоката, адвокатського бюро, адвокатського об'єднання, зміст порад, консультацій, роз'яснень адвоката, складені ним документи, інформація, що зберігається на електронних носіях, та інші документи і відомості, одержані адвокатом під час здійснення адвокатської діяльності.

2. Інформація або документи можуть втратити статус адвокатської таємниці за письмовою заявою клієнта (особи, якій відмовлено в укладенні договору про надання правової допомоги з передбачених цим Законом підстав). При цьому інформація або документи, що отримані від третіх осіб і містять відомості про них, можуть поширюватися з урахуванням вимог законодавства з питань захисту персональних даних.

3. Обов'язок зберігати адвокатську таємницю поширюється на адвоката, його помічника, стажиста та осіб, які перебувають у трудових відносинах з адвокатом, адвокатським бюро, адвокатським об'єднанням, а також на особу, стосовно якої припинено або зупинено право на заняття адвокатською діяльністю. Адвокат, адвокатське бюро, адвокатське об'єднання зобов'язані забезпечити умови, що унеможливають доступ сторонніх осіб до адвокатської таємниці або її розголошення.

4. У разі пред'явлення клієнтом вимог до адвоката у зв'язку з адвокатською діяльністю адвокат звільняється від обов'язку збереження адвокатської таємниці в межах, необхідних для захисту його прав та інтересів. У такому випадку суд, орган, що здійснює дисциплінарне провадження стосовно адвоката, інші органи чи посадові особи, які розглядають вимоги клієнта до адвоката або яким стало відомо про пред'явлення таких вимог, зобов'язані вжити заходів для унеможливлення доступу сторонніх осіб до адвокатської таємниці та її розголошення.

5. Особи, винні в доступі сторонніх осіб до адвокатської таємниці або її розголошенні, несуть відповідальність згідно із законом.

Статтею 268 КУпАП передбачено право особи, яка притягається до відповідальності користуватися послугами адвоката або іншого фахівця у галузі права.

Захисник має права, які визначені цією статтею: знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, подавати скарги на рішення органу (посадової особи) від імені та за дорученням особи, яка його запросила, а також інші права, передбачені законами України. При здійсненні своїх повноважень адвокат не замінює особи, яка його запросила, а діє разом із нею.

Виконувати обов'язки адвоката при розгляді справи можливо лише за наявності в нього відповідного ордеру, який видається адвокатським об'єднанням, або відповідні довіреності на ведення справи.

Захисник зобов'язаний точно і неухильно додержуватися вимоги чинного законодавства, використовувати всі передбачені законом засоби захисту прав і законних інтересів громадян, які притягаються до адміністративної відповідальності. Правовий статус адвоката регламентується Законом України «Про адвокатуру».

Процесуальне положення адвоката при його участі в справі про адміністративне правопорушення встановлюється ст. 271 КУпАП, відповідно до якої він має право:

- знайомитися з матеріалами справи;
- заявляти клопотання;
- за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), що розглядає справу, а також інші права, передбачені законами України.

3. Особи й органи, що сприяють здійсненню провадження в справі про адміністративне правопорушення:

свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, поняті. Одні з них (свідки, експерти) повідомляють дані повноважному органу або посадовій особі. Інші (перекладачі, поняті) – потрібні для закріплення доказів або забезпечення необхідних умов адміністративного провадження.

Свідок як учасник адміністративного процесу відіграє важливу роль у з'ясуванні обставин, що мають значення для правильного вирішення справи, ним є будь-яка особа, яка може дати пояснення про відомі їй які-небудь обставини, що підлягають встановленню в справі. Законодавець не встановлює обмежень для виклику як свідків у справі залежно від їхнього віку. Припускається опитування неповнолітніх і навіть малолітніх з урахуванням ступеня розвитку, умов сприйняття і стану органів їхніх почуттів, якщо посадові особи, яка здійснюють провадження в справі про адміністративне правопорушення вважають, що поряд з іншими доказами пояснення зазначених осіб є достовірними.

Правовий статус свідків визначається ст. 272 КУАП, відповідно до якої вони зобов'язані явитися в зазначений час за викликом органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа, дати правдиві пояснення, повідомити усе відоме їм у справі і відповісти на поставлені запитання.

Експерт також є особою, яка сприяє здійсненню провадження, і його правовий статус визначено КУАП (ст. 273).

Експерт – це особа, що володіє спеціальними глибокими пізнаннями в якійсь сфері людської діяльності, яка реалізує ці пізнання відповідно до науково розробленої методики. Порядок участі експерта при провадженні по справах про адміністративні правопорушення визначено законом: у винесеному посадовою особою постанові про призначення експертизи вказується, якому експерту або установі доручено проведення конкретного виду експертизи.

Таким чином, експерт призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у випадку, коли виникає необхідність у спеціальних пізнаннях.

Експерт має право знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для дачі висновку, із дозволу органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, ставити особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи, бути присутнім при розгляді справи.

Експерт також зобов'язаний з'явитися за викликом органу (посадової особи) і дати об'єктивний висновок у поставлених перед ним запитаннях.

На відміну від експерта притягнення спеціаліста у провадженні по справах про адміністративні правопорушення для вирішення спеціальних питань, що стосуються обставин вчиненого правопорушення, не має жорсткої процесуальної процедури, тобто не потребує винесення процесуального документа – постанови, а припускає навіть варіант усного запрошення.

Перекладач, як учасник провадження, призначається у випадках, коли особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, або інші особи, які беруть участь у справі (потерпілий, свідок), не володіють мовою, якою ведеться провадження. Участь перекладача надає їм можливість користуватися рідною або іншою мовою, якою вони володіють, що сприяє об'єктивному, усебічному, повному дослідженню обставин справи.

Перекладач призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення. Він зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і зробити повно і точно доручений йому переклад. За відхилення від явки або відмову від перекладу до нього можуть бути застосовані міри громадського впливу.

Правовий статус перекладача регламентується ст. 274 КУАП.

Поняті – особи, які сприяють здійсненню провадження в справі про адміністративне правопорушення, не зацікавлені у результаті справи. Завдання їх полягає в засвідченні своїми підписами факту правильного відображення в протоколі характеру проведених дій, їхньої послідовності і результатів. Об'єктивність відображення того, що відбувається, забезпечується участю принаймні двох понять. Практика провадження по справах про адміністративні правопорушення наполегливо потребує участі спеціалістів і понять у справі про адміністративні правопорушення, визначення їхнього процесуального положення, проте законодавцем їхній правовий статус не визначено.

4. Місце експертизи в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ

Будь-яка експертиза – це насамперед застосування спеціальних, професійних знань і саме таких, які пройшли апробацію досвідом. Експертиза також передбачає, що її результатом є відомості, отримані шляхом застосування апробованих і запропонованих методик, на основі прикладного дослідження об'єктом особою конкретного об'єкта з використанням спеціального інструментарію. Природа експертизи в адміністративному процесі розкривається шляхом з'ясування родових, загальних для всіх експертиз у їх великому різноманітті в процесуальній і непроцесуальній формі і видових ознак.

Так одним із нових видів експертиз в останні роки стала правова експертиза документів, проектів нормативних актів; особливий статус має державна експертиза, наприклад, дослідженню екологічної експертизи підлягають такі проекти, реалізація яких може спричинити негативний вплив на навколишнє природне середовище; державній експертизі підлягають запаси корисних копалин і ін.

Експертизи проводяться в окремих відомствах, які розробляють певні рекомендації в забезпечення державних функцій, одним з прикладів яких служить пожежно-технічна експертиза промислових об'єктів.

Експертизи переслідують прагматичну мету і за суттю є прикладним дослідженням конкретного об'єкта задля досягнення не власне наукового знання, але такого, що забезпечує потреби практичного плану. Характерною рисою такого дослідження є застосування особливих, спеціальних методик, що відповідають вимогам відтворення контрольних результатів в умовах, подібних до попереднього експерименту. Тому будь-яка експертиза має свій цілком визначений регламент, порядок здійснення, зумовлений специфікою предмета й сферою застосування спеціальних знань.

Виходячи із змісту законодавчої норми щодо підстав для проведення експертиз, остання може мати своїм предметом обставини й елементи різних сфер практичної діяльності, для професійної оцінки яких потрібні спеціальні знання. Саме в такому розумінні використовується термін експертиза в різних відомчих актах, що регулюють несудові експертизи. Експертизи, що супроводжують юридичні процеси, головним чином забезпечують ті процеси доказовою інформацією щодо обставин правопорушення.

Діяльність органів внутрішніх справ має специфічні завдання, тому й предмет кожної експертизи, проведеної в адміністративному процесі у справах про адміні-

стративні проступки, відмінний від предметів експертиз в кримінальних, митних чи господарських справах.

В юридичних провадженнях необхідно встановлювати обставини, без яких неможливо уявити суть правопорушення. Час і місце вчинення правопорушення, що належать до елементів категорії події, в адміністративних провадженнях є винятковими обставинами, оскільки дозволяють кваліфікувати конкретне правопорушення.

Об'єкти експертизи, до яких належать акти й документи, технології, наслідки впливу на навколишнє середовище, промислові й інші вироби, предмети мистецтва, рукописи, живі організми, включаючи людей. Різні й цілі таких експертиз. Оскільки експертиза являє собою форму дослідження, завжди існує регламент її проведення й форма досягнутих результатів.

Процесуальна експертиза – один із різновидів експертизи, що має особливі ознаки, характер якої заданий нормою процесуального права, у тому числі й КУАП.

Як будь-яка інша експертиза, реалізація відповідною особою своїх спеціальних знань за завданням правоохоронних та судових органів в адміністративному провадженні по суті являє собою спеціальне дослідження.

Експертизи у провадженнях про адміністративні правопорушення поряд зі специфічними завданнями конкретної справи **вирішують загальні завдання, визначені в ст. 245 КУАП**; ними є: своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законодавстві забезпечення виконання винесеної постанови, з'ясування причин і умов, що сприяють учиненню адміністративного правопорушення, запобігання правопорушень, зміцнення законності.

Суть завдань експертизи впливає на характер пошуків характерних ознак щодо предметів експертиз певного роду, виду; їх зміст щільно пов'язаний із предметом доказування в справі, з обставинами, які служать підставою для прийняття рішень у справах. Крім того завдання експертизи багато в чому залежать від властивостей об'єктів експертизи; реалізація цих завдань знаходиться під корегуючим впливом факторів об'єктивного плану, наприклад, від можливостей рівня розвитку науково-методичного і технічного експертного забезпечення.

Спеціалізація предмета конкретної експертизи базується на загальних завданнях, що стоять перед експертизами: впровадження в дослідницькій діяльності передових досягнень науки й техніки; виявлення фактів, які пов'язані із предметом експертизи, що впливають на запобігання злочинності в майбутньому, тим самим визначати подальший напрямок розвитку науки й техніки для потреб провадження у справах.

На стан упорядкованості діяльності правоохоронних органів, пов'язаної з використанням спеціальних знань у юридичних провадженнях, впливає чітке визначення складових характерних ознак судової експертизи. Даний фактор впливає на організацію та супроводження процесу експертних досліджень.

Єдиний погляд ряду вчених у визначенні ознак судової експертизи полягає в тому, що вони являють собою окремі, самостійні комплекси; водночас спостерігається відсутність системного підходу у виділенні класифікаційних ознак судової експертизи.

У комплекс таких ознак пропонують включати процесуальну форму експертизи, використання експертом спеціальних знань, процесуальну форму призначення експертизи, процесуальну самостійність і індивідуальну відповідальність судового експерта, безпосереднє дослідження об'єктів експертизи, об'єктивне й всебічне проведення експертизи, процесуальне оформлення її результатів.

Автори іншого бачення включають такі ознаки експертизи, як використання спеціальних знань, проведення дослідження з метою встановлення обставин, що мають

значення для справи, наявність спеціального суб'єкта експертизи, певну процесуальну форму провадження, оформлення результатів у спеціальному процесуальному документі – висновку експерта.

В одному з напрямків наукового бачення в комплексі ознак експертизи включено надання висновку як результату експертного дослідження, самостійність дослідження із застосуванням спеціальних знань, безпосередність дослідження обставин справи експертом.

Пропонується до основних ознак судової експертизи віднести: предмет, об'єкт і суб'єкт; суб'єкт, об'єкти дослідження, дослідження як процес застосування спеціальних знань із метою виявлення доказів, процесуальну форму дослідження.

Не всі автори включають в обов'язковий набір ознак процесуальну самостійність і особисту відповідальність експерта, хоча атрибут формалізації експертної діяльності.

Однак усі без винятку автори відносять до ознаки процесуальну форму експертного дослідження як найважливішу складову комплексу ознак, що характеризують зазначену діяльність.

На системність у підході до виділення характерних якостей судової експертизи, на наш погляд, можуть вплинути облік родових і видових ознак; обов'язковою умовою достатньої повноти ментального відображення експертизи як явища, є розгляд їх у взаємозв'язку й взаємному впливі. Цей підхід слід застосовувати й для визначення експертизи, проведеної в адміністративних провадженнях.

У такий спосіб виникає можливість дослідити джерела експертизи як специфічної форми знань, коріння якої лежать у феномені знань, проявленого діяльністю свідомості, в умовах адаптованості в практичній площині правоохоронної діяльності, тобто реалізованих при виконанні завдань пізнання конкретних фактів, явищ із використанням наукових засобів і методів у рамках апробованих спеціальних методик.

В основі експертизи як процесу дослідження лежать практичні дані й наукові факти, які свідомо сприйняті і функції яких спрямовані на встановлення предмета експертизи, виявленні видів зв'язків між заданими практичними даними, визначенні можливості існування нового очікуваного факту.

Характерною ознакою експертизи як процесу дослідження є встановлення так званих проміжних фактів. Однак обмеження експертом дослідження лише такими фактами значно знижує інформативну ефективність отриманих даних для розслідування події.

Необхідною умовою дослідження є використання спеціальних знань для професійної оцінки виявлених фактів, їхніх взаємозв'язків. Така оцінка зовні виступає новим знанням, добутим експертом у ході дослідження.

Даний висновок підтверджується спеціальними дослідженнями, розпочатими за структурою методики експертизи.

В експертології вважається доведеним, що проміжний аналіз і оцінка результатів застосування експертом кожного прийому й методу є органічною частиною самого дослідження. Лише оцінка підсумків дослідження в цілому виявляє собою самостійний етап експертної діяльності з установавання шуканого факту.

Фінальна оцінка, зроблена на підставі проміжних висновків, – не що інше як формулювання висновків, є заключним етапом експертного дослідження й складання висновку, у якому більша частина приділяється синтезу даних дослідження; суть механізму ментального проектування один на одного проміжних висновків. Саме синтезована частина експертного висновку є основою експертного висновку про факт – предмет експертизи.

Предмет і об'єкт індивідуалізують спеціальне дослідження, а тому формують його важливі характеристики. Про їх значення можна судити вже по тому, скільки уваги приділяється дослідженню в експертології.

Вивчення різних підходів дозволяє в цілому виділити критерії визначення предмета й об'єкта дослідження (як родового поняття) за їх гносеологічних атрибутів. Загальні предмет і об'єкт співвіднесені з об'єктом і предметом тої галузі, спеціальні знання якої застосовуються в даному дослідженні. Необхідність виділення конкретного предмета зумовлена диференціацією галузей спеціальних знань, що становлять основу того чи іншого виду дослідження. Конкретний предмет дослідження формується шляхом проекції атрибутів загального предмета відповідно до конкретного експертного завдання. Їх кількість і зміст залежать від рівня розвитку відповідної галузі знання, диференційованості, науково-практичних можливостей. Таким чином, для визначення предмета й об'єкта за родовою ознакою достатньо визначити спеціальний критерій. Однак для формулювання предмета й об'єкта судової експертизи і експертизи, проведеної в адміністративних провадженнях, для повноти визначення необхідно включати юридичний критерій.

Не меншою мірою на специфіку об'єкта експертизи впливають застосовувані в дослідженні методи й методики, особливо у провадженнях ситуаційних експертиз.

Обов'язковим в доказуванні є встановлення такої кваліфікуючої правопорушення обставини як спосіб учинення правопорушення, наприклад, такий, як приховування предмета контрабанди з використанням схованок. Спосіб скоєння правопорушення також є специфічним елементом у предметі експертизи.

Судова експертиза є юридичною формою використання спеціальних знань у вигляді дослідження (юридичною формою спеціального дослідження) для досягнення певних цілей. Головними відмітними ознаками її як юридичного феномену є: мета, особлива процесуальна форма (призначення, проведення, одержання результатів), суб'єкти. З урахуванням визначеного необхідно зауважити, що ситуаційні обставини накладають специфіку на форми втілення дослідницької діяльності предмета і об'єкта. Останні за певних обставин можуть не справити певного впливу на дослідження.

Кожна з експертиз має свою специфіку предмета і об'єкта, тому виникають ускладнення у пошуках ключа у застосуванні відповідної методики дослідження. Обов'язковою умовою і необхідністю при призначенні експертизи є наявності знань у особи, що веде провадження, щодо специфіки самого предмету експертизи, об'єктів і методик дослідження. У зв'язку із цим чітке визначення понять предмета й об'єкта експертизи становить інтерес як з погляду характеристики компетенції й можливостей даного виду або різновиду дослідження, а також є підставою для розмежування різних видів і підвидів експертиз, а також з метою ефективності й правильності використання спеціальних пізнань у практичній сфері.

Субзадачі експертизи знаходять своє відбиття в понятті предмета певного роду (виду) експертизи; їх зміст тісно пов'язаний із предметом доказування в справі, з обставинами, що служать підставою для винесення рішення компетентним органом у справі.

Важливе значення має правильність наукового обґрунтування у визначенні експертного завдання, тобто постановка питання перед експертом. Стосовно предмета експертизи можуть висуватися питання, що належать до будь-якої галузі знань, крім галузі права, оскільки рішення правових питань є винятковою компетенцією органів і посадових осіб, що розслідують факт адміністративного правопорушення й приймають рішення по даній справі.

Питання, які ставляться на вирішення експерта, повинні бути скореговані до предмету галузі знань; застосування спеціальних знань експертом не повинно виходити

за її межі. Вони повинні впливати з обставин справи, бути конкретними (визначеними), зрозумілими, ставитися в логічній послідовності й сприяти тому, щоб висновок експерта був вичерпним.

Стосовно питань організації експертного супроводження і забезпечення адміністративного процесу на всіх рівнях існує суттєва наукова, правова та практична проблема, суть якої полягає у поглядах відповідного загалу на роль і місце експертизи у юридичних провадженнях.

Виходячи зі змісту норм, які регламентують відносини з приводу використання спеціальних знань у юридичних процесах, необхідно зауважити на хибній позиції законодавця, з якої його погляд на роль і місце експертизи та експерта в реалізації у провадженнях спеціальних знань розглядається як додаткова, другорядна по відношенню до діяльності інших суб'єктів, які є безпосередніми носіями інформації про обставини юридичної події.

Головним чином таку позицію займає законодавець, регламентуючи стосунки між експертами та суб'єктами, що ведуть провадження. Розглядаючи функцію експерта в ситуаціях, коли необхідно системно, науково розставити доказову інформацію в певній логічній послідовності, що є передумовою отримання синтезованого висновку як віртуального доказу нового рівня, обов'язково утворюються умови вільного тлумачення самої необхідності і можливості застосування спеціальних знань в провадженні, виходячи з рівня обізнаності особи, що веде провадження по справі, або судді. Фактор об'єктивної необхідності використання таких знань не враховується ні на законодавчому рівні, ні в практичній площині об'єктивної реальності. Це суттєво позначається на достатності об'єму та якості зібраної доказової інформації, а головне – на об'єктивності висновку по справі і подальшій долі учасників процесу.

Експертне супроводження із застосуванням спеціальних знань має бути безперервним від початку встановлення істини по справі і до завершальної стадії – постанови рішень за суттю справи; експертиза призначається у випадках, коли для вирішення певних питань в провадженні по справі виникає необхідність в наукових, технічних та інших спеціальних знаннях.

У реалізації державних функцій в галузі управління експертиза є специфічним інструментом. Тому логічно зауважити на нормативному забезпеченні безперервного і безперешкодного режиму експертного забезпечення на всіх стадіях адміністративного процесу задля гарантованої можливості поновлення порушених прав учасників, зокрема, потерпілого.

Необхідно констатувати факт відсутності визначених гарантій хоча б для сторони захисту через неузгоджений об'єм обов'язків суб'єктів провадження через необхідність визначення підстав для призначення експертизи по конкретній справі.

Розглядаючи ситуації, коли за умов ігнорування законних вимог потерпілої сторони адміністративними органами стосовно призначення експертизи, були порушені таким чином її права, необхідно зазначити на відсутності законних положень щодо відповідного імперативу, постановленого на зміну альтернатив вільного трактування суб'єктом, що веде провадження, необхідності застосування спеціальних знань для отримання доказів по справі.

Питання експертизи вимагають такий підхід у їх вирішенні, який повинний будуватися на об'єктивних передумовах, до яких варто віднести: наявність прямого включення законодавцем спеціальних елементів у нормі матеріального права, віртуально застосовної в справі (правова передумова); рівень розвитку наукових знань і ступінь їх адаптації в процесі, виражена в рекомендації до застосування в дослідженні експертних методик

(спеціальна передумова); зв'язок між віртуальним предметом експертизи і юридичним фактом, що потребує обґрунтування (логічна передумова).

Зазначені передумови необхідно визнати ключем у відшуканні підходу до диференціації повсякденного й спеціального знань в адміністративно-процесуальній сфері діяльності.

Такий ключ варто визнати як методологічний прийом розмежування повсякденного й спеціального знання стосовно інших процесуальних форм.

Визначальними моментами у вирішенні проблемних питань, пов'язаних з організацією і проведенням експертизи, є наступні:

– нормативне визначення конкретних умов, пояснюючих об'єктивну необхідність участі фахівця, зокрема, включення у норму процесуального права спеціальних елементів прояву спеціальної діяльності у певній формі (наприклад фотографування речових доказів, з'ясування їхніх індивідуалізуючих ознак при внесенні до протоколів, виявленні й вилученні об'єктів;

– науково-практичне визначення рівня і ступеню адаптованості наукових знань для практичних цілей (наприклад, відеозапис краще фотографії в плані збільшення обсягу інформації про досліджуваний об'єкт);

– ініціація об'єктивних зв'язків між способом використання спеціальних знань і юридичною метою їх застосування (наприклад, не можна визнати коректним застосування медичних знань для визначення спеціальної підстави призначення психологічної експертизи).

У будь-якому з розглянутих варіантів, на наш погляд, демонструється нехтування правами і інтересами учасників процесу через зволікання часу, що криє в собі вірогідну можливість втрати доказової інформації і перешкоду у виконанні завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Аналіз практики призначення експертиз органами внутрішніх справ в адміністративному процесі свідчить, що в ряді випадків порушуються вимоги процесуального закону й наукових рекомендацій криміналістики. Так на вирішення експерта ставляться питання правового характеру; іноді питання формулюються нечітко, неконкретно. Причиною таких ситуацій, як визначено нами раніше, є недостатнє володіння знаннями щодо предмету експертизи та неповнота суттєвих ознак у науковому визначенні експертизи як процесуального інструменту у встановленні доказів по справі.

Основний обов'язок експерта полягає в наданні об'єктивного й повного висновку по поставлених питаннях. На всю експертну діяльність поширюється принцип дотримання законності: експерт здійснює свої функції в межах процесуального закону й нормативних актів відповідного відомства.

Систематизація й класифікація експертиз оптимізує організацію відповідної діяльності і може провадитися за різними підставами і викликана необхідністю в оперативному прийнятті рішень про місце й час проведення експертизи, про потенційну можливість конкретної експертної установи розв'язувати питання в адміністративному провадженні в справі, формулюванню питань, що підлягають вирішенню, тощо.

В адміністративних провадженнях проводиться значна кількість експертиз. З огляду на їх спеціальний предмет і об'єкти дослідження, а також суб'єктів доказування у провадженнях, специфіку завдань таких проваджень, є підстави виділити їх в окремий вид експертиз.

Характеристика судової експертизи дозволяє класифікувати й виділити проведені в її рамках спеціальні дослідження, відмежувавши від експертиз іншого роду, наприклад, держекспертиз, розглянутих нами раніше.

Експертиза, проведена в адміністративних провадженнях, за своїми комплексними характеристиками і критеріями визначення виду юридичних експертиз, не належить ні до держекспертиз, ні до судових експертиз; вона займає зовсім самостійну нішу в різноманітті спеціальних досліджень, проведених з метою встановлення фактів, що мають юридичні наслідки.

Експертиза в адміністративному провадженні, будучи самостійним юридичним феноменом, має свою мету й вирішує свої специфічні завдання; вона набула особливої процесуальної форми; у ній реалізують свої специфічні повноваження відповідні суб'єкти адміністративного провадження.

Квінтесенцією експертизи як юридичного інструментарію є спеціальні знання, потенційно значимі в доказовій діяльності по встановленню істини по справі. Тому визначальним є наукове визначення терміну «спеціальні знання» та встановлення їх природи.

Щодо експертизи можна говорити про те, що такий розсуд повинен будуватися на об'єктивних передумовах, до яких варто віднести:

- наявність прямого включення законодавцем спеціальних елементів у нормі матеріального права, віртуально застосовної в справі (правова передумова);
- рівень розвитку наукових знань і ступінь їх адаптації в процесі, виражена в рекомендуванні до застосування в дослідженні експертних методик (спеціальна передумова);
- зв'язок між віртуальним предметом експертизи і юридичним фактом, що потребує обґрунтування (логічна передумова).

Зазначені передумови можна визнати ключем у відшуканні підходу до диференціації повсякденного й спеціального знань в адміністративно-процесуальній сфері діяльності.

Такий ключ варто визнати як методологічний прийом розмежування повсякденного й спеціального знання стосовно до інших процесуальних форм.

Так необхідність участі фахівця визначається: включенням у норму права (але вже процесуальну) спеціальних елементів у певній формі (наприклад фотографування речових доказів, з'ясування їхніх ознак, що індивідуалізують, при описі в протоколах виявлення й вилучення; ступенем адаптованості наукових знань для практичних цілей (наприклад, відеозапис краще фотографії в плані збільшення обсягу інформації про досліджуваний об'єкт); наявністю об'єктивного зв'язку між способом використання спеціальних знань і юридичною метою їх застосування (наприклад не можна визнати коректним застосування медичних знань для визначення спеціальної підстави призначення психологічної експертизи).

До поняття «спеціальні знання» у процесуальній доктрині звертаються звичайно при вивченні інституту судової експертизи. Такий підхід пов'язаний з тим, що термін «спеціальні знання» законодавець уживає лише щодо підстави призначення судової експертизи, не розкриваючи при цьому його зміст.

Узагальнюючи викладене, можна запропонувати як критерій визначення підстави використання спеціальних знань у будь-якій процесуальній формі таке: норми матеріального (або процесуального) права, що містять спеціальні елементи в певній формі як пряма вказівка закону на застосування таких знань; рівень розвитку наукових знань і ступінь їхньої адаптації в процесуальній діяльності у вигляді апробованих і рекомендованих до впровадження в експертну діяльність методик (професійної оцінки спеціальних елементів); наявність об'єктивного зв'язку між способом застосування певних наукових знань і юридичною метою їх використання).

Використання такого пошукового прийому дозволяє виявити специфічні властивості спеціальних знань як процесуальної категорії, які можуть бути покладені в основу відповідної дефініції.

Результатом такого функціонального підходу є висновок про спеціальні знання як про високопотенційну наукову інформацію неправового характеру, реалізовані за допомогою наукових методик у напрямку встановлення елементів юридичного факту.

Таке визначення має оцінний характер і тому за своєю природою мінливе, залежить від рівня розвитку суспільних відносин і адаптації наукових знань у повсякденному досвіді людини. Це не лінійний процес.

Залежність між обсягом повсякденних і розвитком наукових знань має не причинно-наслідковий, а функціональний характер. Дана теза означає, що з розвитком пізнань навколишнього світу знання про нього стають більше диференційованими й одночасно системними (це розширює сферу застосування спеціальних знань і для юридичних потреб); сфера повсякденних знань збагачується, що не означає межі їх розширення за рахунок наукових.

Диференціація наукового знання виокремлює зі сфери повсякденного нові галузі; маючи наукове пояснення й обґрунтування, є можливість здобути і виділити характерні спеціальні знання, які використовуються в соціальній практиці вузького і непереважного профілю – практиці адміністративних проваджень.

Література до теми № 24

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/274715>
3. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
4. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/507617>
5. Про психіатричну допомогу: Закон України від 22.02.2000 № 1489III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/148914>
6. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96>
7. Про судовий збір: Закон України від 08.07.2011 № 3674VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/367417>
8. Про граничні розміри компенсації витрат, пов'язаних з розглядом цивільних та адміністративних справ, і і порядок їх компенсації за рахунок держави: Постанова Кабінету Міністрів України; Постанова від 27.04.2006 № 590. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5902006>
9. Про стан здійснення судочинства адміністративними судами: постанова Верховного Суду України від 3 квітня 2009 р. № 7 // Вісник Верховного суду України. – 2009. – № 4. – С. 15.
10. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 704 с.

11. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / С. В. Ківалов, О. І. Харитонова, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін.; за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової. – Х.: Одиссей, 2005. – 552 с.
12. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / В. К. Матвійчук, І. О. Хар; за заг. ред. В. К. Матвійчука. – К.: Алеута; КНТ, 2008. – 752 с.
13. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій; за ред. О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2006. – 478 с.
14. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. – 608 с.
15. Анпілогов О. В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві: монографія / О. В. Анпілогов. – К.: Ін Юре, 2008. – 168 с.
16. Аскин Я. Ф. Проблема времени. Ее философское истолкование / Я. Ф. Аскин. – М.: Мысль, 1966. – 200 с.
17. Баб'як А. В. Адміністративно-процесуальні строки: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. В. Баб'як. – К., 2005. – 209 с.
18. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М.: НОРМАИНФРАМ, 2000. – 623 с.
19. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.
20. Вишновецька С. В. Поняття строку як юридичного факту у трудовому праві / С. В. Вишновецька // Правознавство. – 1996. – № 4–5. – С. 226–232.
21. Вострикова Л. Г. Сроки осуществления и защиты гражданских прав: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 – «Гражданское право; гражданский процесс; семейное право; международное частное право» / Л. Г. Вострикова. – М., 2000. – 159 с.
22. Гуляев А. П. Процессуальные сроки в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования / А. П. Гуляев. – М.: Юрид. лит., 1976. – 114 с.
23. Исаева Е. В. Процессуальные сроки в гражданском процессуальном и арбитражном процессуальном праве: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.15 – «Гражданский процесс; арбитражный процесс» / Е. В. Исаева. – М., 2004. – 217 с.
24. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: навч. посібник / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.
25. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій; за ред. О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
26. Лебедева К. Ю. Исковая давность в системе гражданскоправовых сроков: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; гражданский процесс; семейное право; международное частное право» / К. Ю. Лебедева. – Томск, 2003. – 243 с.
27. Материалистическая диалектика: в 5 т. / Ф. Константинова, В. Марахова. – М.: Мысль, 1981. – Т. 1: Объективная диалектика. – 374 с.
28. Основи адміністративного судочинства в Україні / О. П. Рябченко, В. І. Бутенко, М. М. Ясинок [та ін.]. – Суми: МакДен, 2008. – 200 с.
29. Основи адміністративного судочинства в Україні: навч. посібник / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. – К.: КонусЮ, 2006. – 256 с.
30. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навч. посібник / В. Г. Перепелюк. – Чернівці: Рута, 2003. – 367 с.
31. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: монографія / В. С. Стефанюк. – Х.: Консум, 2003. – 464 с.
32. Фомін С. Б. Строки у кримінальному судочинстві: поняття, класифікація та функціональне призначення: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 / С. Б. Фомін. – Х., 2003. – 207 с.

Тема № 25. ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

1. Основні положення провадження в справах про адміністративні правопорушення
2. *Порушення справи про адміністративне правопорушення та адміністративне розслідування*
3. *Розгляд справи про адміністративне правопорушення і винесення постанови по справі*
4. *Оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення або внесення на неї подання прокурора*

1. Основні положення провадження в справах про адміністративні правопорушення

Провадження в справах про адміністративні правопорушення – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність державних органів та їх посадових осіб, яка спричинена ретроспективним процесом деліквенції протиправність котрого прямо передбачена КУпАП та спрямована на розгляд справ про адміністративні правопорушення, застосування в необхідних випадках адміністративних стягнень.

Завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення, згідно статті 245 КУпАП є:

- ✚ своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи;
- ✚ вирішення її в точній відповідності з законодавством;
- ✚ забезпечення виконання винесеної постанови;
- ✚ виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень;
- ✚ запобігання правопорушенням;
- ✚ виховання громадян у дусі додержання законів;
- ✚ зміцнення законності.

Основними **принципами** провадження в справах про адміністративні правопорушення є:

- ✚ забезпечення законності;
- ✚ виявлення об'єктивної істини;
- ✚ право на захист;
- ✚ презумпція невинуватості;
- ✚ рівність громадян перед законом;
- ✚ гласність;
- ✚ широка участь громадськості;
- ✚ оперативність.

Розглянемо ці принципи дещо детальніше.

Принцип **законності** передбачає неухильне виконання вимог закону усіма учасниками адміністративно-процесуальної діяльності. Він поєднує захист інтересів держави

і прав громадянина, юридичну відповідальність органу (посадової особи) за неналежне ведення процесу.

Виявлення об'єктивної істини по справі – найважливіше завдання і принцип адміністративного провадження. Посадові особи, що розслідують і розглядають справи, зобов'язані досліджувати всі обставини та їх взаємні зв'язки у тому вигляді, які вони були насправді, і на цій основі виключити односторонній, упереджений підхід до вибору і прийняття рішення.

Право на захист реалізується наданням особі, що притягається до адміністративної відповідальності, необхідних правових можливостей для доказування своєї непричетності до правопорушення або ж приведення обставин, що пом'якшують її відповідальність. Ця особа наділена широкими правами на всіх стадіях провадження. Так, згідно зі ст. 268 КУпАП особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, має право знайомитися з усіма матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання, користуватися юридичною допомогою адвоката, оскаржити постанову по справі.

Не слід забувати, що право на захист має і інший учасник провадження – потерпілий. Він також має право знайомитись з матеріалами справи, заявляти клопотання, оскаржувати постанову по справі про адміністративне правопорушення.

Презумпція невинуватості полягає в тому, що особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, вважається невинуватою доти, поки її вина не буде доведена у встановленому законом порядку і закріплена обвинувальним вироком суду (у випадку необхідності юрисдикційного провадження, якщо це прямо передбачено законом). Цей принцип передбачає також, що обов'язок доказування лежить на обвинуваченні. Той, хто притягується до адміністративної відповідальності, не зобов'язаний доводити свою невинуватість, хоча і має таке право. Із презумпції невинуватості слідує і таке правове положення: будь-який сумнів слід тлумачити на користь особи, яка звинувачується у вчиненні проступку. **Принцип рівності громадян закріплений** у ст. 348 КУпАП, де говориться, що розгляд справи про адміністративні правопорушення здійснюється на засадах рівності перед законом і органом (посадовою особою), який розглядає справу, усіх громадян незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин.

Принцип гласності полягає в тому, що провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється гласно, відкрито, громадяни можуть бути присутні при розгляді справи в суді, на засіданні адміністративної комісії та ін. На всіх стадіях провадження можуть приймати участь представники громадськості. Так, вони можуть доставляти правопорушників до органів внутрішніх справ, складати протокол про адміністративне правопорушення, вчиняти інші дії, передбачені чинним законодавством.

Законодавством також передбачено, що органи (посадові особи), які розглядають справи про адміністративні правопорушення, зобов'язані довести до відома громадськості (адміністрації) за місцем праці, навчання або проживання правопорушника інформацію про накладене на нього стягнення. У статі 286 КУпАП зазначено, коли таке повідомлення є обов'язковим.

Відповідно до ст. 21 КУпАП, на розгляд товариського суду, громадської організації або трудового колективу може бути направлений матеріал про адміністративне правопорушення, вчинене працівником цього колективу.

Відповідно до ст. 320 КУпАП, за клопотанням громадської організації чи трудового колективу може бути зменшений строк позбавлення спеціального права і т. д.

Оперативність адміністративного провадження проявляється, перш за все, у визначенні стислих строків розгляду справи. Так, наприклад, справи про дрібне хуліганство розглядаються протягом доби, про дрібну спекуляцію – у триденний строк, про дрібне розкрадання державного або колективного майна – у 5-денний строк, про порушення, зв'язані з використанням газу – у 7-денний строк, а за загальним правилом – у 15-денний строк.

Принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення тісно пов'язані між собою. Не можна задля гласності нехтувати істиною, задля оперативності – законністю. Тільки послідовна реалізація усіх принципів відповідає демократичній природі провадження, дозволяє найкращим чином досягнути мети процесу.

Вирішення задач адміністративного провадження здійснюється шляхом доказування, яке включає в себе виявлення, процесуальне оформлення і дослідження доказів.

Доказами в справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Джерелами доказів є:

– покази різних осіб: правопорушника, потерпілого, свідка, тобто інформація, яка передається людьми, котрі безпосередньо приймали участь у досліджуваному діянні, були його очевидцями, мають якісь відомості про нього;

– висновок експерта. Рішення про проведення експертизи приймає особа яка розглядає адміністративну справу. Проте питання призначення і проведення експертизи в адміністративному процесі детально не регламентується. Тому на практиці рішення про проведення експертизи оформляється у вигляді направлення, клопотань і т. д. Висновки експерта, покази спеціалістів широко використовуються, наприклад, для визначення стану сп'яніння, належності речовин до наркотичних засобів, алкогольних напоїв, вартості товарів і їх якості, характеру забруднення навколишнього природного середовища і т. д.;

– речові докази і документи які є матеріальними носіями інформації. **Речові докази** – це предмети матеріального світу, на яких є сліди правопорушення (подряпини на автомобілі, підроблені документи та ін.) або такі, що своєю формою, змістом свідчать про правопорушення (наркотичні засоби, самогон, мисливська пастка та ін.). До матеріальних носіїв інформації можна віднести і покази технічних засобів (покази спеціальних приладів, що вимірюють швидкість транспортних засобів, вміст СО у відпрацьованих газах автомобіля та ін.). Основними способами виявлення матеріальних доказів є огляд, вилучення, надання зацікавленими особами.

Документами, що використовуються в процесі доказування, є: протокол про адміністративне правопорушення, протокол вилучення речей, довідка про її вартість і т. д.;

– безпосередні спостереження осіб, уповноважених розслідувати адміністративні проступки. Наприклад, працівник ДАІ спостерігає за порушенням правил дорожнього руху водієм. У кримінальному процесі такий вид доказів не допускається, якщо посадова особа була очевидцем злочину, то вона буде тільки свідком.

В адміністративному процесі використання таких доказів забезпечує його оперативність.

Спостереження уповноваженої особи у багатьох випадках фіксується безпосередньо в протоколі про адміністративне правопорушення, який є самостійним джерелом доказів – документом.

Орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, керується власною професійною етикою та правосвідомістю що сприяє всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, за безперечного дотримання приписів закону.

Проведення в справах про адміністративні правопорушення передбачає участь у ньому різних осіб. Залежно від ролі і призначення, змісту і обсягу повноважень, форм і методів участі органів (посадових осіб) у справі їх можна поділити на кілька груп:

I. Компетентні державні органи і посадові особи, наділені правами видавати акти державного управління, визначати рух і вирішення справи; державні і громадські організації та їх уповноважені представники, якими створюються процесуальні підстави для прийняття, відміни і зміни постанов, тобто вони складають протоколи про адміністративні правопорушення, надсилають справи по підвідомчості, опротестовують постанови і т. д. (працівники державних інспекцій, народні дружинники, прокурори і т. д.); органи, посадові особи, які можуть виносити постанови по справі (про застосування санкцій, припинення справи і т. д.), відмінити і змінювати їх; органи і посадові особи, які виконують постанови (державні виконавці, органи внутрішніх справ та ін.).

II. Суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі: особа, яка притягується до відповідальності, потерпілий, їх законні представники. У ст. 269 КУпАП визначено, хто є потерпілим. Це – особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду. На відміну від суб'єктів першої групи, ніхто із суб'єктів цієї групи не наділений владними повноваженнями.

III. Особи і органи, які сприяють здійсненню провадження. Такими є свідок, експерт, спеціалісти, перекладачі, поняті та ін. Одні з них (свідок, експерт) повідомляють відомості, що мають значення для справи уповноваженому органу або посадовій особі. Інші (перекладачі, поняті) потрібні для закріплення доказів або забезпечення необхідних умов адміністративного провадження.



IV. Особлива група учасників провадження – громадські організації, товариські суди, трудові колективи, адміністрація за місцем праці, навчання або проживання правопорушника. Вони діють разом з державними органами, допомагаючи останнім у здійсненні виховної роботи.

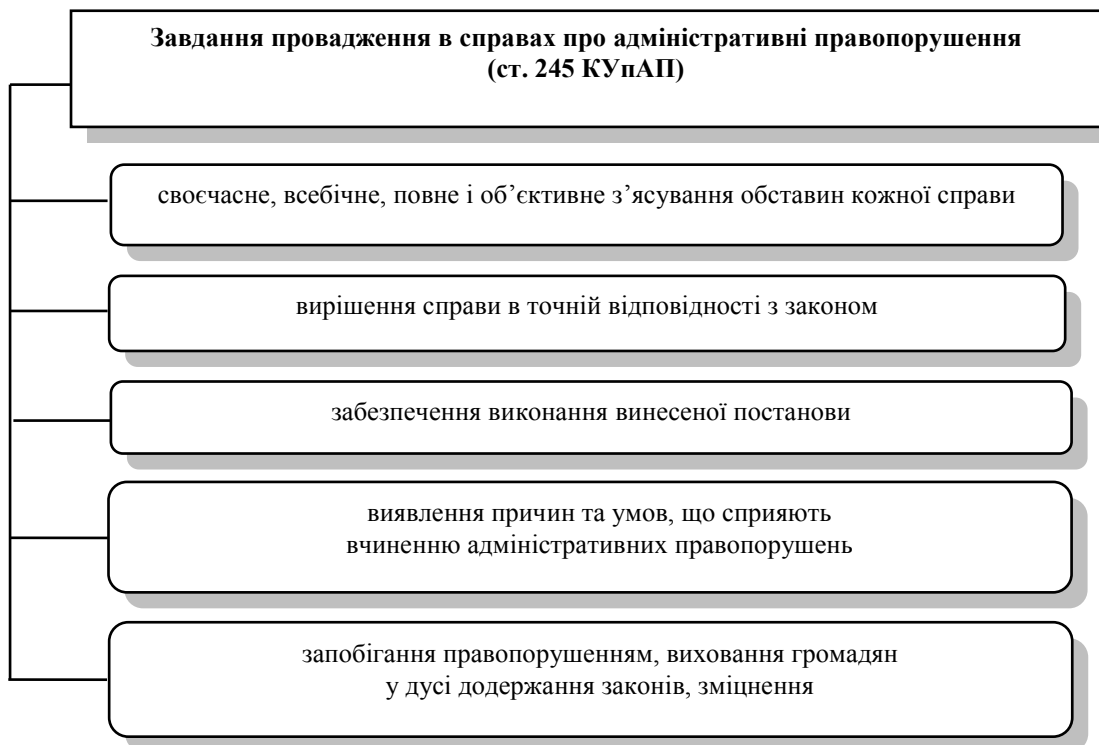
Правопорушник може бути звільнений від адміністративної відповідальності у зв'язку з передачею матеріалів на розгляд товариському суду, громадській організації або трудовому колективу.

Правовий статус учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення визначений у главі 21 КУпАП (ст.ст. 268–275).

Діяльність учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення складається із сукупності пов'язаних між собою процесуальних дій.

Під стадією провадження розуміють таку відносно самостійну елементарну субструктурну складову, яка поряд із загальними завданнями провадження має притаманні тільки їй цілі і особливості.

На кожній стадії вчиняються певні дії, досягаються певні цілі, які є частинними щодо спільної кінцевої мети провадження.



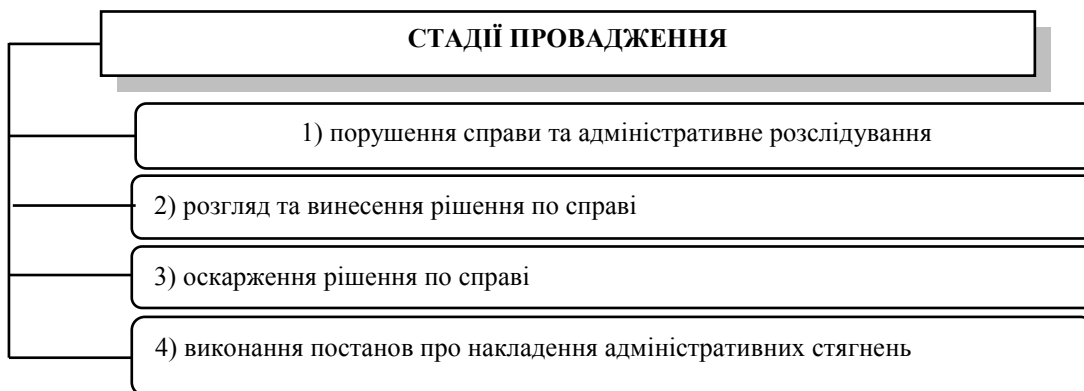
Вирішення задач кожної стадії, як правило, оформляється спеціальним процесуальним документом, який начебто підводить підсумок діяльності. Після прийняття такого акта починається нова стадія провадження.

Стадії відрізняються одна від другої колом осіб (органів), які приймають у ній участь.

Розрізняють чотири стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення:

На стадії порушення справи та адміністративного розслідування встановлюються: факт вчинення і обставини вчинення правопорушення; дані про порушника і складається протокол про адміністративне правопорушення.

Проведення в справі про адміністративне правопорушення – це урегульований законом порядок діяльності державних органів щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні проступки



На стадії розгляду адміністративних справ компетентний орган (посадова особа) розглядає матеріал і приймає постанову, яка на третій стадії може бути або оскаржена громадянином, або опротестована прокурором чи переглянута за ініціативою вищого органу. Стадія оскарження постанови та перегляду справи є факультативною, тобто необов'язковою. Вона завершується прийняттям рішення про скасування, зміну постанови або ж залишає постанову без змін.

Остання стадія – виконання постанови – починається відразу ж після її винесення, або ж після розгляду скарги (протесту).

У зв'язку з існуванням, поряд із загальним, прискореного провадження в справах про окремі види адміністративних правопорушень, інколи не досить чітко розмежовані окремі стадії провадження, або й навіть зливаються.

Так, при стягненні штрафу на місці вчинення правопорушення поєднуються розслідування, розгляд справи винесення і навіть виконання постанови.

Проведення, як і будь-яка інша діяльність, відбувається в часі. Важливим принципом провадження є оперативність: справи повинні вирішуватися швидко, в стислі строки.

Найважливішим засобом забезпечення оперативності провадження є законодавче закріплення строків вчинення певних процесуальних дій.

У провадженні в справах про адміністративні правопорушення строки поділяють на три групи:

– процесуальні строки, тобто на протязі яких громадяни, уповноважені посадові особи і державні органи зобов'язані виконати певну процесуальну дію (розглянути справу, подати скаргу, звернути постанову до виконання і т. д.). Процесуальним строком є і строк виконання постанови винною особою (строк сплати штрафу, відшкодування майнової шкоди та ін.);

– строки давності в адміністративно-юрисдикційному процесі поділяють на три групи: строки давності притягнення до адміністративної відповідальності, строки давності виконання постанови і строки погашення накладеного стягнення. У Кодексі України про адміністративні правопорушення чітко визначені ці строки (ст.ст. 38, 39, 303 КУпАП);

– строки примусового впливу визначають час здійснення заходів адміністративного примусу. Вони закріплюються безпосередньо законом (адміністративне затримання)

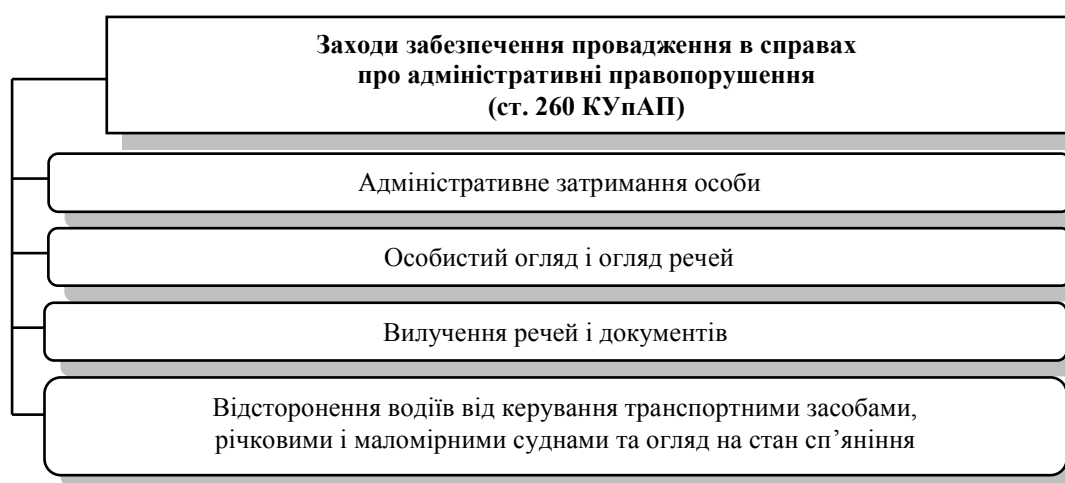
або визначаються постановою уповноваженого органу, прийнятою на основі закону (строки позбавлення спеціального права, виправних робіт, адміністративного арешту).

Детальніше ми зупинимось на окремих видах строків у адміністративному процесі, розглядаючи наступні питання цієї теми.

У випадках, прямо передбачених законодавчими актами України, з метою припинення правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, задля забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення допускаються доставлення порушника, адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, відсторонення водіїв від керування транспортом та огляд на стан сп'яніння (ст.ст. 259–266 КУпАП). Це є так звані **адміністративно-процесуальні заходи примусу**.

Адміністративне затримання особи має на меті, по перше, припинити правопорушення і, подруге, забезпечити притягнення правопорушника до відповідальності.

Загальною передумовою адміністративного затримання є вчинення правопорушення. Проте, наявності лише цієї умови недостатньо для адміністративного затримання особи. Необхідно, щоб мала місце хоча б одна із додаткових умов: наявність підстав вважати, що протиправне діяння продовжуватиметься, що правопорушник може спричинити шкоду суспільним інтересам, громадянам, собі; неможливість скласти протокол про адміністративне правопорушення на місці; відмова сплатити штраф, що стягується на місці вчинення правопорушення та ін.



Адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може проводитись лише органами (посадовими особами) уповноваженими на те законодавством України. Такими органами, згідно зі ст. 262 КУпАП, є: органи внутрішніх справ, прикордонні війська, старша у місці розташування охоронюваного об'єкта посадова особа воєнізованої охорони, посадові особи військової інспекції безпеки дорожнього руху.

Адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення може тривати не більше, як три години. Законодавством передбачені і інші строки адміністративного затримання у певних конкретних випадках.

Так, наприклад, особу, що вчинила дрібне хуліганство, може бути затримано до розгляду справи суддею або начальником органу внутрішніх справ і т. д. Про адміністративне затримання особи складається протокол.

Доставлення порушника в міліцію здійснюється з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим.

Строк доставлення чітко не визначено. У статі 259 КУпАП вказується, що доставлення порушника має бути проведено в можливо короткий строк. Цей строк залежить від протяжності маршруту доставлення і транспортних засобів, що при цьому використовуються.

Особистий огляд і огляд речей провадиться лише уповноваженими на те посадовими особами органів внутрішніх справ, воєнізованої охорони, цивільної авіації, митних установ, прикордонних військ та інших органів, яким законодавством України надано такі повноваження. Про особистий огляд, огляд речей складається протокол або про те робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання.

Вилучення речей і документів. Відповідно до ст. 265 КУпАП, речі і документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей, вилучаються посадовими особами, що їх виявили і наділені для цього відповідними повноваженнями. Доля вилучених речей і документів вирішується після розгляду і прийняття по справі відповідного рішення. Вилучення речей і документів є дійовим засобом забезпечення виконання постанови по справі про адміністративне правопорушення, наприклад, якщо приймається рішення про позбавлення спеціального права керування транспортним засобом тощо.

Відсторонення водіїв від керування транспортними засобами та огляд на стан сп'яніння. Законодавством передбачено, що водії, судноводії та інші особи, які керують транспортними засобами, річковими і маломірними суднами і щодо яких є достатні підстави вважати, що вони перебувають в стані сп'яніння, підлягають відстороненню від керування цими транспортними засобами або суднами та оглядові на стан сп'яніння.

Направлення зазначених осіб для огляду на стан сп'яніння і проведення огляду їх проводиться в порядку, що визначається Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством охорони здоров'я України і Міністерством юстиції України.

Адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів може бути оскаржено зацікавленою особою у вищий орган або прокуророві.

Строки оскарження адміністративного затримання, особистого огляду, огляду речей і вилучення речей та документів законодавством чітко не визначені.

2. Порушення справи про адміністративне правопорушення та адміністративне розслідування

Порушення справи про адміністративне правопорушення та адміністративне розслідування є **першою стадією провадження** в справах про адміністративні правопорушення і являє собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення самої події правопорушення, обставин проступку, їх фіксування та кваліфікацію, забезпечення перспективного провадження по справі, оперативне усунення небезпечних наслідків

девіації. На цій стадії створюються передумови для об'єктивного і швидкого розгляду справи, застосування до порушників передбачених законом заходів впливу.

Підставою порушення адміністративної справи і проведення розслідування є вчинення особою діяння, що містить ознаки адміністративного правопорушення (фактична підстава). Проте однієї фактичної підстави ще недостатньо для того, щоб проводити адміністративне розслідування. Необхідна іще формальна, процесуальна підстава. Для неї характерне наступне: вона містить інформацію про наявність фактичної підстави, виходить від певних осіб, адресується уповноваженим органам, посадовим особам.

Таким чином, щоб почалося провадження, необхідна інформація про правопорушення. Необхідно, щоб відомості про проступок стали відомими посадовим особам, що здійснюють контроль за додержанням відповідних правил. Інакше кажучи, необхідна процесуальна підстава, привід для порушення справи.

Початку адміністративного розслідування передуює отримання інформації про діяння, що має ознаки правопорушення.

Правове значення приводу до порушення і розслідування справи полягає в тому, що він викликає публічну діяльність уповноважених органів, вимагає, щоб вони відповідним чином реагували на кожний сигнал про вчинене правопорушення.

Приводами до порушення і розслідування адміністративних справ можуть бути:

- заяви (як письмові так і усні) свідків, потерпілих, інших громадян;
- повідомлення посадових осіб, адміністрації підприємств, установ, організацій, судовослідчих органів;
- сигнали в пресі та інших засобах масової інформації;
- повідомлення профспілкових та інших громадських організацій, товариських судів;
- також, як свідчить практика, безпосереднє з'явлення правопорушника до компетентних органів з метою вчинення щирого розкаяння;
- безпосереднє виявлення правопорушення уповноваженою посадовою особою.

Останній привід є характерним тільки для адміністративного процесу. Розслідування справи особою, що є очевидцем правопорушення, дозволяє їй негайно виконати всі необхідні дії по припиненню правопорушення, затриманню порушника, процесуальному забезпеченню провадження по справі, а в передбачених законом випадках і притягнути винного до відповідальності. Це відповідає принципам оперативності, економічності адміністративного провадження.

У ст. 247 КУпАП вказані **обставини, що виключають провадження в справі** про адміністративне правопорушення, тобто воно не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за таких обставин:

- 1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення;
- 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку;
- 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;
- 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;
- 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;
- 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;
- 7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків накладення адміністративного стягнення;
- 8) наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення

адміністративного стягнення, або нескасованого рішення товариського суду, якщо матеріали було передано до товариського суду органом (посадовою особою), який має право накладати адміністративне стягнення по даній справі, або нескасованої постанови про адміністративне правопорушення, а також порушення по даному факту кримінальної справи;

9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

У третьому розділі КУпАП визначені органи та посадові особи, уповноважені здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення. Варто лишень сказати, що перелік цих органів (посадових осіб) і їх компетенція щодо розгляду адміністративних справ чітко визначені законодавством України (КУпАП, ст.ст. 213–248).

Строки порушення справи про адміністративне правопорушення та адміністративного розслідування у чинному законодавстві чітко не визначені. За загальним правилом, розслідування може проводитися на протязі строку давності притягнення до адміністративної відповідальності. Відповідно до ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – два місяці з дня його виявлення. На практиці, протокол про адміністративне правопорушення складається негайно після виявлення (припинення) правопорушення на місці його вчинення, а у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, здійснюється адміністративне затримання особи і протокол складається на протязі часу строку адміністративного затримання.

Слід підкреслити, що провадження в справах про адміністративні правопорушення починається без складання будь-якого офіційного документу. Початковим моментом розслідування можна вважати час, коли інформація про правопорушення поступила у відповідний орган, стала відомою уповноваженій посадовій особі.

У процесі адміністративного розслідування повинні бути встановлені фактичні обставини вчинення правопорушення. Перш за все, необхідно в'яснити, чи мало місце протиправне діяння і до якого рівня правової кваліфікації слід віднести дану неформальну активність (чи бездіяльність) суб'єкта, тобто, чи є воно адміністративним правопорушенням по суті. Необхідно встановити також час, місце і спосіб вчинення правопорушення, оскільки без цих обставин неможливе і саме правопорушення.

Для деяких правопорушень кваліфікуючою ознакою є повторність (неодноразовість). Наприклад, ч. 2, 3 ст. 178 КУпАП. Тому факт вчинення особою однорідних діянь у минулому також повинен в'яснятися.

Крім того, обов'язково встановлюється вина особи у вчиненні адміністративного правопорушення. Вина, як відомо, має форму умислу, або необережності і її визначення впливає на кваліфікацію правопорушення, а отже і на визначення міри та виду покарання, що застосовується до винного.

Для правильної оцінки особи порушника і вибору справедливого заходу адміністративного впливу щодо нього, слід виявити і дослідити обставини, що пом'якшують, обтяжують вину і відповідальність. (ст.ст. 34–35 КУпАП).

У процесі адміністративного розслідування виявляються конкретні причини адміністративних правопорушень і умови, що сприяли їх вчиненню. Обов'язок посадових осіб, що проводять адміністративне розслідування, виявляти такі причини і умови, інформувати про них відповідні органи з метою попередження правопорушень надалі.

Які ж способи в'яснення фактичних обставин справи?

Основним із них є **опитування**. Для опитування і отримання пояснень, можуть бути викликані особи, які можуть надати відомості, що мають значення для справи. Це – правопорушники, потерпілі, свідки.

У разі, коли виникає потреба в спеціальних знаннях, суб'єкт адміністративного розслідування призначає експерта, вимагає різні довідки від підприємств, установ, організацій.

Дослідження фактичних обставин може здійснюватися і при допомозі матеріальних, речових доказів і документів, одержаних в результаті затримання порушника, особистого огляду, огляду речей, вилучення речей та документів.

На стадії адміністративного розслідування, важливо визначити межі дослідження обставин справи. Тут повинні бути зібрані необхідні докази, виявлені і пов'язані зі справою факти. Головне, щоб висновок про наявність чи відсутність досліджуваних фактів підтверджувався такою сукупністю доказів, яка б не викликала сумнівів у їх достовірності, відповідності об'єктивній дійсності.

Процесуальним документом, що фіксує закінчення розслідування по адміністративній справі, є протокол про адміністративне правопорушення. Він складається про кожне правопорушення, за винятком випадків, передбачених законодавством.

У протоколі про адміністративне правопорушення підводяться підсумки розслідування, в результаті якого уповноважена особа прийшла до висновку про необхідність притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності, містяться докази, що підтверджують сформульоване обвинувачення, обґрунтовується юридична кваліфікація вчиненого.

Протокол – це підстава для подальшого провадження в справах про адміністративне правопорушення. Від того, наскільки грамотно, ґрунтовно і вмотивовано він складений, залежить правильність розгляду справи по суті і законність застосування стягнення.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення дев'ятнадцята глава присвячена питанням оформлення протоколу про адміністративне правопорушення (КУпАП, ст.ст. 254–258).

Протокол про адміністративне правопорушення складається уповноваженою на те особою або представником громадської організації чи органу громадської самодіяльності.

Зміст протоколу про адміністративні порушення описаний у ст. 256 КУпАП.

У протоколі про адміністративне правопорушення зазначається:

- дата і місце його складення;
- посада, прізвище, ім'я, по-батькові особи, яка склала протокол;
- відомості про особу порушника;
- місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення;
- нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення;
- прізвища, адреси свідків та потерпілих, якщо вони є;
- пояснення правопорушника;
- інші відомості, необхідні для вирішення справи;
- розмір матеріальної шкоди, якщо така заподіяна.

Протокол підписується особою, яка його склала, і особою, яка вчинила адміністративне правопорушення; при наявності свідків та потерпілих протокол може бути підписано також і цими особами.

У разі відмовлення особи, яка вчинила правопорушення, від підписання протоколу, у ньому робиться запис про це. Особа, яка вчинила правопорушення, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви свого відмовлення від його підписання. При складенні протоколу порушникові роз'яснюються його права і обов'язки, передбачені ст. 268 КУпАП, про

що робиться відмітка у протоколі. Що ж стосується самої форми протоколу про адміністративне правопорушення, то вона законодавчо не визначена. Для системи органів внутрішніх справ наказом МВС України № 254 від 06.06.1991 року затверджено зразки протоколу про адміністративне правопорушення і постанови по справі про адміністративне правопорушення.

При вчиненні правопорушення групою осіб, протокол складається на кожного правопорушника окремо.

За загальним правилом, протокол про адміністративне правопорушення, складається в одному примірнику. Якщо ж правопорушенням нанесено майнову шкоду, то тоді у двох примірниках, один з яких додається до позовної заяви в суд.

Законодавством у ст. 255 КУпАП дається чітка відповідь на питання, хто має право складати протоколи про адміністративні правопорушення. У цій статті не тільки перераховані органи держави та їх посадові особи, що наділені правом складати протоколи про адміністративні правопорушення, а й наводиться перелік тих правопорушень, по яких вони можуть складати протоколи. Серед таких органів вказані органи внутрішніх справ, органи державного пожежного нагляду та інші.

Однак у першій частині ст. 255 КУпАП, немає повного переліку правопорушень, зазначених у Особливій частині II розділу Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Важливим, на наш погляд, є положення другої частини цієї статті, де говориться, що у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до відання органів, зазначених у статтях 222–224, 2222–2248 КУпАП, протоколи про адміністративні правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи цих же органів.

Законодавством передбачено, що протокол про адміністративне правопорушення не складається у випадках, коли відповідно до законодавства штраф накладається і стягується, а попередження фіксується на місці вчинення правопорушення (ст.ст. 254, 258 КУпАП). Слід зазначити, що протокол не складається в тому випадку, якщо порушник не висловлює заперечень щодо накладеного стягнення, у противному разі протокол має складатись з додержанням усіх вимог чинного законодавства.

Завершаючий етап першої стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення – надіслання матеріалів розслідування на розгляд. Очевидно, що це відбувається лише тоді, коли посадова особа, яка провела адміністративне розслідування і склала протокол, сама не має права вирішити справу по суті або вважає за необхідне передати її в інші державні органи, на розгляд громадськості.

Законодавець не визначив термін, на протязі якого протокол повинен бути переданий уповноваженому органу (посадовій особі) для розгляду справи по суті. Цей строк регламентується відомчими актами. Як правило, в органі внутрішніх справ протокол передається уповноваженій особі на протязі доби.

За загальним правилом, справи надсилаються керівником органу, працівники якого провели адміністративне розслідування. Направляючи матеріали розслідування по підвідомчості, керівник перевіряє обґрунтованість притягнення особи до адміністративної відповідальності, достатність зібраних доказів, правильність оформлення справи. При виявленні будь-яких порушень, керівник має право повернути матеріали справи особі, яка розслідувала її, для усунення недоліків.

Очевидним є також те, що керівник може припинити провадження по справі, якщо визнає, що в даному випадку немає складу адміністративного правопорушення, або ж достатньо обмежитись усним зауваженням.

Таким чином, на останньому етапі стадії адміністративного розслідування взагалі і складення протоколу, зокрема, вирішується питання, куди надіслати справу і вчиняються технічні дії: упаковка, реєстрація, пересилка або доставлення та ін.

Всі протоколи, що поступають на розгляд до компетентного органу (посадової особи) повинні бути зареєстровані в журналі реєстрації справ про адміністративні правопорушення. У протоколі відмічається дата його поступлення і реєстраційний номер.

Реєстраційний номер протоколу одночасно є номером справи про адміністративне правопорушення.

3. Розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення постанови по справі

Стадія розгляду справи про адміністративне правопорушення є основною в провадженні в справах про адміністративні правопорушення. На цій стадії приймається акт, у якому компетентний орган офіційно визнає громадянина винним чи невинним і визначає захід впливу до правопорушника.

Процесуальною підставою для розгляду справи, звичайно, є складений компетентною особою і належним чином оформлений протокол про адміністративне правопорушення. Особлива роль протоколу в провадженні в справах про адміністративні правопорушення проявляється в наступному:

– по-перше, цей документ складається уповноваженою особою, яка зобов'язана дослідити всі обставини справи, здійснити вірну кваліфікацію діяння і котра несе персональну відповідальність за якість адміністративного розслідування;

– по-друге, при складенні протоколу, громадянин (порушник) може активно захищати свої законні інтереси і права; дати пояснення, заявляти клопотання.

Наведені обставини забезпечують додержання законності і встановлення об'єктивної істини при розгляді справи про адміністративне правопорушення.

Законодавством України передбачено, що **справи про адміністративні правопорушення розглядаються за місцем їх вчинення** (ст. 276 КУпАП). Справи про порушення правил експлуатації транспортних засобів і правил дорожнього руху водіями можуть розглядатись також за місцем обліку транспортного засобу або за місцем проживання правопорушника (ст.ст. 121–126, 128, ч. 1, 2 ст. 129, ч. 1, 2 ст.ст. 130, 139 КУпАП). Справи про придбання самогону, розпивання спиртних напоїв у громадських місцях чи появу в громадських місцях у п'яному вигляді (ст.ст. 177–178 КУпАП) розглядаються або за місцем їх вчинення, або за місцем проживання порушника.

Справа про адміністративне правопорушення розглядається, за загальним правилом, у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), уповноваженим розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи.

Справи про порушення правил поведінки з наркотичними речовинами, дрібне хуліганство та інші правопорушення, передбачені ст. 422, ч. 2 ст. 44, ст.ст. 441, 1061, 1062, 162, 173, 1731, 178, 185, ч. 1, ст. 1853, ст. 1857 КУпАП розглядаються протягом до-

би. Справи про дрібну спекуляцію, порушення правил торгівлі, законодавства про вибори та інші правопорушення, передбачені ст.ст. 146, 157, 160, 1602, 1851, 1862, 1864 КУпАП розглядаються в триденний строк; справи про дрібне розкрадання державного або колективного майна та інші правопорушення, передбачені ст.ст. 461, 51 і 176 КУпАП – у п'ятиденний строк; справи про порушення, зв'язані з використанням газу (ст.ст. 101–103) – у семиденний строк.

До розгляду справи по суті компетентним органом (посадовою особою) проводиться певна підготовка, під час якої вирішуються такі питання:

- 1) чи належить до його компетенції розгляд даної справи;
- 2) чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення;
- 3) чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи про час і місце її розгляду;
- 4) чи витребувано необхідні додаткові матеріали;
- 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Орган (посадова особа), що розглядає справу про адміністративне правопорушення, зобов'язаний перевірити якість протоколу і не може приймати до провадження такі з них, що складені неохайно, з порушенням вимог чинного законодавства, а повертати їх для дослідження, доопрацювання чи повторного репродукування (у випадку пошкодження чи виявлення неналежного рівня оформлення, що робить неможливим чи значно ускладнює процес подальшого провадження). Для дослідження повертаються також матеріали неповні або суперечні.

Важливим моментом підготовки справи до розгляду є виклик порушника, свідків, інших осіб, покази яких необхідні для правильного вирішення справи.

За загальним правилом, розгляд справи відбувається в присутності особи, що притягається до адміністративної відповідальності.

Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце, час розгляду і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

При розгляді справи про окремі адміністративні правопорушення, що мають підвищену суспільну небезпеку (ст.ст. 44, 51, 145, 157, 160, 1602, 173, ч. 3, ст. 178, 185, 1851, ч. 1 ст. 1853, ст.ст. 1857, 187 КУпАП) присутність правопорушника є обов'язковою. У разі ухилення його від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді цю особу може бути піддано приводу.

Питання про необхідність виклику свідків та інших осіб, призначення експерта, перекладача вирішується органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення.

Усі особи, що беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення повинні бути заздалегідь (як правило, не пізніше, як за добу) попереджені про час і місце розгляду справи. Справа про адміністративне правопорушення розглядається відкрито.

З метою підвищення виховної і запобіжної ролі провадження в справах про адміністративні правопорушення, такі справи можуть розглядатися безпосередньо в трудових колективах, за місцем навчання або проживання порушника.

Перш ніж розпочати розгляд справи про адміністративне правопорушення, уповноважена посадова особа виявляє, чи прибули на засідання всі особи, участь яких у розгляді справи є обов'язковою.

Якщо не прибули, то справа не може бути розглянута і розгляд її переноситься на інший час.

Розгляд справи розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає дану справу.

Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, які беруть участь у розгляді справи, їх права і обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, які беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і вирішуються клопотання. У разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.

При розгляді справи про адміністративне правопорушення орган (посадова особа) з'ясовує:

- 1) чи було вчинено адміністративне правопорушення;
- 2) чи винна дана особа в його вчиненні;
- 3) чи підлягає вона адміністративній відповідальності;
- 4) чи є обставини, що пом'якшують, обтяжують відповідальність;
- 5) чи заподіяно майнову шкоду;
- 6) чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд товариського суду, громадської організації, трудового колективу;
- 7) інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи;
- 8) причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення.

При розгляді справи про адміністративне правопорушення колегіальним органом, ведеться протокол засідання, в якому зазначаються:

- 1) дата і місце засідання;
- 2) найменування і склад органу, який розглядає справу;
- 3) зміст справи, що розглядається;
- 4) відомості про явку осіб, які беруть участь у справі;
- 5) пояснення осіб, які беруть участь у розгляді справи, їх клопотання і результати їх розгляду;
- 6) документи і речові докази, досліджені при розгляді справи;
- 7) відомості про оголошення прийнятої постанови і роз'яснення порядку та строків її оскарження.

Протокол засідання колегіального органу підписується головуючим на засіданні і секретарем цього органу.

Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа) виносить постанову по справі. Постанова виконавчого комітету селищної, сільської Ради народних депутатів по справі про адміністративне правопорушення приймається у формі рішення.

По справі про адміністративне правопорушення орган (посадова особа) виносить одну з трьох постанов:

- 1) про накладення адміністративного стягнення;
- 2) про застосування заходів впливу щодо неповнолітніх, передбачених ст. 241 КУпАП;
- 3) про закриття справи.

Постанова по справі про адміністративне правопорушення містить:

- 1) найменування органу (посадової особи), який виніс постанову;

- 2) дату розгляду справи;
- 3) відомості про особу, щодо якої розглядається справа;
- 4) викладення обставин, установлених при розгляді справи;
- 5) зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення;
- 6) прийняте по справі рішення;
- 7) розмір шкоди, порядок і строк її відшкодування;
- 8) питання про вилучені речі і документи;
- 9) вказівка про порядок і строк оскарження постанови.

У випадках, передбачених законодавством України, про захід стягнення робиться відповідний запис на протоколі про адміністративне правопорушення або постановою оформляється іншим установленим способом.

Постанова про закриття справи виноситься:

- при оголошенні усного зауваження;
- при передачі матеріалів на розгляд товариського суду, громадської організації чи трудового колективу;
- при передачі матеріалів прокурору, органу попереднього слідства чи дізнання;
- при наявності обставин, що виключають провадження в справі, передбачених ст. 247 КУпАП.

Постанова по справі про адміністративне правопорушення оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається особі, щодо якої її винесено.

Копія постанови в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання.

У передбачених законом випадках постановою про накладення на порушника адміністративного стягнення доводиться до відома громадськості, адміністрації за місцем праці або навчання правопорушника (ст. 286 КУпАП).

4. Оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення або внесення на неї подання прокурора

Важлива гарантія законності і обґрунтованості застосування адміністративних стягнень – наявність стадії перегляду справ. Під **переглядом** розуміють розгляд справ органами, на які покладений контроль за законністю постанов по справах про адміністративні правопорушення, або повторний розгляд справ органом, який раніше прийняв постанову.

Перегляд – це перевірка законності і обґрунтованості постанови по справі суб'єктом, наділеним правом відмінити, змінювати або залишати без зміни раніше прийняту постанову.

Стадія перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення є факультативною, тобто необов'язковою.

Правом перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення наділені: вищий орган (посадова особа), суд, орган (посадова особа), що прийняв постанову.

Процесуальними підставами перегляду можуть бути:

- скарга громадянина, щодо якого винесена постанова;
- скарга потерпілого;
- розсуд вищого органу (посадової особи) і органу, що прийняв постанову.

Постанова районного (міського) суду (судді) про накладення адміністративного стягнення є остаточною і оскарженню в порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення не підлягає, проте, вона може бути оскаржена в загальному порядку зацікавленою особою.

Постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено:

1) постанову адміністративної комісії – у виконавчий комітет відповідної ради або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими КУпАП;

2) рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради – у відповідну раду або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими КУпАП;

3) постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення – у вищестоящий орган (вищестоящій посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими КУпАП.

Постанову про одночасне накладення основного і додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або додаткового стягнення.

Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом із справою органу (посадовій особі), правомочному її розглядати.

Особа, яка оскаржила постанову у справі про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита.

Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом із справою органу (посадовій особі), правомочному її розглядати.

Скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови.

У разі пропуску зазначеного строку з поважних причин, цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу.

Подання у встановлений строк скарги зупиняє виконання постанови про накладення адміністративного стягнення до розгляду скарги, за винятком постанов про винесення попередження, застосування адміністративного арешту, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Скарга по справі про адміністративне правопорушення розглядається правомочними органами (посадовими особами) **в десятиденний строк з дня її надходження.**

Отримавши скаргу, цей орган (посадова особа), вчиняє ряд підготовчих дій:

1. Перевіряє повноту отриманих матеріалів і якщо є необхідність витребує додаткові матеріали.

2. Якщо скарга поступила після встановленого 10денного строку, вирішує питання про можливість його поновлення.

3. Визначає час і місце розгляду скарги, вирішує питання про доцільність сповіщення зацікавлених осіб, запрошення прокурора.

Слід відзначити, що суд розглядає скарги на основі норм цивільно-процесуального права.

Особливість судового порядку розгляду скарг проявляється в тому, що громадянин і орган управління (посадова особа) приймають участь у справі в якості сторін, наділених однаковими процесуальними правами і обов'язками. Кожний з них має однакову можливість довести правомірність своєї позиції і незаконність вимог іншої сторони. Це створює сприятливі умови для захисту прав і охоронюваних законом інтересів громадян.

Судовий порядок перегляду справ забезпечує всебічний і об'єктивний розгляд скарги з використанням процесуальних правил, що сприяють встановленню істини і додержанню законності.

При оскарженні постанови по справі про адміністративне правопорушення слід додержуватися порядку, визначеного статтею 288 КУпАП і витримувати встановлені статтею 289 КУпАП строки оскарження.

Щодо постанови по справі про адміністративне правопорушення, незалежно від того, який орган її прийняв, може бути внесено подання прокурора.

Подання прокурора на постанову, винесену органом виконавчої влади, громадською організацією, як правило, надсилається у вищий орган, а на постанову судді – тому ж самому судді, або голові вищого суду.

Така форма прокурорського реагування зупиняє виконання будь-якої постанови (у тому числі і адміністративного арешту) до розгляду протесту.

Подання прокурора по справі про адміністративне правопорушення розглядається правомочними органами (посадовими особами) **в десятиденний строк з дня його надходження.**

Орган, (посадова особа), при розгляді скарги або протесту по справі про адміністративне правопорушення, перевіряє законність та обґрунтованість винесеної постанови і приймає відповідне рішення. З'ясовується питання про те, чи належить до компетенції органу, що виніс постанову, розгляд справи про це конкретне правопорушення, чи може він накладати стягнення, яке оскаржується або опротестовується.

Той, хто переглядає справу, зобов'язаний проаналізувати нормативну, фактичну і процесуальну підстави притягнення до адміністративної відповідальності, у тому числі сам факт вчинення проступку, винність особи, докази по справі та інші обставини.

Не менш важливою є перевірка процесуальних строків притягнення особи до відповідальності (порушення адміністративного розслідування і розгляду справи), а також законності і обґрунтованості стягнення.

Орган (посадова особа), що розглядає скаргу, протест на постанову по справі про адміністративне правопорушення згідно зі ст. 293 КУпАП приймає одне з таких рішень:

- 1) залишає постанову без зміни, а скаргу або протест без задоволення;
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
- 3) скасовує постанову і закриває справу;
- 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), що не є правомочним вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Основними причинами скасування постанови і закриття справи про адміністративне правопорушення можуть бути, наприклад, відсутність події і складу правопорушення, дії особи в стані крайньої необхідності або необхідної оборони, скасування акта (відміна акта), що встановив адміністративну відповідальність, порушення по даному факту кримінальної справи.

Зміна стягнення в порядку перегляду справи про адміністративне правопорушення не допускає його посилення. Є такі варіанти зміни стягнення:

- зменшення його розміру (суми штрафу, строку позбавлення спеціального права і т. д.);
- заміна одного виду стягнення іншим, більш м'яким (адміністративного арешту – штрафом, штрафом – попередженням);
- відміна додаткового стягнення;
- зменшення числа конфіскованих або оплатно вилучених речей.

Рішення по скарзі на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути опротестовано прокурором у вищий орган (вищій посадовій особі) щодо органу (посадової особи), який прийняв рішення по справі.

Копія рішення по скарзі або протесту на постанову по справі про адміністративне правопорушення **протягом трьох днів надсилається особі, щодо якої її винесено**. Потерпілому копія постанови надсилається на його прохання.

Одночасно про результати розгляду протесту повідомляється прокуророві.

Якщо суд на стадії перегляду справи про адміністративне правопорушення виявить порушення законності в діях посадових осіб, що провели адміністративне розслідування, розглядали і приймали постанову по справі, то він виносить окрему ухвалу по цих порушеннях і надсилає її у відповідні інстанції. Останні зобов'язані на протязі місяця з дня отримання копії окремої ухвали інформувати суд про прийняті ними заходи.

Скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення тягне за собою повернення стягнених грошових сум, оплатно вилучених і конфіскованих предметів, а також скасування інших обмежень, зв'язаних з цією постановою.

У разі неможливості повернення предмета повертається його вартість.

Відшкодування шкоди, заподіяної громадянину незаконним накладенням адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту або виправних робіт, провадиться в порядку, встановленому законодавством.

Література до теми № 25

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про державну службу: Закон України (редакція від 26 жовтня 2014 р., підстава 169718). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/372312>
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
4. Про пожежну безпеку: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 5 січня 2014 р. – К.: Велес, 2014. – 176 с.
6. Про затвердження Положення про міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. № 383/2011.
7. Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України № 620/97 від 7 липня 1997 р.
8. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки. [Електронний ресурс]: схвалена Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
9. Адміністративне право: навч. посібник. – 3-тє вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
10. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристь, 2004. – 728 с.
11. Гладун З. С. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз / З. С. Гладун. – Львів: УАДУ, 1996. – 22 с.
12. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – 112 с.
13. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: учебное пособие / под. общ. ред. В. М. Соколова, А. И. Турчинова. – Москва: РАГС; Статут, 2006. – 333 с.
14. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
15. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
16. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
17. Костенников М. В. Административное право и проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. В. Марьян. – М.: NOTA BENE, 2010. – 328 с.
18. Ортинский В. Л. Управління в органах виконавчої влади України: навчальний посібник / В. Л. Ортинский, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.
19. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: НОРМА, 2009. – 928 с.
20. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2007. – 485 с.
21. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для студентов / В. В. Черепанов. – М.: ЮНИТИДАНА, 2010. – 679 с.

Тема № 26. ВИКОНАННЯ ПОСТАНОВ ПРО НАКЛАДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ

1. Основні положення виконання постанов про накладення адміністративних стягнень
2. Провадження по виконанню постанов про накладення окремих видів адміністративних стягнень
 - 2.1. Провадження по виконанню постанови про винесення попередження
 - 2.2. Провадження по виконанню постанови про накладення штрафу
 - 2.3. Провадження по виконанню постанови про оплатне вилучення предмета
 - 2.4. Провадження по виконанню постанови про конфіскацію предмета, грошей
 - 2.5. Провадження по виконанню постанови про позбавлення спеціального права
 - 2.6. Провадження по виконанню постанови про застосування виправних робіт
 - 2.7. Провадження по виконанню постанови про застосування адміністративного арешту
 - 2.8. Провадження по виконанню постанови в частині відшкодування майнової шкоди

1. Основні положення виконання постанов про накладення адміністративних стягнень

Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень – заключний етап формально-визначеної процедури притягнення до адміністративної відповідальності. Від того, наскільки послідовно реалізована постанова про адміністративне стягнення, наскільки своєчасно справа доведена до завершення, багато в чому залежить рівень ефективності боротьби з адміністративними правопорушеннями, їх попередження, результативність виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання законів.

Адміністративні стягнення виконують свою соціальну функцію лише тоді, коли вони виконані, а правопорушник зазнав тим самим визначені законом правообмеження. Якщо ж постанова про накладення стягнення не виконана, або реалізована частково, то результативність її не відчувається. Тому ефективність накладених адміністративних стягнень безпосередньо обумовлена рівнем їх реалізації.

Необхідною умовою виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є **вступлення її в законну силу**. Це означає, що постанова набула значення закону, є обов'язковою і має бути реалізована. У випадку оскарження або опротестування постанови, її виконання зупиняється на певний час, а потім відновлюється, якщо скарга, або протест залишилися без задоволення. Таким чином, постанова про накладення адміністративного стягнення наділена особливою силою, так як є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами (ст. 298 КУпАП).

Обов'язковість постанови про накладення адміністративного стягнення означає, що вона набула силу закону і є обов'язковою до виконання, як і вимоги закону.

Постанова по справі про адміністративне правопорушення є обов'язковою не лише для уповноважених державних органів, а в першу чергу, для особи, що притягується до адміністративної відповідальності. Ухилення правопорушника від добровільного виконання постанови про накладення адміністративного стягнення приводить до необхідності застосування до нього примусових заходів впливу.

У ст. 299 КУпАП вказується, що постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення. При оскарженні або опротестуванні постанови, вона підлягає виконанню після залишення скарги або протесту без задоволення.

Постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), який виніс постанову: адміністративною комісією, органом внутрішніх справ та ін., система яких закріплена в III розділі КУпАП (ст.ст. 218–244/8).

Законодавством також визначено, що постанова про накладення адміністративного стягнення виконується уповноваженим на те органом держави у визначеному законодавством України порядку. Якщо виникла ситуація, коли щодо однієї особи винесено дві і більше постанов про накладення адміністративних стягнень, кожна постанова виконується окремо, в порядку, який для цього визначений (ст. 300 КУпАП).

За загальним правилом, постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення. Проте на практиці часто зустрічається ситуація, коли постанова про накладення одного з трьох видів адміністративних стягнень (адміністративного арешту, виправних робіт, штрафу), не може бути виконана негайно у зв'язку з поважними причинами. Тоді допускається відстрочка виконання, тобто відкладення її фактичної реалізації на певний строк що обумовлений пролонгацією самої обставини, але в межах, що визначені законом.

Відстрочку виконання постанови слід розглядати як виняток із загального правила. Вона можлива, наприклад, у зв'язку з важкою хворобою особи, притягнутої до відповідальності, якщо цей факт підтверджується довідкою лікувального закладу. Допускається відстрочка у зв'язку із складними сімейними чи особистими обставинами, або у зв'язку із іншими поважними причинами, які дійсно перешкоджають негайному виконанню постанови.

Характерним є те, що відстрочка поширюється лише на постанови про застосування виправних робіт, адміністративного арешту та штрафу (за винятком стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення). Відповідно, якщо постановою накладене інше стягнення (оплатне вилучення або конфіскація предметів, позбавлення спеціального права, попередження), відстрочка виконання забороняється.

Клопотання про відстрочку виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту чи виправних робіт розглядає і вирішує орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення. Відстрочка виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу здійснюється в порядку, визначеному Законом «Про державну виконавчу службу».

Перелік осіб, що можуть звертатися з клопотанням про відстрочку законодавством не визначений. Як правило, це особа, що притягається до відповідальності. Не виключена можливість, що з таким клопотанням можуть звернутися близькі родичі правопорушника та інші зацікавлені особи (юридичні представники, поручителі, довірені особи, гаранті і т. д.).

Орган, який виніс постанову про адміністративне стягнення, має право відстрочити його виконання за власною ініціативою.

Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення може бути відстрочено на строк до **одного місяця** (ст. 301 КУпАП).

На практиці виникають такі обставини, за яких провадження в справі про адміністративне правопорушення не може провадитися, а якщо постанова про накладення адміністративного стягнення все ж таки винесена, то її виконання слід припинити.

Такими **обставинами**, згідно ст. 302 КУпАП, є:

- а) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;
- б) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;
- в) смерть особи, щодо якої винесена постанова про накладення адміністративного стягнення.

Припинення виконання постанови про накладення адміністративного стягнення здійснюється на підставі рішення органу (посадової особи), який її виніс. Рішення надсилається до органу, уповноваженого виконувати постанову про накладення стягнення а також іншим органам (посадовим особам), що приймають участь у його реалізації.

Винесена уповноваженим органом (посадовою особою) постанова про накладення адміністративного стягнення повинна бути реалізована у стислі строки. Інакше буде втрачена оперативність у застосуванні заходів адміністративного впливу, що, без сумніву, відіб'ється на його ефективності, зменшить їх виховне і попереджувальне значення у боротьбі з адміністративними правопорушеннями. У зв'язку з цим законодавством визначена давність виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Під **давністю виконання** постанови розуміють визначений законом строк з моменту винесення постанови до моменту звернення її до виконання. У разі пропусчення строку давності, виключаються будь-які дії виконавчого характеру уповноважених органів (посадових осіб) і постанова взагалі не підлягає виконанню. Строк давності виконання постанови про накладення адміністративного стягнення визначений законодавством і складає три місяці з дня її винесення.

У ст. 303 КУпАП із загального правила про трьохмісячний строк давності зроблено кілька винятків. Так, у разі зупинення виконання постанови у зв'язку з поданням скарги або принесенням протесту, перебіг строку давності зупиняється до розгляду скарги або протесту та прийняття по них аргументованого рішення. У разі відстрочки виконання постанови перебіг строку давності зупиняється до закінчення строку відстрочки.

Давність виконання не встановлена для постанови про конфіскацію предметів контрабанди, а також перевізних та інших засобів, призначених для переміщення предметів контрабанди через державний кордон України або їх приховування.

Не виключається, що законодавством України можуть бути встановлені й інші, більш тривалі строки для виконання постанов по справах про окремі види адміністративних правопорушень.

У процесі виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, нерідко виникають різні питання, пов'язані з цією стадією. Йдеться про окремі неточності, допущені у тексті постанови, необхідність їх чіткого окреслення, усунення незначних протиріч або помилок в постанові, задля досягнення фінального результату, яким є забезпечення однакового розуміння постанови усіма учасниками провадження з метою уникнення двоякого трактування інформаційних елементів такого документу та ін.

Вирішуються усі ці питання, пов'язані з виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення органом (посадовою особою), який виніс постанову (ст. 304 КУпАП).

Законодавством не врегульований сам порядок вирішення цих питань. Виходячи із практики, що склалася, слід додержуватися тих основних правил, що визначають послідовність та процедуру розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Із заявою про вирішення того чи іншого питання, пов'язаного з виконанням постанови, має право звернутися особа, притягнута до адміністративної відповідальності, або потерпілий.

Клопотання про це може надійти і від органу, уповноваженого виконувати постанову.

Посадова особа, зобов'язана вирішити питання, зв'язане з виконанням постанови, розглядає його негайно, не відкладаючи. При розгляді і вирішенні піднятого питання приймає участь заявник. Допускається запрошення й інших осіб, думку яких слід вияснити для об'єктивного вирішення питання, пов'язаного з виконанням постанови.

Результативна реалізація постанов про накладення адміністративних стягнень є дуже важливою для посилення ефективності адміністративної відповідальності, багато в чому залежить від рівня забезпечення контролю за правильним і своєчасним виконанням цих постанов.

Контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення здійснюється органом (посадовою особою), який виніс постанову та іншими органами державної влади в порядку, встановленому законом (ст. 305 КУпАП). Цей контроль здійснюється шляхом перевірок і ведення документації, в якій відображується хід реалізації постанови про накладення адміністративного стягнення. У процесі реалізації постанови перевіряється, чи був ознайомлений правопорушник із змістом постанови, чи своєчасно йому вручена копія цієї постанови, чи направлена постанова органу, уповноваженому безпосередньо застосувати такий вид правового обтяження.

Слід враховувати фактори, які затримують реалізацію постанови в часі. Такими є, як вже вказувалось, оскарження, опротестування постанови, а також обставини, які викликають відстрочку або припинення виконання постанови.

Коли постанова повністю виконана, то це необхідно зафіксувати у відповідних документах. Якщо ж виникли певні перешкоди правильному і своєчасному виконанню постанови, то орган (посадова особа), який виніс її, зобов'язаний застосувати усі передбачені законом обґрунтовані заходи до їх усунення.

2. Проведення по виконанню постанов про накладення окремих видів адміністративних стягнень

2.1. Проведення по виконанню постанови про винесення попередження

Попередження, як захід основного адміністративного стягнення **полягає** у моральному впливі на порушника в тому випадку, якщо його неправомірні дії не потягнули за собою серйозних наслідків. У вигляді санкції воно закріплене у цілому ряді статей Особливої частини II розділу КУпАП.

Як правило, попередження, як захід адміністративного стягнення, вказується в альтернативній санкції правової норми, поряд із застосуванням більш тяжких стягнень, як штраф, позбавлення спеціального права та ін. На практиці, винесення попередження, як заходу адміністративного стягнення, застосовується рідко.

Постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження обов'язково вноситься в письмовій формі і виконується органом (посадовою особою), який виніс постанову шляхом оголошення постанови порушнику.

На практиці зустрічаються випадки, коли постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження вноситься під час відсутності порушника. Тоді вона виконується шляхом вручення йому копії постанови на протязі трьох днів з моменту винесення, про що робиться відповідна відмітка у справі.

Якщо попередження, як захід адміністративного стягнення вноситься на місці вчинення правопорушення (ст.ст. 116, 1162; 117 КУпАП), воно фіксується способом, встановленим відповідно Міністерством внутрішніх справ або Міністерством транспорту України (ст. 306 КУпАП).

2.2. Проведення по виконанню постанови про накладення штрафу

Штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених КУпАП та іншими законами України (ст. 27 КУпАП). Крайні межі штрафу законодавством України не визначені в цілому, і встановлюються в кожній окремій статті.

Законодавством визначено, що штраф має бути сплачений порушником **не пізніше як через п'ятнадцять днів** з дня вручення йому постанови про накладення штрафу, **а в разі оскарження** або опротестування такої постанови – **не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня повідомлення** про залишення скарги або протесту без задоволення. У цьому випадку презюмується акцентація правового впливу власне на свідомість правопорушника що зумовлює можливість проявлення ним ініціативи у процесі реалізації адміністративного стягнення. Таке положення є вельми доцільним у зв'язку з рядом моментів: по перше, дана процедура сприяє формуванню правосвідомості деліквента а також здійснює більш ефективну превентивну функцію аніж імперативно-примусове виконання стягнення; по-друге, при такому способі реалізації постанови відбувається економія матеріально-економічного резерву, що пов'язана з відсутністю необхідності використання послуг виконавчої служби.

Щодо строків повідомлення про результати розгляду скарги або протесту прокурора нормативних приписів немає. Тут слід виходити з того, що рішення за результатами розгляду скарги або протесту визнаються такими, що вступили в законну силу зразу ж після їх винесення. Тому постанови, що підлягають виконанню або відповідні повідомлення слід надсилати органам виконання негайно.

Законодавством визначено, що коли правопорушник у віці до 18 років не має постійного заробітку, то штраф стягується з батьків або з осіб, які їх замінюють (субсидіарна відповідальність законних представників).

Штраф, накладений за вчинення адміністративного правопорушення, вноситься в установу ощадбанку України, за виключенням штрафу, який стягується на місці вчинення правопорушення (ст. 307 КУпАП).

У разі несплати правопорушником штрафу у встановлений строк, постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання до відділу державної

виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, визначеному законом.

У випадках, коли штраф стягується на місці вчинення правопорушення, порушникові видається квитанція встановленого зразка, яка є документом суворої фінансової звітності.

У разі несплати штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення, провадження в справі, а потім виконання постанови здійснюється в порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення. Тобто, складається протокол про адміністративне правопорушення, матеріали розглядає компетентний орган (посадова особа) і виносить відповідну постанову.

Якщо не поступили скарга чи протест, здійснюється виконавче провадження – стягується штраф (ст. 309 КУпАП).

Постанова про накладення штрафу, за якою стягнення штрафу проведено повністю, з відміткою про виконання повертається органу (посадовій особі), який виніс постанову (ст. 310 КУпАП).

Виконані постанови залучаються до справ, які зберігаються органом, що розглянув справу про адміністративне правопорушення.

2.3. Провадження по виконанню постанови про оплатне вилучення предмета

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

В даний час цей захід застосовується за повторне на протязі року порушення водіями правил експлуатації транспортних засобів, управління транспортними засобами в стані алкогольного сп'яніння або ухилення від огляду на стан сп'яніння; порушення правил перевезення небезпечних речовин на повітряному транспорті; порушення правил зберігання або перевезення вогнепальної зброї, ухилення від її реалізації (ч. 5 ст. 121; ч. 2 ст. 130; ч. 3 ст. 133; ст.ст. 191, 193 КУпАП).

Оплатне вилучення транспортних засобів за вчинення правопорушень, передбачених ч. 5 ст. 121 і ч. 2 ст. 130 КУпАП здійснюється за постановою міського (районного) суду (судді), до компетенції якого відноситься розгляд цих справ.

Постанову про оплатне вилучення вогнепальної зброї і боєприпасів за порушення правил їх зберігання або перевезення, а також ухилення від їх реалізації (ст.ст. 191, 193 КУпАП) виносять органи внутрішніх справ.

Згідно зі ст. 311 КУпАП, постанова про оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, виконується державним виконавцем. Предмет, вилучений на підставі постанови про його оплатне вилучення, здається державним виконавцем для реалізації в порядку, встановленому законом. Суми, виручені від реалізації оплатно вилученого предмета, передаються колишньому власникові з відрахуванням витрат, пов'язаних з проведенням виконавчих дій.

2.4. Проведення по виконанню постанови про конфіскацію предмета, грошей

Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави. Підлягають конфіскації, наприклад, рушниці та інші засоби полювання при вчиненні правопорушень передбачених ст. 85 КУпАП; предмети дрібної спекуляції (ст. 157 КУпАП); предмети торгівлі (ст. 160 КУпАП України); валютні цінності (ст. 162 КУпАП) та ін. Конфісковано може бути лише предмет, який є в особистій приватній власності порушника (ст. 29 КУпАП).

Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватися до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Згідно зі ст. 313 КУпАП, постанова про конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, грошей, отриманих внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, виконується державними виконавцями в порядку, встановленому законом.

Виконання постанови про конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, здійснюється шляхом вилучення предмета і примусового безоплатного звернення цього предмета у власність держави (ст. 314 КУпАП).

Виконання постанови про конфіскацію предметів контрабанди, транспортних засобів, пристосованих для їх переміщення, проводиться в порядку, встановленому Митним кодексом України. Постанова про конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, підлягає обов'язковому виконанню на протязі строків, визначених для реалізації постанов про адміністративні стягнення.

В залежності від особливостей або цільового призначення конфіскований предмет реалізується через торговельні установи (наприклад, предмети дрібної спекуляції, будівельні матеріали та ін.) надсилається для переробки (шкірки хутрових звірів та ін.) або на звіроферми (м'ясоїдні хутрові звірі), а при необхідності знищуються (самогон, апарати для його виготовлення, гральні приладдя та ін.). Конфісковані гроші передаються в установи Національного банку України.

У ст. 315 КУпАП визначено, що конфісковані предмети підлягають обов'язковій реалізації в залежності від їх цільового призначення, з урахуванням стану і можливості подальшого використання. Про реалізацію конфіскованого предмета обов'язково складається акт, в якому вказуються особливості предмета, форма реалізації та інші реквізити, що підтверджують факт реалізації. Акт підписується представниками відповідних органів – тих, що передають і тих, що приймають предмет. Прийняття предмета для реалізації торговельним чи іншим підприємством фіксується накладною або квитанцією.

Проведення по виконанню постанови про конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, грошей, отриманих внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, визнається повністю виконаним тільки за умови, що орган, який виконав дану постанову, поверне її органу (посадовій особі), який прийняв рішення про конфіскацію з відповідною відміткою про виконання.

2.5. Проведення по виконанню постанови про позбавлення спеціального права

Позбавлення спеціального права, наданого громадянинуві (права керування транспортними засобами, права полювання), застосовується на строк до трьох років за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом (ст. 30 КУпАП).

Постанова про позбавлення права керування транспортними засобами виконується посадовими особами органів внутрішніх справ.

Постанова про позбавлення права керування річковими і маломірними суднами виконується посадовими особами органів річкового транспорту і Державної інспекції по маломірних суднах України.

Постанова про позбавлення права полювання виконується посадовими особами органів мисливського господарства (ст. 317 КУпАП).

При вчиненні правопорушення, за яке може бути застосований такий вид стягнення, як позбавлення права керування транспортним засобом, річковим або маломірним судном, у водія (судноводія) вилучається посвідчення водія (свідоцтво, диплом) на строк, доки буде винесена постанова по справі. Замість цього йому видається тимчасовий дозвіл на право керування транспортним засобом. Про це обов'язково вказується в протоколі про адміністративне правопорушення (ст. 318 КУпАП).

Якщо винесена постанова про позбавлення права керування транспортним засобом, то вилучене у порушника посвідчення не повертається, а дія тимчасового дозволу продовжується до часу розгляду скарги і прийняття по ній рішення.

На практиці бувають випадки, коли при розгляді скарги приймається рішення про скасування постанови про позбавлення спеціального права, або заміну цього виду стягнення іншим. У таких випадках вилучене посвідчення водія повертається тому, у кого воно було вилучене.

Позбавлення права керування засобами транспорту не може застосовуватися до осіб, які користуються цими засобами в зв'язку з інвалідністю, за винятком випадків керування в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також у разі невиконання вимоги працівника міліції про зупинку транспортного засобу, залишення місця дорожньотранспортної пригоди, учасниками якої вони є, ухилення від огляду на наявність факту перебування у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння.

Виконання постанови про позбавлення права полювання провадиться шляхом вилучення мисливського квитка (ст. 319 КУпАП).

Позбавлення права полювання не може застосовуватися до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування (ст. 30 КУпАП).

У разі ухилення особи, позбавленої права полювання, від здачі мисливського квитка, органи мисливського господарства проводять вилучення мисливського квитка у встановленому порядку.

Позбавлення спеціального права, наданого громадянинуві, застосовується на строк до трьох років. Проте, при сумлінному ставленні до праці і зразковій поведінці особи, позбавленої на певний строк права керування транспортним засобом або права полювання, орган (посадова особа), який наклав стягнення, може після закінчення не менш як половини призначеного строку скоротити за клопотанням громадської організації, трудового колективу строк позбавлення зазначеного права (ст. 320 КУпАП).

Водії транспортних засобів, судноводії і особи, що порушили правила полювання, вважаються позбавленими спеціального права з дня винесення постанови про позбавлення цього права. Якщо вказані особи, позбавлені спеціального права, ухиляються від здачі документа, що посвідчує це право, то строк позбавлення їх спеціального права обчислюється з дня вилучення такого документа.

Після закінчення призначеного строку позбавлення спеціального права, а також у разі його скорочення особі, щодо якої застосовано даний захід адміністративного стягнення, повертаються в установленому порядку вилучені у неї документи. Вилучене посвідчення водія транспортного засобу повертається особі, яку позбавлено права керування транспортними засобами, після проходження нею перевірки знань правил дорожнього руху у Державній автомобільній інспекції (ст. 321 КУпАП).

2.6. Проведення по виконанню постанови про застосування виправних робіт

Виправні роботи як один із видів адміністративних стягнень застосовуються на строк до двох місяців з відбуттям їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, із відрахуванням до двадцяти процентів її заробітку в дохід держави.

Виправні роботи призначаються тільки районним (міським) судом (суддею) (ст. 31 КУпАП).

Особа, щодо якої застосовані виправні роботи, продовжує працювати на тій же посаді. Переведення на іншу посаду або роботу притягнутого до адміністративної відповідальності проводиться на загальних підставах, передбачених законодавством про працю. На протязі відбування виправних робіт забороняється звільнення з роботи особи, притягнутої до них, якщо на це немає дозволу інспекції виправних робіт.

Постанова районного (міського) суду (судді) надсилається органу внутрішніх справ на виконання не пізніше наступного дня після її винесення (ст. 322 КУпАП).

У загальному вигляді постанова про застосування виправних робіт реалізується в такому порядку: районний (міський) суд (суддя) направляє її для виконання начальнику органу внутрішніх справ за місцем проживання правопорушника. Начальник ОВС доручає виконання постанови інспекції виправних робіт. Ця інспекція передає постанову адміністрації підприємства (установи, організації) за місцем постійної роботи правопорушника, тобто туди, де він буде відбувати захід стягнення. Вона ж контролює хід виконання постанови, її кінцевий результат, керуючись відомчою інструкцією МВС України. Зокрема, інспекція виправних робіт контролює правильність відрахувань із заробітку правопорушника і своєчасність перерахування їх в дохід держави, додержання адміністрацією підприємства (установи, організації) умов відбування виправних робіт. У межах району, міста вона веде персональний облік усіх осіб, що відбувають виправні роботи, а при необхідності організує у визначеному законодавством порядку розшук осіб, до яких застосовано виправні роботи, якщо їх місцезнаходження невідоме.

Бухгалтерія підприємства, установи, організації, де постійно працює правопорушник, згідно з резолюцією керівника робить відрахування з його заробітку в дохід держави протягом строку відбуття адміністративного стягнення в розмірі, визначеному

постановою. Відрахування нараховуються з усієї суми заробітку, включаючи і суми податків та інших платежів, а також незалежно від наявності претензій до правопорушника по виконавчих документах. З особи, що працює за сумісництвом, відрахування в розмірі, визначеному постановою, проводяться за кожним місцем праці.

Відрахування не можуть проводитися з пенсій і виплат, що отримуються в порядку соціального забезпечення і соціального страхування, з виплат одноразового характеру і не передбачених системою заробітної плати. Не можна також провадити відрахування із сум, що виплачуються як компенсація за витрати, пов'язані з відрядженнями та інших компенсаційних витрат.

Час відбування виправних робіт у загальний трудовий стаж правопорушника не зараховується, про що робиться запис у його трудовій книжці. Проте, при умові добросовісної роботи і зразковій поведінці в період відбування виправних робіт, цей час може бути зарахований у загальний трудовий стаж особи, притягнутої до відповідальності.

У період, коли особа відбуває виправні роботи, їй не можна надавати чергову відпустку. Час відбування виправних робіт у стаж, що дає право на відпустку, на отримання пільг і надбавок до заробітної плати не включається.

Виплати порушнику у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, вагітністю і родами вираховуються із заробітку, зменшеного на суму відрахувань, встановлених постановою судді.

Якщо ж особа, притягнута до адміністративної відповідальності у вигляді виправних робіт, з будь-яких причин перестала працювати, то інспекція виправних робіт вирішує питання її негайного працевлаштування.

Стаття 323 КУпАП закріплює порядок вирахування строку виправних робіт. Відбування виправних робіт обчислюється часом, протягом якого порушник працював і з його заробітку провадилось відрахування.

Кількість днів, відпрацьованих порушником, має бути не менше кількості робочих днів, що припадають на встановлений районним (міським) судом (суддею) календарний строк стягнення. Якщо порушник не відпрацював зазначеної кількості робочих днів і відсутні підстави для зарахування невідпрацьованих днів у строк стягнення, відбування виправних робіт триває до повного відпрацювання порушником належної кількості робочих днів.

Слід мати на увазі, що у строк відбування стягнення зараховується час, протягом якого порушник не працював з поважних причин і йому відповідно до закону виплачується заробітна плата (у зв'язку з простоями з вини адміністрації). До цього строку також зараховується час хвороби, час, наданий для догляду за хворим і час, проведений у відпустці по вагітності і родах. Але якщо хвороба спричинена сп'янінням або діями, зв'язаними з сп'янінням, то час хвороби до строку відбування виправних робіт не зараховується (ст. 323 КУпАП).

Ефективне виконання постанови про застосування виправних робіт, їх виховний вплив багато в чому залежить від дій адміністрації даного підприємства, установи чи організації, де порушник безпосередньо відбуває призначений йому вид покарання.

При отриманні копії постанови, адміністрація зобов'язана правильно і своєчасно провадити відрахування із заробітку порушника в дохід держави і своєчасний переказ відрахованих сум у встановленому порядку. На адміністрацію покладено забезпечення контролю за поведінкою особи, що відбуває виправні роботи, проведення з нею виховної роботи а також трудове виховання в дусі чесного добросовісного ставлення до праці, додержання трудової дисципліни.

Адміністрація зобов'язана повідомляти інспекцію виправних робіт про кількість відпрацьованих порушником робочих днів і проведених відрахуваннях, про кількість днів, коли притягнутий до відповідальності не виходив на роботу і причини невиходів; про застосування до нього заходів заохочення і стягнення, переведення на іншу роботу або звільнення з роботи за ініціативою адміністрації (ст. 324 КУпАП).

Якщо особа ухиляється від відбування виправних робіт, то інспекція виправних робіт зобов'язана докласти зусиль і забезпечити належне виконання постанови суду (судді). Що ж до осіб, до яких адміністративне стягнення у вигляді виправних робіт було застосоване за вчинення дрібного хуліганства, то законодавством передбачена можливість заміни цього виду стягнення на штраф або адміністративний арешт. Встановивши факт ухилення такої особи від відбування виправних робіт, інспекція виправних робіт надсилає матеріали судді, який виніс постанову про це стягнення. У матеріалах обов'язково вказується невідбутий строк виправних робіт. Суддя своєю постановою замінює цей строк штрафом (з розрахунку один день виправних робіт – 3 неоподатковані мінімуми доходів громадян, встановлені законом), або адміністративним арештом. Замінюючи невідбутий строк виправних робіт адміністративним арештом, суддя призначає один день арешту за три дні виправних робіт, з тим, однак, щоб строк адміністративного арешту не перевищував п'ятнадцяти діб (ст. 325 КУпАП).

2.7. Провадження по виконанню постанови про застосування адміністративного арешту

Адміністративний арешт установлюється і застосовується лише у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб. Адміністративний арешт призначається тільки районним (міським) судом (суддею).

Адміністративний арешт не може застосовуватися до вагітних жінок, жінок, що мають дітей віком до дванадцяти років, до осіб, які не досягли вісімнадцяти років, до інвалідів першої і другої груп (ст. 32 КУпАП).

Адміністративний арешт, як захід адміністративного стягнення, може бути застосовано за вчинення таких правопорушень: незаконне вироблення, придбання, зберігання наркотичних речовин без мети збуту в невеликих кількостях (ч. 1 ст. 44 КУпАП); дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП); розпивання спиртних напоїв і поява в громадських місцях у п'яному вигляді особою, яка двічі протягом року притягувалася до адміністративної відповідальності за такі ж правопорушення (ч. 3 ст. 178 КУпАП); злісна непокора працівнику міліції (ст. 185 КУпАП); порушення порядку організації і проведення мітингів (ст. 1851 КУпАП); прояв неповаги до суду (ч. 1 ст. 1853 КУпАП).

Адміністративний арешт полягає у короткочасному позбавленні волі і знаходженні під вартою у спеціально встановлених місцях (ізолятори тимчасового тримання та ін.) з можливим використанням заарештованих без оплати праці на фізичних роботах.

Згідно з чинним законодавством, постановою судді про накладення адміністративного арешту є остаточною і оскарженню в порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення не підлягає, тобто має виконуватися негайно після її винесення. Як виняток, виконання постанови про накладення адміністративного арешту зупиняється у зв'язку із її опротестування прокурором.

У такому разі постанова виконується лише після розгляду протесту і залишення його без задоволення.

Постанову про застосування адміністративного арешту виконують органи внутрішніх справ. При розгляді справ про адміністративні правопорушення, за які може бути застосовано адміністративний арешт, присутність правопорушника є обов'язковою (ст. 268 КУпАП). Якщо ця особа ухиляється від участі в розгляді справи, то її можна піддати приводу.

Постанова судді про застосування адміністративного арешту виконується негайно, тобто правопорушник береться під варту в залі суду після оголошення постанови по справі (ст. 326 КУпАП).

Осіб, підданих адміністративному арешту, тримають під вартою в місцях, що їх визначають органи внутрішніх справ. При виконанні постанови про застосування адміністративного арешту арештовані піддаються особистому оглядові.

Згідно зі ст. 37 КУпАП строк адміністративного арешту обчислюється добами. До цього строку зараховується і час адміністративного затримання правопорушника. Це є суттєвим особливо тоді, коли особа за вчинення окремих правопорушень (дрібне хуліганство та ін.) затримувалася, згідно зі ст. 263 КУпАП до розгляду справи суддею.

Щодо всіх категорій осіб підданих адміністративному арешту встановлений режим утримання, який передбачає: позбавлення волі правопорушників; здійснення їх особистого огляду; заборону побачень, листування, отримання передач і посилок; заборону куріння; можливість використання на фізичних роботах без оплати праці.

Заарештовані за дрібне хуліганство і за систематичне розпивання спиртних напоїв в громадських місцях, крім того, оплачують вартість свого харчування і утримання. Гаряча їжа їм видається через день.

Згідно з чинним законодавством із заарештованих за злісну непокору законній вимозі працівника міліції, при ухиленні їх від фізичної роботи, стягується вартість харчування за час знаходження під арештом. Рішення про застосування цього заходу приймається суддею за матеріалами, наданими органом внутрішніх справ.

Згідно зі ст. 328 КУпАП, особи, піддані адміністративному арешту, використовуються на фізичних роботах.

Застосування адміністративного арешту не тягне за собою судимості, не є підставою для звільнення з роботи і не перериває трудового стажу. Проте час перебування під арештом не включається в стаж, який дає право на щорічну відпустку. Заробітна плата за цей період також не виплачується.

Разом з тим, якщо постанова є незаконною і громадянину нанесена шкода, її відшкодування проводиться в порядку встановленому законодавством (ст. 296 КУпАП).

У разі закриття справи про адміністративне правопорушення орган (посадова особа) що прийняв про це рішення, зобов'язаний роз'яснити громадянину порядок відновлення його порушених прав і відшкодування іншої шкоди, а також на його прохання у місячний строк повідомити про своє рішення трудовий колектив або громадські організації за місцем проживання.

Організація трудового використання осіб, підданих адміністративному арешту, покладається на місцеві ради або місцеві державні адміністрації.

Кошти, що поступають від підприємств і організацій за роботу, виконану заарештованими, зараховуються в бюджет відповідних місцевих рад.

Заарештовані можуть використовуватись без оплати праці на роботах по прибиранню вулиць, подвір'їв, місць громадського користування та інших фізичних роботах.

Адміністрація ізоляторів тимчасового тримання може залучити заарештованих до робіт по благоустрою і покращенню побутових умов цих установ. Для заарештованих встановлюється 8-годинний робочий день.

Адміністративно заарештовані виводяться на роботи під конвоем, але без зброї. Адміністративно заарештовані утримуються в ізоляторах тимчасового тримання і харчуються за нормами тюрем загального режиму. Заарештовані утримуються окремо від затриманих за вчинення кримінальних злочинів.

Адміністративно заарештовані звільняються з ізолятора тимчасового тримання після відбуття строку адміністративного арешту. Звільненим повертається під розписку всі вилучені у них при арешті цінності, документи, речі і предмети, за винятком тих, які вони зберігали незаконно. Вилучення предметів, речей і документів, які незаконно зберігав порушник, оформляється актом у присутності понять.

2.8. Проведення по виконанню постанови в частині відшкодування майнової шкоди

У результаті вчинення адміністративного правопорушення може бути нанесена майнова шкода громадянину, підприємству, установі, організації. У такому випадку орган, який розглядає справу (адміністративна комісія, виконавчий комітет селищної, сільської ради) під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди, якщо сума її не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а суддя районного (міського) суду – незалежно від розмірів шкоди, крім випадків, передбачених у ч. 2 ст. 40 КУпАП, а саме коли шкоду заподіяно неповнолітнім, який досяг 16 років і має самостійний заробіток, а сума шкоди не перевищує мінімального розміру заробітної плати. Тут суддя має право покласти на неповнолітнього відшкодування заподіяної шкоди або зобов'язати своєю працею усунути її.

В інших випадках питання про відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, вирішується в порядку, встановленому КУпАП та іншими законами України.

В постанові по справі про адміністративне правопорушення вказується розмір шкоди, яка має бути відшкодована, порядок і строки відшкодування. Постанова по справі про адміністративне правопорушення в частині відшкодування майнової шкоди виконується в порядку, встановленому законодавством України та Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Постанова по справі про адміністративне правопорушення в частині відшкодування майнової шкоди є виконавчим документом.

Ця постанова також може бути оскаржена особою, яка притягається до адміністративної відповідальності або потерпілим, а також опротестована прокурором.

Майнова шкода має бути відшкодована порушником не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня вручення йому копії постанови, а в разі оскарження або опротестування такої постанови – не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня повідомлення про залишення скарги або протесту без задоволення. У разі невиконання постанови по справі про адміністративне правопорушення в частині відшкодування майнової шкоди у строк,

визначений законодавством (15 днів), вона надсилається для стягнення збитків у порядку виконавчого провадження (ст. 330 КУпАП).

Орган (посадова особа), який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення в частині відшкодування майнової шкоди, у випадку його невиконання порушником, надсилає цей документ у відділ виконавчої служби, в районі діяльності якого постійно проживає або працює правопорушник.

Державний виконавець, починаючи провадження, надсилає порушнику-боржнику повістку про добровільне виконання постанови. Якщо боржник на пропозицію про добровільне виконання не реагує, то виконавець направляє постанову за місцем його роботи для відрахування шкоди із заробітної плати (стипендії, пенсії). Якщо правопорушник не має заробітку (стипендії, пенсії), державний виконавець звертає стягнення на його майно або грошові суми боржника, що знаходяться у інших осіб.

Вимоги державного виконавця по виконанню постанови про накладення адміністративного стягнення в частині відшкодування винним майнової шкоди є обов'язковим для всіх державних, громадських підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян на всій території України.

Література до теми № 26

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про державну службу: Закон України (редакція від 26.10.2014, підстава 169718). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/372312>
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
5. Про пожежну безпеку: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 5 січня 2014 р. – К.: Велес, 2014. – 176 с.
7. Про затвердження Положення про міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. № 383/2011.
8. Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України № 620/97 від 7 липня 1997 р.
9. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки: схвалена Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
10. Адміністративне право: навч. посібник. – 3-є вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
11. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристъ, 2004. – 728 с.
12. Гладун З. С. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз / З. С. Гладун. – Львів: УАДУ, 1996. – 22 с.
13. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь: Український фінансовоекономічний інститут, 1998. – 112 с.
14. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: учебное пособие / под. общ. ред. В. М. Соколова, А. И. Турчинова. – М.: РАГС; Статут, 2006. – 333 с.

15. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
16. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
17. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
18. Костенников М. В. Административное право и проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. В. Марьян. – М.: NOTA BENE, 2010. – 328 с.
19. Ортинський В. Л., Кісіль З. Р., Ковалів М. В. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.
20. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: НОРМА, 2009. – 928 с.
21. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2007. – 485 с.
22. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для студ. / В. В. Черепанов. – М.: ЮНИТИДАНА, 2010. – 679 с.

Тема № 27. ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН

1. *Організаційно-правові основи провадження за зверненнями громадян*
2. *Особливості провадження за окремими видами звернень (пропозиціями, заявами, скаргами)*
3. *Діловодство за зверненнями громадян*
4. *Інститут адміністративного оскарження. Адміністративна скарга*

1. Організаційно-правові основи провадження за зверненнями громадян

Право громадян на звернення є конституційним. Поряд з іншими правами і свободами людини і громадянина воно зафіксовано у розділі II Основного Закону України.

Принципові положення з цього приводу містить ст. 40 Конституції. По-перше, вона встановлює право кожного на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. По-друге, вона зобов'язує органи державної влади, органи місцевого самоврядування та службових осіб цих органів у встановлений законом строк:

- а) розглянути звернення і б) дати обґрунтовану відповідь.

Ця стаття регламентує види звернень.

Відповідно до неї вони можуть бути:

- а) індивідуальними чи колективними;
- б) письмовими або усними.

Конституційні норми деталізовано та конкретизовано у низці нормативних актів. Насамперед це:

1. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.;
2. Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р.;
3. Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» від 19 березня 1997 р.;
4. Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р.).

Крім загальнодержавних нормативних актів, важливі питання забезпечення прав громадян на звернення регламентовані відомчими нормативними актами. Такими, наприклад, є Інструкція про порядок розгляду пропозицій, заяв та скарг і організацію особистого прийому громадян в органах внутрішніх справ, внутрішніх військах, вищих закладах освіти, установах, організаціях і на підприємствах системи МВС України (затверджена наказом МВС України від 10 червня 1998 р. № 414), Правила розгляду звернень громадян до Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку та її територіальних органів (затвержені наказом Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 21 липня 1997 р. № 186).

Зазначені нормативні акти містять як матеріальні, так і процесуальні норми й утворюють законодавство України про звернення громадян.

Матеріальні норми визначають:

- поняття звернень громадян до органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- види звернень;
- вимоги до звернень;
- предмет звернень;
- права та обов'язки суб'єктів звернень;
- права та обов'язки органів, що розглядають звернення;
- сферу застосування законодавства про звернення громадян;
- відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян;
- компетенцію суб'єктів, що здійснюють контроль і нагляд щодо виконання законодавства про звернення громадян.

Так, Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. у ст. 3 визначає, що під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі: а) пропозиції (зауваження), б) заяви (клопотання) і в) скарги.

Таким чином, у законодавстві України звернення громадян класифікуються за такими критеріями:

по-перше, залежно від кількісного складу суб'єктів звернень (ст. 40 Конституції);
по-друге, залежно від форми звернення (ст. 40 Конституції і ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»);

по-третє, залежно від змісту звернення (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»).

За кількісним складом суб'єктів звернення поділяють на:

- а) індивідуальні та б) колективні.

Залежно від форми звернення поділяють на:

- а) письмові та б) усні. При цьому законодавець конкретизує сутність письмового й усного звернення (ст. 5 Закону України «Про звернення громадян»).

Письмовим є звернення, яке надіслане поштою або передано до відповідної установи. Така передача може бути здійснена громадянином як особисто, так і через уповноважену ним особу. Письмове звернення має бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати.

Усним є звернення, що викладено громадянином на особистому прийомі у відповідному органі та записано посадовою особою.

Залежно від змісту звернення поділяються на:

а) пропозиції (зауваження), б) заяви (клопотання) та в) скарги.

Пропозиція (зауваження) – це звернення, в якому висловлюються думки у вигляді порад, рекомендацій щодо вдосконалення правової основи та організації діяльності органів управління, умов життя громадян, забезпечення законності тощо.

Заява (клопотання) – це звернення громадян у якому викладаються:

а) прохання щодо сприяння у, реалізації своїх прав та інтересів;

б) прохання у письмовій формі щодо визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод (клопотання);

в) повідомлення про порушення чинного законодавства;

г) повідомлення про недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій, посадових осіб.

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

Слід зауважити, що наявність законодавчо визначених класифікацій не виключає науково-дослідних підходів до цього питання. Так, **звернення громадян** – можна класифікувати за:

– адресатами звернень;

– за сферами управління їх можна поділити на територіальні, галузеві, функціональні;

– матеріальної і процесуальної спрямованості;

– визначені відповідно до законодавства і невизначені або анонімні;

– перспективні і ретроспективні;

– на такі, що підлягають розгляду, і такі, що розгляду не підлягають.

Стосовно останньої групи, тобто звернень, що розгляду не підлягають, законодавець вважав за доцільне зафіксувати їх в окремій статті Закону України «Про звернення громадян». Це ст. 8, що містить два принципові положення; по-перше, це визначення анонімного звернення.

По-друге – точний перелік звернень, що не підлягають розгляду.

Анонімним є письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство.

Розгляду не підлягають:

а) анонімні звернення;

б) повторні звернення від одного і того самого громадянина, з одного і того самого питання, до одного і того самого органу за умови, що перше звернення вирішено по суті;

в) звернення з порушенням встановлених законодавством термінів;

г) звернення осіб, визнаних судом недієздатними.

До звернень громадян законом висуваються певні вимоги. Вони містяться у ст. 5 Закону України «Про звернення громадян». Так, у зверненні має бути зазначено

прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги.

При цьому оскаржені можуть бути тільки рішення або дії (бездіяльність) чотирьох видів:

- а) внаслідок яких порушено права, законні інтереси, свободи громадян;
- б) створено перешкоди для реалізації громадянином його прав, законних інтересів, свобод;
- в) незаконно покладено на громадянина будь-які обов'язки;
- г) громадянина незаконно притягнуто до відповідальності.

Процедура щодо вирішення адміністративних справ за зверненнями громадян просувається за певними стадіями провадження. Такими стадіями є:

- а) подання громадянином звернення та прийняття його до розгляду органом (службовою особою), що веде провадження;
- б) розгляд справи (встановлення та дослідження фактичних обставин);
- в) ухвалення рішення;
- г) перегляд рішення у зв'язку з його оскарженням або опротестуванням;
- д) виконання рішення.

Ці стадії провадження щодо звернень громадян є загальними, особливості ж розгляду пропозицій, заяв та скарг визначаються окремими нормативними актами, які складаються на підставі Закону України «Про звернення громадян».

Наприклад, для органів внутрішніх справ складено Інструкцію про порядок розгляду пропозицій, заяв та скарг і організацію особистого прийому громадян в органах внутрішніх справ, внутрішніх військах, вищих закладах освіти, установах, організаціях і на підприємствах системи МВС України, затверджену наказом Міністерства внутрішніх справ України від 10 червня 1998 р. № 414.

Кожна стадія провадження має свої строки виконання, які визначені Законом України «Про звернення громадян» та підзаконними нормативними актами, зокрема Інструкцією з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності, у засобах масової інформації.

Так, відповідно до ст. 20 Закону України «Про звернення громадян» (термін розгляду звернень громадян) звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, що не потребують додаткового вивчення, невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання.

Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено.

Слід зазначити, що законодавець надає особливої уваги організаційним діям, що відбуваються на першій стадії провадження. Для забезпечення громадянам безперешкодної можливості звертатися із зверненнями встановлюється і на законодавчому рівні закріплюється особлива форма прийому пропозицій, заяв, скарг – особистий прийом громадян (ст. 22).

Такий прийом обов'язково здійснюють керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян. Прийом проводиться регулярно у встановлені дні та години, у зруч-

ний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання. Графіки прийому доводяться до відома громадян. Порядок прийому громадян визначається керівниками зазначених структур.

Усі звернення громадян на особистому прийомі реєструються. Якщо вирішити порушені в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, воно розглядається у тому самому порядку, що й письмове звернення. Про результати розгляду громадянину повідомляється письмово або усно, за бажанням громадянина.

Процесуальні норми, що містяться у законодавстві про звернення громадян, визначають правила діловодства та порядок розгляду звернень, регламентують конкретні дії учасників правовідносин, що виникають за наявності звернення як юридичного факту.

Чинне законодавство, правозастосовна практика і теоретичні дослідження дають можливість впевнено вказати на існування 4 видів учасників таких правовідносин, тобто 4 видів суб'єктів провадження за зверненнями громадян.

До першого виду (суб'єкти, що звертаються) належать особи, звернення яких розглядаються і за якими приймаються рішення. Це дієздатні громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території держави на законних підставах (якщо інше не передбачено міжнародними договорами), звернення яких не підпадають під дію ст. 8 Закону України «Про звернення громадян»: письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає. Не розглядаються повторні звернення одним і тим самим органом від одного і того самого громадянина з одного і того самого питання, якщо перше вирішено по суті, а також ті звернення, терміни розгляду яких передбачено ст. 17 цього Закону, та звернення осіб, визнаних судом недієздатними. Рішення про припинення розгляду такого звернення приймає керівник органу, про що повідомляється особі, яка подала звернення.

Загальними особливостями адміністративно-процесуального статусу суб'єктів, що звертаються, є:

по-перше, обов'язок виконати низку вимог (ст. 5). Так, у зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Звернення адресуються органам державної влади і місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. Звернення, оформлене без додержання цих вимог, повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження;

по-друге, обов'язок нести відповідальність за подання звернень протиправного характеру (ст. 26). Так, законом встановлено, що подання громадянином звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій, тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством;

по-третє, виділення у їх масиві двох груп: а) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни і встановив, що пропозиції (зауваження) цієї групи громадян розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто (ст. 14); б) громадян, які мають встановлені законодавством пільги і встановив, що їх звернення розглядаються у першочерговому порядку (ст. 20).

До другого виду (суб'єкти, що розглядають звернення) належать суб'єкти, що розглядають звернення і приймають за ними рішення (адресати провадження про звернення громадян). Такими є:

- а) органи державної влади;
- б) органи місцевого самоврядування;
- в) підприємства, установи, організації;
- г) громадські об'єднання;
- д) засоби масової інформації (відповідно до ст. 1 Закону України «Про звернення громадян»);
- е) прокурори (відповідно до ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» від 5 жовтня 1991 р. прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду).

Загальною особливістю адміністративно-процесуального статусу цих суб'єктів є те, що вони не можуть відмовити у прийнятті та розгляді звернень. Законодавець встановив (ст. 7), що звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду.

Забороняється відмова у прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення. Якщо питання, порушені в одержаному органом зверненні, не входять до повноважень органу, його у строк не більше п'яти днів пересилають за належністю. Щодо цього повідомляють громадянина, який подав звернення.

У разі якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно у той самий строк повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями.

До третього виду (допоміжні суб'єкти) належать особи, які сприяють прийняттю обґрунтованих рішень. Закон передбачає їх участь лише у провадженнях з розгляду заяв чи скарг (ст. 18). Чинне законодавство не містить спеціального переліку таких осіб. Водночас аналіз Закону України «Про звернення громадян» свідчить, що такими особами є:

- адвокат;
- представник трудового колективу;
- представник організації, яка здійснює правозахисну функцію (ст. 18);
- особи, з вини яких було допущено порушення (ст. 19);
- особи, які надають інформацію компетентним органам у ході перевірки звернень відповідно до вимог статей 15 і 19.

Особливістю цієї групи суб'єктів є те, що компетенція допоміжних суб'єктів реалізується на другій стадії провадження – стадії розгляду заяви чи скарги.

До четвертого виду (патронатні суб'єкти) належать особи, які подають звернення в інтересах громадянина за його уповноваженням. Закон передбачає їх участь у провадженнях за всіма видами звернень (ст. 5). Необхідно зазначити, що докладніше їх участь регламентована у провадженнях за скаргами (ст. 16). Особливістю даної групи суб'єктів є те, що компетенція патронатних суб'єктів реалізується на 1й стадії провадження – стадії подання звернення.

До патронатних суб'єктів відносяться:

1. законні представники неповнолітніх та недієздатних осіб;
2. трудові колективи;
3. правозахисні організації;
4. інші особи (ст. 16);
5. уповноважені особи (ст. 5).

2. Особливості провадження за окремими видами звернень (пропозиціями, заявами, скаргами)

Законодавець поділяє провадження за зверненнями громадян на 3 види, це:

1. провадження за пропозиціями (зауваженнями);
2. провадження за заявами (клопотаннями);
3. провадження за скаргами.

Таким чином, термін «провадження за зверненнями громадян» є родовим і об'єктивується в одному із зазначених проваджень. Кожному із вказаних видів проваджень притаманні загальні та особливі риси.

Загальні риси об'єктивуються у загальних вимогах, термінах, компетенції суб'єктів, наявності стадій тощо, особливі риси – у вимогах, термінах, компетенції суб'єктів, що спеціально визначена для конкретного виду провадження.

Особливості провадження за пропозиціями (зауваженнями) містить ст. 14 «Розгляд пропозицій (зауважень) громадян» Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., яка встановлює вихідні положення й особливості провадження за цим видом звернень.

У ній спеціально зазначено, що суб'єкти, які розглядають пропозиції (зауваження) і приймають рішення, зобов'язані:

- а) розглянути пропозиції (зауваження);
- б) повідомити громадянина про результати розгляду.

Компетенція інших груп суб'єктів (які звертаються з пропозиціями, що сприяють прийняттю обґрунтованих рішень, і патронатних) спеціально для цього виду провадження у нормативному порядку не визначена.

Особливості провадження за заявами (клопотаннями). Цей вид проваджень спеціально регламентований ст. 15 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.

Стосовно суб'єктів, що розглядають заяви (клопотання) і приймають за ними рішення, цією статтею встановлено, що вони зобов'язані:

- а) розглядати такі звернення, по-перше, об'єктивно; по-друге, вчасно;
- б) перевіряти викладені в них факти;
- в) приймати за результатами перевірки рішення відповідно до чинного законодавства;
- г) забезпечувати виконання прийнятих рішень;
- д) повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань).

Слід зазначити, що обов'язки цих суб'єктів у провадженні за заявами збігаються з їх же обов'язками у провадженні за скаргами та зафіксовані у ст. 19.

Окремі вимоги у чинному законодавстві зафіксовані й щодо відповідей за результатами розгляду заяв (клопотань).

Така відповідь дається обов'язково тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань. Підписує відповідь керівник або особа, яка виконує його обов'язки.

Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Компетенція усіх інших суб'єктів, що діють у даному провадженні, також збігається з їхньою компетенцією у провадженні за скаргами.

Особливості провадження за скаргами. Провадження за скаргами є провадженням, що найбільшою мірою врегульовано адміністративно правовими нормами. На відміну від проваджень за пропозиціями та заявами, **законодавець вказує на інстанції подання скарги.**

Першою інстанцією оскарження дій (рішень) органів держави, підприємств, установ, організацій є вища в управлінській ієрархії структура, себто така, що входить до певної системи за належністю та наділена комплексом владно-розпорядчих повноважень щодо інстанції дії або бездіяльності котрої оскаржуються.

Другою інстанцією є суд. До суду скарга подається у випадках: а) якщо громадянин не погоджується з прийнятим за скаргою рішенням; б) якщо вищий за ієрархією орган відсутній; в) за бажанням адресанта (Конституція України закріплює можливість безпосереднього звернення до юрисдикційної інстанції з приводу вирішення будь-якої ситуації).

Ці норми містяться у статтях 16 і 17 Закону України «Про звернення громадян» і є рекомендаційними. Вони не позбавляють громадянина права звернутися безпосередньо до суду відповідно до чинного законодавства.

Безпосередньо у судовому порядку вирішуються скарги на рішення загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств, акціонерних товариств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також на рішення вищих державних органів.

Статтею 17 Закону України «Про звернення громадян» регламентуються терміни подання скарг. Скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням.

За загальним правилом, порушення зазначеного терміну виключає провадження за скаргою. З цього правила є винятки. Воно стосується порушень строку з поважної причини. Пропущений з поважної причини строк може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу. Виникає питання щодо визнання тієї чи іншої причини поважною чи неповажною. Закон України «Про звернення громадян» не містить вказівок з цього приводу. Таким чином, рішення стосовно об'єктивності причини пропуску строку приймає відповідна особа, керуючись своєю правосвідомістю.

У цьому провадженні активно діють суб'єкти, що сприяють прийняттю обґрунтованих рішень, і патронатні суб'єкти, які наділені рівнем правомочностей еквівалентним тому, що належить контрагентам-представникам.

Провадження за скаргами у багатьох аспектах збігається з провадженням за заявами. Перш за все це стосується прав суб'єктів, що звертаються зі скаргами, і обов'язків суб'єктів, що їх розглядають.

Права громадянина у разі розгляду заяви чи скарги (ст. 18)

Громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, засобів масової інформації, посадових осіб, має право:

- особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу;
- брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви;
- знайомитися з матеріалами перевірки;
- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;
- бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;

- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;
- висловлювати усно або письмово вимогу щодо додержання таємниці розгляду заяви чи скарги;
- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Обов'язки суб'єктів, уповноважених розглядати заяви і скарги (ст. 19)

Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, Громадські об'єднання, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадовці особи в межах своїх повноважень зобов'язані:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги;
- на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;
- скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України;
- невідкладно вживати заходів щодо припинення неправомірних дій;
- виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;
- забезпечувати поновлення порушених прав;
- забезпечувати реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень;
- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення;
- вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків;
- вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення;
- на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відомого органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи Громадські об'єднання за місцем проживання громадянина;
- у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою, роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення;
- не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам;
- особисто організовувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян;
- вживати заходів щодо усунення причин, які породжують заяви і скарги;
- систематично аналізувати та інформувати населення про хід роботи з розгляду заяв і скарг.

3. Діловодство за зверненнями громадян

Діловодство за зверненнями громадян відбувається на підставі Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності, у засобах масової інформації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348.

Згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» від 19 березня 1997 р. № 241/97 робота зі зверненнями громадян повинна будуватися таким чином, щоб забезпечити створення необхідних умов для об'єктивної, всебічної і вчасної перевірки заяв і скарг, реального здійснення прийнятих рішень.

Діловодство за зверненнями громадян ведеться окремо від інших видів діловодства й покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб або на підрозділ службового апарата.

Порядок діловодства за зверненнями громадян, що містять відомості, які становлять державну або іншу таємницю, що охороняється законом, визначається спеціальними нормативно-правовими актами. Керівники організацій несуть особисту відповідальність за стан діловодства за зверненнями громадян.

Всі звернення громадян централізовано реєструються у день їх надходження на реєстраційно-контрольних картках, придатних для оброблення персональними комп'ютерами, або в журналах, якщо річна кількість звернень громадян не перевищує 600.

Облік особистого прийому громадян ведеться так само на картках, у журналах або за допомогою електронно-обчислювальної техніки. Обліковуються також письмові пропозиції, заяви та скарги, подані на особистому прийомі.

Додаток 4 до Інструкції... містить вказівки щодо ведення реєстраційно-контрольних карток, журналу реєстрації пропозицій, заяв і скарг, картки (журналу) обліку особистого прийому громадян. Реєстраційно-контрольна картка, зокрема, має містити такі відомості:

на лицьовому боці – прізвище, ім'я та по батькові кореспондента (якщо звернення колективне, вказується ім'я одного з кореспондентів і робиться помітка «колективне»); місце проживання або роботи, телефон заявника; дата одержання і реєстраційний індекс, назва організації, що надіслала кореспонденцію; дата надсилання листа кореспонденту; індекс документа, дата і реєстраційні індекси попередніх звернень; стислий виклад пропозиції, заяви чи скарги, резолюція, прізвище, ім'я та по батькові, посада автора резолюції, термін виконання; відмітки про контроль, вид документа, індекси питань і підпитань, соціальний стан заявника, фактичний строк виконання; код реєстраційно-контрольної картки за українським класифікатором управлінської документації, штамп «повторно» у разі реєстрації повторних звернень;

на зворотному боці – дата передавання для виконання; прізвище, ім'я та по батькові, телефон виконавця, записи про продовження терміну, попередню відповідь або додаткові питання; контрольні відмітки (нагадування, стан виконання): дата перевірки на місці, прізвище особи, яка здійснила перевірку, наслідки перевірки; дата та індекс документа, в якому міститься остаточне рішення; адресати, яким надіслано остаточне рішення, короткий виклад рішень з усіх порушених питань, характер відповіді на пропозицію, заяву чи скаргу (позитивна чи негативна), прізвище посадової особи, яка прийняла рішення про зняття з контролю пропозиції, заяви чи скарги, підпис відповідального за контроль; реквізити справи, архівні реквізити.

Автоматизована реєстрація пропозицій, заяв і скарг влаштовується за схожою схемою, але склад зазначених елементів може бути за потреби розширений (розписка виконавця в одержанні документа, хід виконання та ін.).

Реєстраційний індекс пропозиції, заяви чи скарги зазначається у реєстраційному штампі (додаток 5 до «Інструкції...»), який ставиться на нижньому полі першого аркуша документа. Він складається з початкової літери прізвища заявника та порядкового номера пропозиції, заяви чи скарги, що надійшли (наприклад, Д401). Реєстраційний індекс може

бути доповнено й іншими позначками, що забезпечують систематизацію, пошук, аналіз і зберігання пропозицій, заяв чи скарг.

Повторні пропозиції, заяви чи скарги отримують черговий реєстраційний індекс, а у реєстраційно-контрольній картці при цьому зазначається номер першої пропозиції, заяви чи скарги. На верхньому полі першого аркуша пропозиції, заяви чи скарги робиться позначка «повторно» і додається все попереднє листування.

Пропозиції, заяви чи скарги одного й того самого громадянина з одного й того самого питання, що надіслані різним адресатам і надійшли на розгляд до однієї й тієї ж організації (дублетні) обліковуються за реєстраційним індексом першої пропозиції, заяви чи скарги з доданням порядкового номера через дріб (наприклад, Д401/1, Д401/2).

В організаціях ведуться картотеки у разі використання карткової форми реєстрації пропозицій, заяв чи скарг (за автоматизованої форми реєстрації формуються автоматизовані банки даних). Кількість примірників реєстраційно-контрольних карток визначається числом картотек, що існують в організації (вид та кількість картотек визначаються потребами вдалої організації обліку, довідкової роботи, контролю за виконанням доручень за пропозиціями, заявами, скаргами, їх аналізом).

Позначка про письмові чи усні відповіді на пропозицію, заяву чи скаргу робиться у реєстраційно-контрольній картці та у документах справи на останньому аркуші або в окремій довідці. Письмовій відповіді надається індекс, який складається з реєстраційного індексу пропозиції, заяви чи скарги та номера справи (за номенклатурою), до якої підшивають пропозицію, заяву чи скаргу разом з документами щодо її вирішення.

Вирішені пропозиції, заяви чи скарги з усіма документами щодо їх розгляду та вирішення повертаються до посадових осіб, які ведуть діловодство за пропозиціями, заявами чи скаргами, для централізованого формування справи, картотек, банку даних. Документи у справах можуть бути розташовані у хронологічному або алфавітному порядку. Кожна пропозиція, заява чи скарга вкладається разом з відповідними документами і повторними пропозиціями, заявами чи скаргами у м'яку обкладинку, яка оформлюється за встановленою формою (додаток 7). Забороняється формування та зберігання справ у виконавця.

Відповідальність за схоронність документів покладається на керівників організації або інших посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків.

Термін зберігання пропозицій, заяв чи скарг, як правило, становить 5 років, але загалом цей термін визначається затвердженими керівниками організацій переліками документів і номенклатурами справ, що утворюються у процесі їх діяльності. У випадках, викликаних специфікою діяльності організації, діюча експертна комісія цієї організації може прийняти рішення про збільшення терміну зберігання або про постійне зберігання найцінніших пропозицій громадян.

Справи можуть зберігатися постійно (понад 10 років) або тимчасово (до 10 років). Справи, що підлягають постійному зберіганню, передаються до архівного підрозділу організації через два роки після завершення діловодства за ними.

Справи, що підлягають тимчасовому зберіганню передаються до архівного підрозділу за рішенням керівника організації. Знищення документів за пропозиціями, заявами чи скаргами, строк зберігання яких закінчився, проводиться у порядку, встановленому Державним комітетом архівів.

Посадові особи, які ведуть діловодство за пропозиціями, заявами чи скаргами, щороку до 15 січня готують для керівників організацій матеріали для аналізу й узагальнення у формі аналітичної довідки. В міру потреби складаються й поточні аналітичні довідки.

Інститут адміністративного оскарження в органах внутрішніх справ. Розгляд скарг є важливою ділянкою роботи органів внутрішніх справ, засобом забезпечення законності, подальшого зміцнення правопорядку, отримання необхідної для вдосконалення їх діяльності інформації, однією з форм розширення зв'язків і встановлення партнерських стосунків з населенням.

Діяльність органів внутрішніх справ щодо роботи зі скаргами ґрунтується на положеннях Конституції України, законів України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р., Указу Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» від 19 березня 1997 р., Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348, Положення про Міністерство внутрішніх справ України, яке затверджено Указом Президента України від 17 жовтня 2000 р. № 1138 і детально врегульована Інструкцією про порядок розгляду пропозицій, заяв, скарг і організації особистого прийому громадян в органах внутрішніх справ, внутрішніх військах, вищих закладах освіти, установах, організаціях і на підприємствах системи МВС України, яка затверджена наказом МВС України від 10 червня 1998 р. № 414.

4. Інститут адміністративного оскарження. Адміністративна скарга

Відповідно до вимог зазначених документів інститут адміністративного оскарження розцінюється як важлива гарантія забезпечення прав громадян і зміцнення законності. Питання підвищення ефективності розгляду скарг завжди займали провідне місце серед інших проблем МВС України. Це цілком зрозуміло, оскільки вони акумулюють безцінний інформаційний, політичний, науковий, соціологічний матеріал, певною мірою відображають реальні соціально-політичні процеси, висвітлюють судження, оцінки, вимоги людей і є одним з вагомих джерел громадської думки.

Наслідком вирішення скарг є відновлення порушених прав громадян, усунення недоліків і поліпшення роботи управлінського апарату, вдосконалення демократичних засад діяльності органів внутрішніх справ.

Адміністративна скарга являє собою один із видів правоохоронної активності громадян, яка проявляється через актуальні для неї потреби, інтереси, звички, схильності, внутрішні спонукання і мотиви.

Найпоширенішими мотивами звернення громадян до органів внутрішніх справ є:

- а) прагненням відновити справедливість і порушені права;
- б) вказати на факти порушення законності;
- в) бажання повідомити про те, що готується або вчинено правопорушення, а адекватної реакції з боку правоохоронців немає;
- г) прагнення задовольнити визначні, актуальні для громадян інтереси і потреби.

Між тим законодавець встановлює, що скаргою є лише 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. Таким чином, скарга з'являється у тій сфері правових відносин, які виникають з порушення законних прав і законних інтересів. Право і законний інтерес не є одним і тим самим. Сутність суб'єктивного права полягає у наявності гарантованої можливості здійснювати відповідні дії. Між тим можна володіти правом, яке ніякого інтересу для його носія не становить. Таким, наприклад, є право на придбання зброї, право на участь у громадських формуваннях з охорони громадського порядку. Водночас можна мати інтерес до благ, які не передбачені правовими нормами (наприклад, індивід може бути заінтересований в обладнанні пішохідного переходу у зручному для нього місці), і до благ, які передбачені правовими нормами (наприклад, додержання іноземцями правил транзитного проїзду через територію України). Інтерес до благ, які передбачені правовими нормами, є законним інтересом. Порушення такого інтересу може бути оскаржено.

Виходячи з цього, **під адміністративним оскарженням** у сфері діяльності органів внутрішніх справ слід розуміти звернення, у яких містяться:

а) вимога щодо поновлення прав, порушених діями або бездіяльністю працівників органів внутрішніх справ;

б) вимога про захист законних інтересів, порушених діями або бездіяльністю працівників органів внутрішніх справ.

Скарги, які надходять до органів внутрішніх справ, **класифікуються за такими критеріями:**

- по-перше, залежно від кількісного складу суб'єктів оскарження;
- по-друге, залежно від форми оскарження;
- по-третє, залежно від змісту оскарження;
- по-четверте, за первинністю.

Залежно від кількісного складу суб'єктів скарги поділяються на:

а) індивідуальні та б) колективні.

Залежно від форми скарги поділяються на: а) письмові та б) усні.

При цьому нормативні документи конкретизують сутність письмового і усного оскарження. **Письмовою є скарга**, яка надіслана поштою або передана до органу внутрішніх справ. Така передача може бути здійснена громадянином як особисто, так і через уповноважену ним особу. Письмова скарга має бути підписана заявником (заявниками) із зазначенням дати. **Усною є скарга**, що викладена громадянином на особистому прийомі у відповідному органі внутрішніх справ і записана посадовою особою.

Залежно від змісту звернення скарги поділяються на:

а) скарги на дії або бездіяльність працівників органів внутрішніх справ, які призвели до порушення законних прав (незаконне затримання особи працівниками ППС);

б) скарги на дії або бездіяльність працівників органів внутрішніх справ, які призвели до порушення законних інтересів (пошкодження особистого майна адресанта оскарження при виконанні службових обов'язків працівником ОВС, якщо дії останнього не охоплювались правовою категорією «крайня необхідність»);

в) скарги на дії або бездіяльність працівників органів внутрішніх справ, через які були створені перешкоди для реалізації громадянином його прав, законних інтересів, свобод (наприклад провадження щодо ретроспективного факту порушення законної можливості реалізувати належні особі правомочності власника конкретного майна, за умови, що працівники компетентних органів завідомо допустили таке порушення. Фінальною стадією такої конфліктної ситуації буде негативний позов та суміжні юрисдикційні процеси);

г) скарги на дії або бездіяльність працівників органів внутрішніх справ, через які громадянина незаконно покладено будь-які обов'язки;

д) скарги на дії або бездіяльність працівників органів внутрішніх справ, через які громадянина незаконно притягнуто до відповідальності.

За первинністю скарги поділяються на первинні і повторні. Первинною є скарга, у якій вперше викладаються повідомлення щодо порушення прав і інтересів відповідних суб'єктів. Повторними вважаються скарги, в яких:

а) оскаржується рішення, прийняте за попереднім зверненням, що надійшло до органу внутрішніх справ;

б) скарга на несвоєчасне вирішення попереднього звернення, якщо з часу його надходження не минув установлений законодавством термін розгляду;

в) скарга щодо недоліків, допущених при вирішенні попереднього звернення.

Керівник органу внутрішніх справ зобов'язаний ретельно розібратися у причинах повторного звернення громадянина. Якщо воно викликано порушенням встановленого порядку розгляду, він повинен застосувати до винних посадових осіб відповідні заходи реагування що реалізуються керівником, відповідно до закону, в такій ситуації.

Процедура щодо вирішення адміністративних справ за скаргами громадян проходить певні стадії провадження:

а) подання громадянином скарги та прийняття її до розгляду органом (службовою особою), що проводить провадження;

б) розгляд справи (встановлення та дослідження фактичних обставин);

в) ухвалення рішення;

г) перегляд рішення у зв'язку з його оскарженням або опротестуванням;

д) виконання рішення.

Слід зауважити, що законодавець приділяє особливу увагу організаційним діям, що відбуваються на першій стадії провадження. Щоб забезпечити громадянам можливість безперешкодно звертатися зі скаргами встановлюється особлива форма їх прийому – особистий прийом громадян.

Особистий прийом громадян проводиться:

а) в усіх органах внутрішніх справ, вищих закладах освіти, на підприємствах, в установах і організаціях системи МВС України;

б) за місцем роботи та проживання населення.

За місцем роботи та проживання населення він проводиться у приміщеннях, які надають керівники відповідних установ і організується у зручний для громадян час. Дні та години прийому встановлюються з урахуванням місцевих умов та можливостей (при вирішенні питання про час прийому враховуються розпорядок роботи органів державної влади, місцевого самоврядування, установ, об'єднань громадян, підприємств і т. ін.). Графіки прийому громадян за місцем їх проживання і роботи погоджуються відповідно з місцевими державними адміністраціями, адміністрацією підприємств, установ, організацій і доводяться до відома громадян.

Скарги від громадян з одного і того самого питання, надіслані органами вищого рівня за належністю для їх вирішення до органів внутрішніх справ, повторними не вважаються.

В органах внутрішніх справ прийом проводиться у всі робочі дні тижня. Не менше двох разів на тиждень прийом громадян проводиться у вечірні години. У чергових частинах органів внутрішніх справ громадян приймають цілодобово. Дільничні інспектори міліції приймають громадян у службових приміщеннях на дільницях, які обслуговують.

Усі звернення громадян на особистому прийомі реєструються. Якщо вирішити порушене в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, то воно розглядається у тому самому порядку, що й письмове звернення. Про результати розгляду громадянину повідомляється письмово або усно, за бажанням громадянина.

Не менш ніж два рази на місяць особистий прийом громадян проводять особи керівного складу МВС України, ГУМВС, УМВС у Криму, областях, у містах Києві та Севастополі, УМВСТ, міськрайлінорганів внутрішніх справ, науково-дослідних і вищих закладів освіти, організацій і підприємств системи МВС.

Керівники структурних підрозділів цих органів, їхні заступники, керівники інших органів внутрішніх справ мають приймати громадян не менше одного, а дільничні інспектори міліції – не менше двох разів на тиждень.

Особистий прийом громадян у приймальні МВС України здійснюється щодня, крім вихідних та святкових днів, з 9 до 19 години. У суботу, неділю, свята та в робочі дні після 19ї години прийом громадян проводиться відповідальними черговими міністерства та працівниками чергової частини МВС України.

Для прийому громадян в органах внутрішніх справ передбачені спеціальні кімнати (приймальні), обладнані належним інвентарем і забезпечені посібниками, потрібними для вирішення питань, з якими громадяни частіше звертаються до органів внутрішніх справ.

Важливе значення для забезпечення гласності та прозорості роботи зі скаргами має правило, відповідно до якого на прийомі громадян, за їх згодою, можуть брати участь на громадських засадах юристи, педагоги, журналісти та представники місцевого самоврядування. Водночас особам, яких прийом не стосується, забороняється перебувати в приміщенні, де він проводиться.

Особа, яка приймає громадян, щоб кваліфіковано розв'язати поставлене відвідувачем питання, може залучити до їх розгляду працівників відповідних підрозділів органу внутрішніх справ або одержати у них потрібну консультацію.

Особливий порядок прийому встановлено для іноземних громадян та осіб без громадянства. Він проводиться окремо від громадян України і не менш ніж двома працівниками органів внутрішніх справ, а за потреби – з участю перекладача.

Прийом громадян проводиться від імені органу внутрішніх справ. Він починається з пропозиції відвідувачеві назвати своє прізвище, ім'я та по батькові, місце проживання, роботи. Особистість відвідувача може бути підтверджена документом, що засвідчує його особу. Водночас відсутність документа не є підставою для відмови у прийомі. Після цього йому пропонується викласти суть питання, з яким він звертається. Якщо громадянин з якихось причин не може самостійно її викласти, то йому слід надати допомогу.

Якщо з цього питання громадянин вже звертався до цього самого органу внутрішніх справ, то до початку бесіди вивчаються наявні матеріали.

Важливою гарантією забезпечення прав громадян на адміністративне оскарження є нормативна регламентація порядку подання скарг на рішення, що оскаржувались. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу чи посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця від часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням.

За загальним правилом, порушення зазначеного терміну виключає провадження за скаргою. З цього правила є виняток. Він стосується порушень терміну з поважної причини. Пропущений з поважної причини термін може бути поновлений органом або посадовою особою, що розглядає скаргу. Виникає питання щодо визнання тієї чи іншої

причини поважною чи неповажною. Закон України «Про звернення громадян», Інструкція про порядок розгляду пропозицій, заяв, скарг і організації особистого прийому громадян в органах внутрішніх справ, внутрішніх військах, вищих закладах освіти, установах, організаціях і на підприємствах системи МВС України не містять вказівок з цього приводу. Таким чином, рішення стосовно статусу причини пропуску терміну приймає відповідна особа, керуючись своєю правосвідомістю.

У розгляді адміністративних скарг в органах внутрішніх справ беруть участь 4 види суб'єктів.

До першого виду (суб'єкти, що звертаються) належать особи, скарги яких розглядаються і стосовно них приймаються рішення. Це дієздатні громадяни України, іноземці та особи без громадянства, що перебувають на території держави на законних підставах (якщо інше не передбачено міжнародними договорами), звернення яких не підпадають під дію ст. 8 «Звернення, які не підлягають розгляду та вирішенню» Закону України «Про звернення громадян».

Відповідно до цієї статті, письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає. Не розглядаються повторні звернення одним і тим самим органом від одного і того самого громадянина з одного і того самого питання, якщо перше вирішено по суті, а також ті звернення, терміни розгляду яких передбачено ст. 17 цього Закону, та звернення осіб, визнаних судом недієздатними. Рішення про припинення розгляду такого звернення приймає керівник органу, про що повідомляється особі, яка подала звернення.

Загальними особливостями статусу суб'єктів, що звертаються, є:

по-перше, обов'язок виконати низку вимог (як формальних, так і фактичних). Так, у скарзі має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання. Вона повинна адресуватися органу внутрішніх справ або посадовій особі органу внутрішніх справ;

по-друге, обов'язок нести відповідальність за протиправний характер змісту скарги. Так, подання громадянином звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій, тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством;

по-третє, виділення у їх масиві чотирьох груп:

а) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни. Скарги даної групи громадян розглядаються першими керівниками органів внутрішніх справ особисто;

б) громадян, які мають встановлені законодавством пільги. Їх скарги розглядаються у першочерговому порядку;

в) **військовослужбовці і члени їх сімей**. Скарги військовослужбовців, а також членів їхніх сімей вирішуються в МВС у термін **до 15 днів** від дня їх надходження, а в інших органах внутрішніх справ – **невідкладно, але не пізніше ніж через 7 днів**;

г) **народні депутати України**, депутати сільських, селищних, міських рад. Скарги народних депутатів України, а також депутатів сільських, селищних, міських рад **вирішуються протягом 10 днів** (не більше), а такі, що не потребують додаткової перевірки, – невідкладно. Їх розгляд береться під особливий контроль. Про наслідки вирішення скарги керівник органу внутрішніх справ повідомляє депутата.

До другого виду (суб'єкти, що розглядають звернення) належать суб'єкти, що розглядають звернення і приймають рішення. Ними є компетентні особи органів внутрішніх справ. Загальною особливістю статусу цих суб'єктів є те, що вони не можуть відмовити у прийнятті та розгляді скарги. Закон України «Про звернення громадян» (ст. 7) встановлює, що звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Законодавець особливо підкреслює, що забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення.

Посадові особи органів внутрішніх справ при розгляді скарг громадян зобов'язані уважно вникати в їх суть, у разі потреби вимагати у виконавців матеріали їх перевірки, направляти працівників на місця для перевірки викладених обставин, вживати інших заходів для об'єктивного вирішення поставлених автором питань, з'ясування й усунення причин та умов, які спонукають авторів скаргитись.

Щодо кожної скарги посадова особа не пізніше ніж у п'ятиденний термін має прийняти одне з таких рішень:

а) прийняти скаргу до свого провадження. Посадова особа, визнавши скаргу такою, що підлягає задоволенню, зобов'язана забезпечити своєчасне і правильне виконання прийнятого рішення;

б) передати на вирішення в підпорядкований чи інший орган внутрішніх справ;

в) надіслати за належністю до іншого відомства, якщо питання, порушені у скарзі, не входять до компетенції органів внутрішніх справ. Якщо питання, порушені в одержаній органом внутрішніх справ скарзі, не входять до його повноважень, вони не пізніше ніж у п'ятиденний термін пересилаються цим органом за належністю. Якщо у скарзі поряд з питаннями щодо компетенції органів внутрішніх справ порушуються питання, які підлягають розв'язанню в інших органах управління, то не пізніше ніж у п'ятиденний термін до цього відомства надсилається копія скарги або витяг з неї. Про прийняття таких рішень сповіщається заявник;

г) редресувати скаргу до адресанта задля доопрацювання у разі виявлення недоліків чи недостачі документальної бази з метою забезпечення повного та всебічного розгляду в перспективі.

До третього виду (допоміжні суб'єкти) належать особи, які сприяють прийняттю обґрунтованих рішень. Чинне законодавство не містить спеціального переліку таких осіб. Водночас аналіз Закону України «Про звернення громадян» свідчить, що такими особами є адвокат, представник трудового колективу, представник організації, який здійснює правозахисну функцію (ст. 18), особи, з вини яких було допущено порушення (ст. 19), особи, які надають інформацію компетентним органам у ході перевірки звернень відповідно до вимог статей 15 і 19. Особливістю цієї групи суб'єктів є те, що компетенція допоміжних суб'єктів реалізується на другій стадії провадження – стадії розгляду скарги.

До четвертого виду (патронатні суб'єкти) належать особи, які подають скарги в інтересах громадянина за його уповноваженням. Особливістю даної групи суб'єктів є те, що компетенція патронатних суб'єктів реалізується на першій стадії провадження – стадії подання скарги. До патронатних суб'єктів належать: законні представники неповнолітніх та недієздатних осіб, трудові колективи, правозахисні організації, інші уповноважені особи.

Громадянин, який звернувся зі скаргою до органів внутрішніх справ, має право:

- особисто викласти аргументи особі, яка перевіряла заяву;

- брати участь у перевірці поданої скарги;
- знайомитися з матеріалами перевірки

Крім випадків, коли вони одержані внаслідок проведення оперативно-розшукових заходів, з яких випливає причетність заявника чи його родичів до вчинення злочинів, або іншої інформації, розголошення якої може завдати шкоди інтересам держави, а також інших випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю»:

- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає скаргу;
- бути присутнім при розгляді скарги;
- користуватися послугами адвоката чи представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду скарги;
- висловлювати усно чи письмово вимогу щодо додержання таємниці розгляду скарги;
- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду скарг.

Керівники та інші посадові особи органів внутрішніх справ, які компетентні приймати і розглядати скарги, в межах своїх повноважень зобов'язані:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти скарги;
- на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його скаргу;
- скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України;
- невідкладно вживати заходів щодо припинення неправомірних дій;
- виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;
- забезпечувати поновлення порушених прав;
- забезпечувати реальне виконання прийнятих у зв'язку зі скаргою рішень;
- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки скарги і суть прийнятого рішення;
- вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків;
- вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення;
- на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи Громадської об'єднання за місцем проживання громадянина;
- у разі визнання скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення;
- не допускати безпідставної передачі розгляду скарг іншим органам;
- особисто організовувати та перевіряти стан розгляду скарг громадян;
- вживати заходів щодо усунення причин, що породжують скарги;
- систематично аналізувати та інформувати населення про хід роботи з розглядом скарг.

За результатами перевірки скарги складається мотивований висновок, який має містити об'єктивний аналіз зібраних матеріалів. Якщо під час перевірки виявлено порушення прав громадян, недоліки в діяльності органів внутрішніх справ, зловживання

посадових осіб владою або службовим становищем, то у висновку слід зазначити, яких конкретно заходів вжито щодо усунення цих порушень і покарання винних.

Висновок підписується особою, яка проводила перевірку, і затверджується керівником органу, підрозділу внутрішніх справ.

Скарга вважається вирішеною, якщо розглянуто всі поставлені питання, вжито необхідних заходів і заявникам дано вичерпні відповіді.

Відповідь за результатами розгляду скарги в обов'язковому порядку дається тим органом, який її отримав і до компетенції якого входить розв'язання порушених питань. Вона підписується керівником органу внутрішніх справ.

У разі задоволення скарги орган внутрішніх справ або посадова особа, які прийняли неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовує йому завдані матеріальні збитки, пов'язані з поданням і розглядом скарги, витрати на проїзд до місця розгляду скарги на вимогу відповідального органу і втрачений за цей час заробіток. Спори про стягнення витрат розглядаються в судовому порядку.

Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у скарзі, доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення. При цьому вказуються вжиті заходи або наводиться причина відмови в задоволенні скарги. На прохання громадян їм роз'яснюється порядок оскарження прийнятого рішення.

Діловодство, пов'язане зі скаргами громадян в органах внутрішніх справ, внутрішніх військах, вищих закладах освіти, установах, організаціях і на підприємствах системи МВС України ведеться окремо від інших видів діловодства і покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб.

Усі скарги, що надійшли від громадян централізовано, реєструються в управлінні справами (секретаріаті, канцелярії) у день їх надходження. У цих підрозділах вони обліковуються і зберігаються окремо від інших документів. Категорично заборонено формування і зберігання справ за скаргами у виконавців.

Результати роботи зі скаргами систематично (не менше одного разу на квартал) аналізуються й узагальнюються. Це дає змогу своєчасно виявляти причини, що призводять до порушення прав і інтересів громадян, вивчати громадську думку, вдосконалювати роботу органів внутрішніх справ.

Особлива увага звертається на усунення причин, які викликають повторні та колективні скарги, а також змушують громадян звертатися до центральних органів влади, редакцій газет і журналів з питань, які можуть і мають розв'язуватися органами внутрішніх справ на місцях.

Порядок ведення діловодства, пов'язаного зі зверненнями, які містять відомості, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, визначається спеціальними нормативно-правовими актами.

За результатами аналізу і узагальнення складається довідка, огляд або інформаційний лист з конкретними пропозиціями керівництву щодо подальшого вдосконалення організації роботи зі скаргами. Ці документи використовуються у разі перевірки роботи підлеглих підрозділів, розробки заходів щодо поліпшення охорони правопорядку, вдосконалення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ.

Важливою функцією керівництва органу внутрішніх справ є контролювання роботи зі скаргами громадян. При цьому особлива увага звертається на строки та повноту розгляду порушених питань, об'єктивність перевірки скарг, законність і обґрунтованість прийнятих за ними рішень, своєчасність їх виконання і направлення відповідей заявникам.

За розглядом скарг, які заслуговують на особливу увагу, встановлюється контроль.

Крім цих контролюються також скарги:

- а) з питань боротьби зі злочинністю і охорони громадського порядку;
- б) щодо недоліків у роботі органів внутрішніх справ;
- в) щодо порушення законності працівниками органів внутрішніх справ;
- г) щодо негідної поведінки працівників органів внутрішніх справ, що не вважається порушенням законності.

У повідомленнях, які надходять від підлеглих органів внутрішніх справ, про наслідки розгляду контрольних скарг має бути відображено:

- що конкретно виявлено під час перевірки викладених обставин (відомостей);
- чим підтверджуються або спростовуються докази заявника;
- якщо виявлено порушення, недоліки або зловживання, до яких вжито заходів щодо їх усунення; коли надіслано відповідь заявникові.

З метою підвищення ефективності розгляду скарг у кожному органі внутрішніх справ створюється **постійно діюча комісія з роботи зі зверненнями громадян**, яку очолює один з керівників органу та відповідного структурного підрозділу.

Комісія працює планово і не менше одного разу на квартал перевіряє роботу, пов'язану зі зверненнями та прийомом громадян. Крім того, на основі вивчення матеріалів комісія розробляє і вносить пропозиції щодо вдосконалення цієї роботи, усунення причин і умов, що викликають скарги.

Стан роботи з питань звернень та прийому громадян у підлеглих органах внутрішніх справ перевіряється під час інспектування та цільових перевірок цих ОВС. У ході перевірок всебічно вивчається організація роботи зі скаргами, викриваються існуючі у ній недоліки, надається практична допомога в їх усуненні.

Результати перевірок відображаються в актах або довідках. Вони, а також окремі заяви і скарги, при розгляді яких були допущені формалізм, байдужість і тяганина, за потреби розглядаються на засіданні колегії, оперативній нараді із заслуховуванням керівників підлеглих органів (підрозділів) внутрішніх справ.

Службова діяльність органів внутрішніх справ, вищих закладів освіти, установ, організацій, підприємств системи МВС України оцінюється з урахуванням стану їх роботи з питань розгляду скарг громадян.

Література до теми № 27

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. – К., 2005.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/169718>
3. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/457217>
4. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96>
5. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/178912>
6. Про міліцію Закон України від 20.12.1990 № 565XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/56512>

7. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 5 січня 2014 р. – К.: Велес, 2014. – 176 с.
9. Адміністративне право: навч. посібник. – 3-є вид. для студ. вищ. навч. закл. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
10. Административное право: учебник / под ред. Б. В. Аверьянова. – М.: Юристъ, 2004. – 728 с.
11. Гладун З. С. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз / З. С. Гладун. – Львів: УАДУ, 1996. – 22 с.
12. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь: Український фінансово-економічний інститут, 1998. – 112 с.
13. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: учебное пособие / под. общ. ред. В. М. Соколова, А. И. Турчинова. – М.: РАГС; Статут, 2006. – 333 с.
14. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Вашенко, Ю. П. Сурмін та ін. – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
15. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
16. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
17. Костенников М. В. Административное право и проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. В. Марьян. – М.: NOTA VENE, 2010. – 328 с.
18. Ортинський В. Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.
19. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.
20. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2007. – 485 с.
21. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для студентов / В. В. Черепанов. – М.: ЮНИТИДАНА, 2010. – 679 с.

Середа Валерій Вячеславович,
*ректор Львівського державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

Кісіль Зоряна Романівна,
*декан факультету психології
Львівського державного університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор, академік АНВО*

Кісіль Роман-Володимир В'ячеславович,
*доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Навчальний посібник

Видано в авторській редакції

Макетування *Н. М. Лесь*

Здано до набору 09.02.2015 р. Підписано до друку 27.04.2015 р.
Формат 60×84/8. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 60,5.
Зам. № 1215. Тираж 100 прим.

Львівський державний університет внутрішніх справ
Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 2541 від 26 червня 2006 р.