

Львівський державний університет внутрішніх справ

Адміністративне право України

Підручник

Львів
2021

УДК 351.74(075.8)

А 28

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Інтернет
Вченою радою Львівського державного
університету внутрішніх справ
(протокол від 4 листопада 2020 року № 4)

Рецензенти:

Чистоклетов Л. Г. – доктор юридичних наук, професор
(ПВНЗ «Львівський університет бізнесу і права»);

Ковалів М. В. – кандидат юридичних наук, професор
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

Адміністративне право України : підручник / В. В. Серета,
А 28 О. Л. Хитра, Ю. С. Назар, Д. І. Йосифович, Я. М. Когут та ін. ;
за заг. ред. Ю. С. Назара. Львів : ЛьвДУВС, 2021. 680 с.

ISBN 978-617-511-331-8

До видання ввійшли теми Загальної та Особливої частин адміністративного права. У Загальній частині поєднано нормативний матеріал і теоретичні положення, що розкривають сутність публічного управління, його значення для формування структури адміністративного права. Також розглянуто статус суб'єктів адміністративного права, форми і методи публічного управління, адміністративно-правові режими, законність і дисципліну в публічному управлінні тощо. В Особливій частині проаналізовано адміністративно-правові засади публічного управління адміністративно-політичною, економічною та соціально-культурною сферами. У підручнику враховано основні ідеї реформування адміністративного права в умовах інтеграції України до Європейського простору.

Для здобувачів вищої освіти, викладачів навчальних закладів МВС України, практичних працівників поліції, широкого кола читачів.

The structure of the textbook includes topics of general and special parts of administrative law. The general part combines normative material and theoretical provisions that reveal the essence of public administration, its importance for the formation of the structure of administrative law. The status of subjects of administrative law, forms and methods of public administration, administrative and legal regimes, legality and discipline in public administration and other topics are also considered. The Special Part considers the administrative and legal principles of public administration of the administrative, political, economic and socio-cultural spheres. The textbook takes into account the main ideas of reforming administrative law in the context of Ukraine's integration into the European space.

For cadets, students, teachers of educational institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, practical police officers, a wide range of readers.

УДК 351.74(075.8)

ISBN 978-617-511-331-8

© Львівський державний університет
внутрішніх справ, 2021

Зміст

Вступ	7
Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО	
ЯК ГАЛУЗЬ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА	9
1.1. Поняття, предмет і метод адміністративного права.....	9
1.2. Джерела та принципи адміністративного права.....	25
1.3. Взаємодія адміністративного права з іншими галузями права.....	29
1.4. Система адміністративного права.....	30
Контрольні питання.....	31
Список рекомендованих джерел.....	32
Розділ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ НОРМИ ТА ВІДНОСИНИ	34
2.1. Поняття, ознаки та структура норми адміністративного права.....	34
2.2. Види та реалізація норм адміністративного права.....	42
2.3. Поняття і сутність адміністративно-правових відносин.....	48
2.4. Види адміністративно-правових відносин.....	54
2.5. Підстави виникнення адміністративно-правових відносин.....	59
Контрольні питання.....	66
Список рекомендованих джерел.....	66
Розділ 3. ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ	
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	69
3.1. Поняття, ознаки та види суб'єктів адміністративного права.....	69
3.2. Система та види суб'єктів публічної адміністрації.....	73
3.3. Органи виконавчої влади.....	77
3.4. Президент України як суб'єкт адміністративного права.....	91
3.5. Органи місцевого самоврядування.....	97
Контрольні питання.....	114
Список рекомендованих джерел.....	114
Розділ 4. ПУБЛІЧНА СЛУЖБА	116
4.1. Поняття і сутність публічної служби.....	116
4.2. Державна служба як різновид публічної служби. Посада в державній службі.....	129

4.3. Обмеження при проходженні державної служби.....	146
4.4. Служба в органах місцевого самоврядування.....	154
Контрольні питання.....	167
Список рекомендованих джерел.....	167
Розділ 5. ПРИВАТНІ ОСОБИ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ	
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	171
5.1. Громадяни України як суб'єкти адміністративного права.....	171
5.2. Особи без громадянства та іноземці як суб'єкти адміністративного права.....	179
5.3. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративного права.....	192
5.4. Підприємства, установи, організації як суб'єкти приватного права.....	204
Контрольні питання.....	210
Список рекомендованих джерел.....	211
Розділ 6. ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	214
6.1. Поняття, ознаки та види форм публічного управління.....	214
6.2. Правові акти публічного управління.....	228
6.3. Адміністративні договори.....	241
Контрольні питання.....	255
Список рекомендованих джерел.....	255
Розділ 7. МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	258
7.1. Поняття та види методів публічного управління.....	258
7.2. Метод переконання у публічному управлінні.....	263
7.3. Поняття, ознаки та види примусу в публічному управлінні.....	274
7.4. Заходи адміністративного примусу в системі методів діяльності Національної поліції.....	283
Контрольні питання.....	300
Список рекомендованих джерел.....	301
Розділ 8. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ.....	303
8.1. Поняття і види адміністративно-правових режимів.....	303
8.2. Режими надзвичайного стану та надзвичайної екологічної ситуації.....	312
8.3. Правовий режим воєнного стану.....	327
8.4. Правовий режим державної таємниці.....	342
Контрольні питання.....	351
Список рекомендованих джерел.....	351

Розділ 9. ЗАКОННІСТЬ І ДИСЦИПЛІНА У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА ЗАСОБИ ЇХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	353
9.1. Поняття, суть та засоби забезпечення законності і дисципліни у публічному управлінні.....	353
9.2. Контроль у публічному управлінні.....	363
9.3. Нагляд у публічному управлінні.....	370
9.4. Звернення громадян як засіб забезпечення законності діяльності публічної адміністрації.....	380
Контрольні питання.....	391
Список рекомендованих джерел.....	392
Розділ 10. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ.....	395
10.1. Поняття, ознаки та підстави адміністративної відповідальності.....	395
10.2. Адміністративне правопорушення.....	416
10.3. Адміністративні стягнення та порядок їх накладення.....	429
10.4. Адміністративна відповідальність юридичних осіб.....	440
Контрольні питання.....	445
Список рекомендованих джерел.....	445
Розділ 11. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ.....	448
11.1. Поняття «корупція», «корупційне правопорушення» та «правопорушення, пов'язане з корупцією».....	448
11.2. Суб'єкти відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.....	459
11.3. Склади адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.....	470
11.4. Забезпечення законності при накладенні адміністративних стягнень за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією.....	482
Контрольні питання.....	495
Список рекомендованих джерел.....	495
Розділ 12. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЮ СФЕРОЮ.....	499
12.1. Публічне управління у сфері внутрішніх справ.....	499
12.2. Міністерство внутрішніх справ як основний суб'єкт у адміністративно-політичній сфері.....	505

12.3. Публічне управління у сфері оборони.....	517
12.4. Публічне управління у сфері національної безпеки.....	527
Контрольні питання.....	543
Список рекомендованих джерел.....	543
Розділ 13. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ.....	547
13.1. Публічне адміністрування та економіка.....	547
13.2. Публічне управління у сфері економічного розвитку, торгівлі та енергетики.....	556
13.3. Публічне управління у сфері фінансів.....	593
13.4. Публічне управління у сфері інфраструктури України.....	604
13.5. Публічне управління у сфері розвитку громад та територій України.....	612
Контрольні питання.....	621
Список рекомендованих джерел.....	621
Розділ 14. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЮ СФЕРОЮ.....	625
14.1. Публічне управління у сфері соціальної політики.....	625
14.2. Публічне управління у сфері освіти та науки.....	632
14.3. Публічне управління у сфері культури.....	650
14.4. Публічне управління у сфері охорони здоров'я.....	660
14.5. Публічне управління у сфері молоді та спорту.....	670
Контрольні питання.....	677
Список рекомендованих джерел.....	678

Вступ

Адміністративне право як фундаментальна галузь публічного права є необхідним інструментом у регулюванні діяльності органів публічної адміністрації, громадських організацій, підприємств, установ, організацій. Його вплив постійно відчують конкретні особи. Норми адміністративного права охороняють відносини, що формуються під впливом цивільного, трудового, фінансового та інших галузей права.

Адміністративне право є базовою освітньою дисципліною, яка обов'язково входить до планів і програм підготовки юристів. У її межах вивчається складний комплекс теоретичних положень, правових інститутів і нормативного матеріалу щодо регламентації відносин адміністративних зобов'язань у виконавчо-розпорядчій діяльності публічної адміністрації.

Останніми роками адміністративне право перебуває у стані трансформації, формується нова ідеологія відносин між державою і громадянином, докорінних змін зазнає адміністративно-правова доктрина, оновлюється адміністративне законодавство. У практичну площину переведені теоретичні доробки щодо адміністративної юстиції. В результаті адміністративне право перетворилося з права державного управління на галузь, яка нормативно визначає і регулює права й обов'язки публічної адміністрації щодо суб'єктів громадянського суспільства.

Вивчення курсу адміністративного права набуває особливого значення у зв'язку зі змінами, що відбулися в державно-правовій системі України, закріпленням у Конституції України світових та європейських стандартів щодо прав і свобод людини і громадянина. У підручнику на це неодноразово наголошено.

Для ґрунтовнішого висвітлення фундаментальних засад науки адміністративного права у виданні системно наведено результати найновіших теоретичних досліджень українських і зарубіжних учених. Зважаючи на реальну потребу наближення структури навчальної дисципліни до системи знань

у галузі адміністративного права, в підручнику розкрито сукупність актуальних питань.

Видання підготовлено з урахуванням нового законодавства України, змін і доповнень до чинного адміністративного законодавства, нових підходів у регулюванні управлінських відносин, висвітленні проблем законодавчого забезпечення публічного управління, ролі та місця адміністративного права в цій сфері.

Під час підготовки видання автори широко використовували закони, укази, постанови вищих органів державної влади України, інші нормативні акти, що регулюють адміністративно-правові відносини. Крім того, використовували наукову та навчальну літературу з теорії управління, юридичного процесу, теорії держави і права, та, власне, з адміністративного права. Всі питання розглянуто з урахуванням прогресивних форм і методів практичної діяльності органів публічної адміністрації у сучасних умовах.

Розділ 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

1.1. Поняття, предмет і метод адміністративного права

Відповідно до ст. 1 Конституції, Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою¹. Правова держава означає, що в ній, як і в усьому суспільстві, панує право, яке є єдиним і найвищим регулятором суспільних відносин, визначаються закріплені законом і реально виконуються права та свободи громадян. У правовій державі дії органів влади чи посадових осіб (від найнижчих до найвищих) ґрунтуються виключно на виконанні вимог законів і підконтрольні незалежним судам. Тобто всі сторони життя людини, суспільства і держави врегульовані нормами права, які сукупно творять систему права цієї держави. Система ж права поділяється на окремі частини (галузі) права, однією з яких є адміністративне право (поруч із конституційним, фінансовим, цивільним, трудовим, кримінальним тощо).

Адміністративне право (від «administrare» (лат.) – керувати, управляти) – окрема галузь права у системі права України, норми якої регулюють суспільні відносини, що формуються в сфері публічного управління. Тому адміністративне право часто називають «управлінським правом» чи «правом управління».

Домінуючим чинником уявлень про галузь права є сукупність відносин, які цією галуззю регулюються та утворюють її предмет. Для сучасного українського адміністративного права визначення предмета має принциповий характер. Його встановлення, відповідно до сучасних реалій державотворення, має бути важливим для оновлення адміністративно-правових

¹ Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

інституцій та об'єктивного висвітлення їхньої ролі у поглибленні процесів формування правової держави і громадянського суспільства.

У радянський період предмет адміністративного права подають як відносини у сфері державного управління або виконавчо-розпорядчої діяльності. Такий підхід, з деякими інтерпретаціями, зберігається до 90-х років минулого століття. Ю. М. Козлов у 1995 р. його предметом визначає відносини, які виникають, змінюються і припиняються в сфері державного управління. Під впливом такого розуміння предмета адміністративного права розпочинає формуватися українська концепція цієї юридичної галузі.

На першому етапі знання про предмет в українському адміністративному праві базується на традиціях радянської правової школи. Відповідно до них, зміст предмета адміністративного права становлять однорідні відносини державно-управлінської спрямованості.

У вказаному аспекті найхарактернішою можна вважати позицію Л. В. Ковалю, який зазначав, що предметом адміністративного права є суспільні відносини, що виникають під час здійснення державного управління.

Другий етап встановлення предмета адміністративного права характеризується тим, що накопичення знань про нього здійснюється в умовах докорінних змін у соціальній та економічній сферах. На їх підґрунті формуються нові за своїм змістом суспільні відносини. Як результат, виникає нагальна потреба в їх юридичному забезпеченні.

Своєю чергою, правове осмислення нових закономірностей суспільного розвитку спонукає до нового розуміння ролі права та зв'язків між державою і громадянином. У новому праворозумінні державоцентризм і патерналізм, які є ідеологією «традиційного» радянського адміністративного права, приєднуються до інших маргінальних доктрин.

Отже, об'єктивні обставини спонукають до реформування адміністративного права. Відтак потрібно визначити його місце і з'ясувати роль у теоретичному і нормативному обслуговуванні процесів державотворення, у формуванні правової держави. Зрозуміло, що вирішення виниклих проблем неможливе без переосмислення і оновлення предмета цієї галузі права.

На наш погляд, принципове значення для оновлення поняття предмета адміністративного права мали два теоретичні висновки, які були зроблені у розвиток ідей Концепції адміністративної реформи в Україні.

По-перше, це висновок про те, що адміністративне право не може розвиватися як моноцентрична галузь, тобто як така галузь, що має єдиний системостворювальний нормативний центр; по-друге, висновок про те, що адміністративне право є правом поліструктурним.

Також вагому роль відіграло сприйняття українським адміністративним правом, як важливого системоутворювального компонента його предмета, відносин, що виникають за ініціативою підвладної сторони. Вони були впроваджені у вітчизняну адміністративно-правову теорію під назвою реордиційних відносин.

На базі цих здобутків поняття предмета адміністративного права стає більш широким і виходить за межі державного управління. Про це насамперед свідчать його визначення у навчальній літературі.

Так, у підручнику за редакцією О. М. Бандурки він подається як правові відносини, що формуються здебільшого у державному управлінні.

У підручнику за редакцією Ю. П. Битяка до предмета адміністративного права включені відносини, пов'язані з: а) діяльністю органів виконавчої влади; б) внутрішньоорганізаційною діяльністю державних органів, підприємств, установ, організацій; в) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; г) виконання недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; г) здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства.

Формулюються також поняття предмета адміністративного права, як відносини, що складаються у сфері публічного управління, і в процесі організації та функціонування органів державного управління.

У наукових джерелах ретельно досліджуються тенденції розвитку адміністративного права, теоретично обґрунтовується нова структура його предмета. В результаті саме адміністративне право постає галуззю публічноправового регулювання, яка забезпечує функціонування публічної адміністрації.

Отже, на другому етапі розвитку знань про предмет адміністративного права є зрозумілим те, що:

по-перше, до предмета адміністративного права входять не лише відносини державного управління, а й інші управлінські відносини. Їх сукупність утворює відносини публічного управління;

по-друге, крім управлінських, до нього входять відносини, які виникають під час здійснення правосуддя у формі адміністративного судочинства. Це відносини відповідальності суб'єктів владних повноважень за неправомірні діяння;

по-третє, до нього входять відносини відповідальності за порушення встановлених правил – відносини адміністративної відповідальності;

по-четверте, до предмета адміністративного права входять відносини, які виникають за ініціативою суб'єктів, що не мають владних повноважень, при їх зверненні до органів публічної адміністрації (відносини реординації). Надалі вони отримують назву «сервісних» відносин, відносин публічних або адміністративних послуг.

Третій етап встановлення предмета адміністративного права – це узагальнення та систематизація теоретичних і емпіричних даних, застосування системного підходу як методу дослідження накопиченого матеріалу.

Центральним питанням на цьому етапі є з'ясування наявності або відсутності у структурних компонентів предмета адміністративного права інтегративних якостей.

Його принципова важливість обумовлена тим, що відсутність таких якостей робила зазначену сукупність конгломеративним утворенням і фактично ставила під сумнів їх єдність, а отже, існування предмета у новому форматі. Наявність інтегративних якостей незаперечно свідчила, що ця сукупність є системою і має всі підстави розглядатися як предмет галузі права.

Із цього приводу варто зазначити, що у радянській правовій доктрині предмет адміністративного права подається системним утворенням. Інтегративний характер взаємодії його складових дослідники доводили на підставі таких ознак: а) всі відносини предмета є однотипними відносинами; б) всі відносини предмета є відносинами влади і підпорядкування; в) всі

відносини предмета виникають у результаті здійснення державного управління строго визначеними структурами – органами державного управління.

Жодна з наведених інтегративних ознак не відшукується у сукупності нових складових предмета сучасного українського адміністративного права. Не можна назвати однотипними відносини адміністративних послуг і відносини відповідальності. Не є вони також відносинами влади і підпорядкування. Далеко не всі відносини оновленого предмета виникають у результаті здійснення державного управління.

Сукупність відносин, які в оновленому вимірі регулюються адміністративним правом, перетворюють у систему, а отже, і у предмет галузі, інші чинники. Це категорії «публічна адміністрація», «публічне адміністрування», «відносини адміністративних зобов'язань».

«Публічна адміністрація» фактично посідає місце, яке у радянському адміністративному праві належало категорії «державне управління». Нині наукове осмислення і подальше розроблення теорії публічної адміністрації є одними із головних напрямів доктринального оновлення адміністративного права України, важливим підґрунтям його трансформації у сучасну юридичну галузь європейського змісту.

Цей рух не є простою зміною термінів. Теорія публічної адміністрації має принципові відмінності від теорії державного управління і за юридичним наповненням, і за ідеологічною сутністю.

Її становлення та визнання ставить крапку на спробах пристосувати вчення про державне управління до доктрини правової демократичної держави. Держави, де нормативно визнається її відповідальність перед людиною, де права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн зазвичай визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. Таке її розуміння є актуальним і для української правової системи. Потрібно також зазначити, що поняття публічної адміністрації не є новиною для українського

права. Воно є в роботах українських адміністративістів, які працювали за межами радянської правової школи, наприклад у працях Ю. Панейка.

Публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою. Таким чином, наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність усіх структурних утворень, які мають таку функцію. Вважаємо, що таку діяльність доцільно позначити терміном «публічне адміністрування».

При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади. В українському праві публічною владою визнається: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада – законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування. З наведеного випливає, що публічну владу в Україні здійснюють такі органи:

- по-перше, Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут), місцеві ради. Вони реалізують владу народу, що виражається у виборчих процесах;

- по-друге, всі органи й установи, що реалізують державну владу. Наприклад, органи виконавчої влади, суди тощо;

- по-третє, всі органи й установи, що реалізують місцеве самоврядування. Приміром, виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо.

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

Це зумовлює необхідність розглядати теорію публічної адміністрації як методологічну основу адміністративного права і використовувати її поняття як базове у формуванні адміністративно-правових відносин.

Наступним системоутворювальним для предмета адміністративного права чинником є категорія «відносини

адміністративних зобов'язань». Сутність цих відносин обумовлена змістом норм Конституції України щодо відповідальності держави перед людиною, визнання головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини, верховенства права, обмеження повноважень і дій публічної адміністрації Конституцією та законами України.

Із них випливає, що публічна адміністрація при утворенні бере зобов'язання стосовно задоволення інтересів суспільства і громадян. З-поміж них є зобов'язання публічного характеру, виконання яких потребує використання публічною адміністрацією владних повноважень. Під час їх реалізації виникають відносини, які пропонується позначити як «відносини адміністративних зобов'язань».

Саме вони – відносини щодо виконання адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед суспільством – є предметом адміністративно-правового регулювання, або предметом адміністративного права.

Цією категорією – відносинами адміністративних зобов'язань – об'єднуються чотири типи відносин, кожен з яких є складовою предмета адміністративного права. Це відносини:

- а) публічного управління;
- б) адміністративних послуг;
- в) відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність;
- г) відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил.

Характерною ознакою всіх зазначених видів адміністративно-правових відносин є те, що органи публічної адміністрації є у них владною стороною, яка реалізує свої виконавчорозпорядчі повноваження. Тобто має право на прийняття владного (обов'язкового) рішення.

Відносини публічного управління

Відносини публічного управління виникають під час здійснення публічно-управлінської діяльності.

У загальному вигляді управління – це діяльність із керівництва, яке здійснюється відповідними суб'єктами стосовно відповідних об'єктів. Тобто суб'єкт шляхом цілеспрямованого впливу керує об'єктом.

У суспільній практиці виокремлюють три основні види управління:

а) технократичне – управління технікою, механізмами, машинами;

б) біологічне – управління живими організмами рослин і тварин;

в) соціальне – управління людьми та їх колективами.

Соціальне управління – це управління, яке здійснюється у людському суспільстві. Його фактичними суб'єктами й об'єктами є люди. Воно є інструментом, за допомогою якого організується спільна діяльність людей. Отже, управління є об'єктивною потребою соціальних колективів і має місце у будь-якому суспільстві.

Соціальне управління поділяється на:

а) управління, що здійснюється з метою реалізації публічних (загальних) інтересів, чи публічне управління;

б) управління, що здійснюється з метою реалізації корпоративних інтересів, чи корпоративне управління;

в) управління, що здійснюється з метою реалізації приватних інтересів, чи приватне управління.

Найрельєфнішими юридичними супутниками зазначених видів соціального управління є:

1) адміністративне право – для публічного управління;

2) корпоративне право – для корпоративного управління (менеджменту);

3) цивільне право – для приватного управління.

Складовими публічного управління є:

1) державне управління, де суб'єктом є держава в особі сформованих нею структур (державних органів). Вони у відносинах представляють державу;

2) місцеве самоврядування, де суб'єктами є недержавні структури, які сформовані територіальними громадами (органи місцевого самоврядування). Вони у відносинах представляють громаду;

3) громадське управління, де суб'єкти діють від свого імені й на підставі своїх статутів.

Під державним управлінням розуміють специфічну діяльність держави, що виявляється у функціонуванні низки уповноважених структур (органів), які безперервно, планомірно,

владно і в межах правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до публічних інтересів.

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

Система органів державного управління складається з 2-х компонентів:

а) державних органів, тобто належних державі (наприклад, міністерство, обласна державна адміністрація);

б) недержавних органів, тобто державі не належних, що не мають статусу державного органу.

Першим у цій системі належить головне місце. Їхня сукупність є складовою апарату держави. В цих органах на оплатній основі працюють державні службовці.

Другі – здійснюють державне управління лише в тому разі, якщо держава делегує їм відповідні повноваження. Так, Законом України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» недержавним структурам – виконавчим комітетам рад – делеговано значний обсяг повноважень щодо реалізації функцій державної виконавчої влади (здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів, контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів; здійснення державної реєстрації підприємств тощо).

Ознаками, або рисами, державного управління є: виконавчо-розпорядчий характер, підзаконність, масштабність, універсальність, ієрархічність, безпосередньо організуючий характер.

Державно-управлінська діяльність ґрунтується на системі принципів. Усі принципи державного управління поділяються на три групи:

1) соціально-політичні – демократизм, участь населення в управлінській діяльності держави (народність); рівноправність осіб різних національностей; рівність усіх перед законом; законність; гласність і врахування громадської думки; об'єктивність;

2) організаційні принципи побудови апарату державного управління – галузевий, функціональний, територіальний;

3) організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління – нормативність діяльності, єдиноначальність, колегіальність, поділ управлінської праці; відповідальність за прийняті рішення, оперативна самостійність.

Соціально-політичні принципи – це найзагальніші принципи державно-управлінської сфери. Вони поширюються на всі види виконавчо-розпорядчої діяльності та всі функціонуючі в державі управлінські структури. Принципи цієї групи переважно закріплюються у нормативному порядку. Чимало з них міститься у Конституції України (вони отримали назву конституційних) та в інших законодавчих актах.

Організаційні принципи побудови апарату державного управління забезпечують найраціональніший вибір суб'єктів управлінської діяльності. Відповідно до зазначених принципів, суб'єкти диференціюються за галузями, сферами, територіями.

Організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління застосовуються для визначення змісту діяльності конкретних управлінських структур. Додержання цих принципів дає змогу найефективніше використовувати потенціал державних службовців, персоналу науководослідних установ, технічних працівників. За допомогою цих принципів забезпечується прийняття правильних управлінських рішень, організація і застосування раціональних управлінських процедур, дійовий контроль і виконавча дисципліна.

Важливе значення для визначення державного управління має розуміння його співвідношення з категорією «державна виконавча влада». Порівняння їх понять і дефініцій свідчить про те, що «влада» – це здатність і можливість здійснювати свою волю, підкоряти їй, спонукати людей (їх колективи) до певних дій і певної поведінки. Основними засобами, за допомогою яких встановлюється влада, є авторитет, право, насильство. «Управління» – це вольовий вплив суб'єкта на об'єкт.

Як бачимо, поняття «воля» є ключовим у кожному з наведених визначень. Воля – це здатність, по-перше, до визначення мети діяльності, а по-друге, до вольової поведінки. За своєю

структурою вольова поведінка поділяється на: а) прийняття рішення і б) його реалізацію. Тобто – на усвідомлення необхідності діяти і на безпосередньо вольові дії.

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

Співвідношення державного управління і державної виконавчої влади визначається з огляду на загальне співвідношення влади й управління. Відповідно до цього, правомірним є висновок: державне управління є способом реалізації державної виконавчої влади.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

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

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

Нормативною підставою місцевого самоврядування є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення

є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Вихід зі складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади. У містах із районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності.

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування охоплює: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

У містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи й обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Громадське управління здійснюють суб'єкти, які в управлінських відносинах виступають виключно від свого імені й тільки для вирішення питань, що визначені їх статутними документами. Так, ст. 16 Закону від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає, що громадське управління в даній сфері здійснюється громадськими об'єднаннями й організаціями, якщо така діяльність передбачена їхніми статутами.

Відносини адміністративних послуг

Відносини адміністративних послуг (або сервісні, чи реординаційні) виникають у зв'язку зі зверненнями фізичних, юридичних або інших колективних осіб, до носія владних повноважень, щодо реалізації суб'єктом звернення своїх прав, свобод і законних інтересів шляхом прийняття владного рішення.

Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

У чинному законодавстві нині можна виокремити такі групи адміністративних послуг за їх предметом:

1) видача дозволів (приміром на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; проведення мітингів, демонстрацій; розміщення реклами; придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї), зокрема акредитація, атестація, сертифікація (наприклад: акредитація закладів вищої освіти, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг);

2) реєстрація з веденням реєстрів (скажімо: реєстрація актів цивільного стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автомобототранспортних засобів), у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад: легалізація об'єднань громадян);

3) легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) і верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);

4) соціальні адміністративні послуги – визнання певного статусу, прав особи (наприклад: призначення пенсій, субсидій).

Публічне визнання цього виду адміністративно-правових відносин пов'язано з Концепцією адміністративної реформи (1998 р.), у якій зазначено, що одним із завдань реформи є запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади як діяльності щодо надання державних (управлінських) послуг. Для розвитку положень Концепції приймається низка нормативних і програмно-організаційних документів, у яких питання адміністративних послуг отримують практичний вимір, основним з-поміж них є Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-1 «Про адміністративні послуги».

Відносини відповідальності публічної адміністрації

Відносини відповідальності публічної адміністрації виникають у зв'язку із наявністю публічно-правового спору щодо правомірного використання владних повноважень публічною адміністрацією. У таких випадках порушується адміністративна

справа (справа адміністративної юрисдикції), де відповідачем є суб'єкт владних повноважень.

Справи адміністративної юрисдикції розглядаються за нормами адміністративного судочинства, які встановлені Кодексом адміністративного судочинства України (від 6 липня 2005 р.).

Відповідно до нього, справа адміністративної юрисдикції (або адміністративна справа) – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

Порушуються такі справи за адміністративним позовом. 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 цим Кодексом.

Громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень лише такого змісту:

- 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.

Відносини відповідальності за порушення встановленого порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини)

Відносини відповідальності за порушення встановленого порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини) виникають у разі порушення заборон, які встановлені Кодексом

сом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативними актами. Розвиток таких відносин завершується застосуванням до винних таких заходів:

- накладення адміністративних стягнень на фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень;
- накладення дисциплінарних стягнень на фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень (ст. 15 КУпАП);
- застосування до фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень заходів впливу, які не визначаються законодавцем як адміністративні стягнення (ст. 24¹ КУпАП);
- застосування заходів адміністративного впливу до юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень.

Отже, предмет адміністративного права є складним поліструктурним утворенням. Відповідно до цього, і адміністративне право є правом поліструктурним.

Метод адміністративного права

Метод адміністративного права – сукупність прийомів (способів, засобів) впливу, за допомогою яких встановлюється юридично владне і юридично підвладне положення суб'єктів у правовідносинах. Таким чином, характерною ознакою адміністративно-правових відносин є те, що їх виникнення обумовлене юридичною нерівністю сторін.

До прийомів, які використовуються в адміністративно-правовому регулюванні, належать приписи, заборони і дозволи. Вони містяться в адміністративно-правових нормах.

Приписи – це покладення прямого юридичного зобов'язання чинити ті чи інші дії в умовах, які передбачені нормою.

Заборони – це також фактично приписи, але іншого характеру, а саме: покладення прямих юридичних обов'язків не чинити тих чи інших дій в умовах, передбачених правовою нормою.

Дозволи – юридичний дозвіл чинити в умовах, передбачених нормою, ті чи інші дії, або утриматися від їх учинення за своїм бажанням.

Приписи, заборони та дозволи використовуються для регулювання суспільних відносин не тільки адміністративним, а й іншими правовими галузями. Їх використання, наприклад, цивільним правом утворює цивільно-правовий метод регулювання суспільних відносин.

Адміністративно-правовий і цивільно-правовий методи регулювання відрізняються лише питомою вагою практичного використання того чи іншого регулятивного прийому.

Отже, метод адміністративно-правового регулювання – це не проста сукупність приписів, заборон і дозволів, а їх сукупність у відповідній пропорції, яка забезпечує владне і підвладне положення сторін у відносинах.

У науковій та навчальній літературі міститься чимало визначень адміністративного права. Наводимо деякі.

Адміністративне право – це сукупність юридичних норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються в сфері державного управління².

Адміністративне право є однією з провідних, базових галузей українського права, нормами якого регулюються суспільні відносини, що складаються здебільшого в сфері державного управління в процесі здійснення виконавчої влади³.

Адміністративне право – це галузь права (сукупність правових норм), що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються в сфері виконавчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їхніми органами зовнішніх юридично-владних повноважень⁴.

Адміністративне право – це сукупність юридичних норм, обумовлених національною ідеєю та ідеями свободи, справедливості, науково обґрунтованою програмою соціально-економічного розвитку суспільства, встановлених або санкціонованих державою, які регулюють відносини у сфері організаційно-владної діяльності структур виконавчої влади⁵.

Адміністративне право як галузь права – це система правових норм, що регулюють в інтересах громадян і держави сус-

² Ключниченко А. П. Радянське адміністративне право : курс лекцій. К., 1975. С. 86.

³ Гончарук С. Т. Адміністративне право України : навч. посіб. К., 2000. С. 3.

⁴ Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Х., 2000. С. 19.

⁵ Пахомов І. Проблеми розвитку інститутів адміністративного права України та шляхи їх вирішення. *Право України*. 2007. № 10. С. 3–5.

пільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої діяльності органів державної влади всіх рівнів, у сфері внутрішньоорганізаційної діяльності інших державних органів, а також у сфері зовнішньоорганізаційної діяльності недержавних підприємств, установ і організацій⁶.

Кожне з наведених визначень відображає найважливіші, на думку їхніх авторів, ознаки адміністративного права й у відповідному контексті є справедливими. Водночас у зазначених дефініціях не зауважено на належність адміністративного права до права публічного і його зв'язок із діяльністю публічної адміністрації.

Ураховання зазначених обставин і характеристики розглянутих компонентів поняття адміністративного права вводить на таку дефініцію:

Адміністративне право – це галузь права, засобами якої (норми, відносини, законодавство, методи, форми, статуси суб'єктів, способи реалізації норм, нормативні та індивідуальні акти) формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, організується і забезпечується функціонування публічної адміністрації (публічне адміністрування).

1.2. Джерела та принципи адміністративного права

Як і в будь-якій галузі права, в адміністративному праві використовується система понять, чи понятійний апарат. Кожне з понять позначається відповідним терміном. Найбільш загальним є термін «адміністративне право». Адміністративне право може розумітися як: а) галузь права; б) галузь законодавства; в) галузь юридичної науки; г) навчальна дисципліна.

Як галузь права адміністративне право – це система юридичних засобів (норми, відносини, законодавство, методи, форми, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм), якими формується сфера публічних інтересів суб'єктів суспільства, організується і забезпечується виконавчо-розпорядча діяльність публічної адміністрації відповідно до цих інтересів.

⁶ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

Як галузь законодавства адміністративне право найчастіше розглядається як сукупність нормативно-правових актів, у яких знаходять зовнішнє вираження адміністративно-правові норми.

Як галузь юридичної науки адміністративне право є системою теоретичних положень, обґрунтувань і тлумачень, що отримані в результаті дослідження сутності та змісту (генетичних основ, соціального призначення, предмета, методу, функцій, норм, відносин, компетенції суб'єктів тощо) адміністративно-правових категорій, шляхом застосування наукових методів пізнання (порівняльно-правового, історико-правового, формально-логічного, соціологічного, статистичного, системно-функціонального, логіко-семантичного тощо).

Предметом науки адміністративного права є закономірності, особливості, колізії та проблеми в сфері публічних інтересів суб'єктів суспільства і діяльності публічної адміністрації.

Як навчальна дисципліна адміністративне право – це система знань про адміністративно-правову галузь, науку і законодавство, що викладені в навчальних програмах, методичних матеріалах і навчальній літературі.

Основний понятійний апарат адміністративного права складається з науково-правових понять двох видів. По-перше, з понять, запозичених з інших правових сфер. По-друге, власних понять.

Запозичені поняття поділяються на 3 види:

а) запозичені з теорії права і держави (право, джерела права, правовідносини, суб'єкти права, правопорушення, держава, державна влада, поділ влади тощо);

б) запозичені з конституційного права як базової галузі права (конституція, закон, статус громадянина, законодавча влада, місцеве самоврядування тощо);

в) запозичені з інших правових галузей, хоча таких і небагато (наприклад, делікт, склад, профілактика).

Власні поняття створюються і використовуються всередині адміністративного права. Це, приміром, такі поняття, як адміністративно-правові норми, адміністративно-правові правовідносини, адміністративно-деліктні відносини, адміністративний штраф, адміністративний арешт, громадське місце,

адміністративне затримання, адміністративна юрисдикція, адміністративно-правовий режим, акт управління, адміністративно-деліктне право тощо.

Джерела адміністративного права

Джерело адміністративного права – зовнішня форма вираження його норм.

З огляду на зазначене, джерелами адміністративного права є:

- 1) Конституція України (Основний Закон);
- 2) законодавчі акти України:
 - а) закони України;
 - б) кодифіковані акти (кодекси, положення, статuti);
- 3) постанови Верховної Ради України, що містять адміністративно-правові норми;
- 4) укази та розпорядження Президента України;
- 5) нормативні акти, що приймаються в органах виконавчої влади:
 - а) нормативні постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України;
 - б) положення, статuti, правила, інструкції, інші акти, затверджені Кабінетом Міністрів України;
 - в) нормативні накази, інструкції керівників центральних органів виконавчої влади;
 - г) нормативні накази керівників державних підприємств, об'єднань, установ і організацій;
 - г) розпорядження місцевих державних адміністрацій (їхніх голів);
 - б) нормативні акти місцевих рад, їхніх виконавчих органів (наприклад: рішення, що передбачають у випадку їхнього порушення адміністративну відповідальність);
- 7) міжурядові угоди України з іншими державами і міжнародно-правові акти, ратифіковані та визнані нашою державою;
- 8) акти судових органів.

Сукупність джерел адміністративного права є специфічною системою, компоненти якої пов'язані одні з одними. Ознаки системи джерел адміністративного права такі:

- а) усі вони основані на нормах Конституції та законів, що мають юридичну чинність;

б) нормативні акти вищих органів слугують юридичною базою для нормативних актів органів нижчого підпорядкування, що також є джерелами адміністративного права;

в) нормативні акти вищих органів як джерела адміністративного права мають більшу юридичну силу порівняно з актами, що приймаються суб'єктами нижчого підпорядкування.

Принципи адміністративного права

Принципи адміністративного права – це керівні засади, які визначають зміст і спрямованість адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

З-поміж принципів адміністративного права можна виокремити загальні та спеціальні. Загальні принципи мають фундаментальне значення для всієї галузі. Ними є:

- науковість (об'єктивність) адміністративного права;
- верховенство конституційних положень щодо норм адміністративного права;
- верховенство норм законів щодо адміністративно-правових норм, які містяться у інших нормативних актах;
- пріоритетність прав та свобод людини і громадянина;
- узгодженість адміністративного законодавства з природним правом;
- відповідність адміністративного законодавства міжнародним договорам;
- повнота регулювання статусів суб'єктів адміністративного права;
- забезпечення юридичної відповідальності за порушення адміністративно-правових норм;
- мінімізація втручання публічної адміністрації в особисте життя людини.

Спеціальні принципи характеризують закономірності функціонування адміністративно-правових інститутів. Це принципи державної служби, адміністративного процесу, адміністративної відповідальності, адміністративного судочинства, місцевого самоврядування тощо. Ці принципи можуть знайти нормативне закріплення у відповідних законодавчих актах (наприклад, принципи державної служби закріплені у ст. 3 Закону України «Про державну службу» 1993 р., місцевого самоврядування – у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., адміністративного судочинства – у ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України 2005 р.).

1.3. Взаємодія адміністративного права з іншими галузями права

З'ясування співвідношення адміністративного права з іншими, суміжними правовими галузями відіграє істотну роль для уточнення його соціальної природи і призначення, особливостей змісту, а також визначення місця в правовій системі.

Найтісніше адміністративне право взаємодіє з конституційним правом, яке закріплює основи організації та функціонування суб'єктів публічної влади, їхнє місце в державному механізмі; права і свободи людини.

Адміністративне право деталізує і конкретизує норми конституційного права. Така деталізація та конкретизація полягає в тому, що адміністративне право визначає юридичний механізм реалізації громадянами своїх прав і свобод; компетенцію структур публічної влади; адміністративно-правові засоби захисту відповідних відносин; форми і методи виконавчорозпорядчої діяльності публічної адміністрації; основи її галузевої, міжгалузевої, регіональної та місцевої організації.

Адміністративне право взаємодіє з цивільним правом. Як і цивільне, адміністративне право регулює певну частку відносин майнового характеру (наприклад, вилучення товарів з обігу, вилучення за митними правилами). Однак норми цивільного права регулюють ті відносини, в яких сторони рівноправні, а норми адміністративного права – відносини, що формуються на юридичній підвладності однієї сторони іншій стороні.

Взаємозв'язок між адміністративним і трудовим правом спостерігається у сфері регулювання службових відносин. Норми трудового права визначають статус службовців як учасників трудового процесу (умови праці, охорону праці, розгляд трудових суперечок). Норми ж адміністративного права регулюють державно-службові відносини: умови надходження на службу, порядок її проходження, правила користування службовими документами, повноваження посадових осіб з організації трудового процесу тощо.

Адміністративне право пов'язане з фінансовим правом. Власне фінансове право своїм виникненням зобов'язане державному, адміністративному й частково цивільному праву. Фінансове право регулює відносини в сфері фінансової

діяльності держави, насамперед у діяльності стосовно акумулювання і розподілу коштів, що становлять національний дохід держави. Для регулювання відносин, що виникають, застосовується адміністративно-правовий метод. Однак фінансове право визнане самостійною галуззю, оскільки регулювання мобілізації, розподілу і використання коштів у державних інтересах має важливе значення і відрізняється специфічними особливостями.

Отже, якщо йдеться про розподіл фінансів – це фінансове право; якщо про організацію роботи фінансових органів – це адміністративне право. Межі норм кримінального й адміністративного права визначаються характером і спрямованістю відповідних заборон.

Взаємодіє адміністративне право із такими галузями, як земельне, природоохоронне, сільськогосподарське, митне, підприємницьке право тощо. Однак їх розмежування ускладнюється тим, що до предмета вказаних галузей належать відносини, які регулюються нормами адміністративного права і властивим йому методом.

Для формування демократичної, соціальної, правової держави адміністративне право має визначальне значення. Адже від того, наскільки ефективною буде влада, як здійснюватиметься державне управління, наскільки швидко і правильно буде проведено весь комплекс реформ, а передусім це стосується адміністративної реформи, настільки залежатиме подальший розвиток і процвітання нашої держави. Саме від держави та її органів влади, від досконалості й впорядкованості норм адміністративного права значною мірою залежить рівень демократії, соціальної та правової захищеності громадян.

1.4. Система адміністративного права

Система адміністративного права – це сукупність адміністративно-правових норм та інститутів, об'єднаних єдиним предметом і методом, принципами й цілями, які розташовані у певній логічній послідовності. Вона складається з двох частин: загальної та особливої.

Норми загальної частини адміністративного права мають універсальний характер і розраховані на застосування в усіх

галузях і сферах функціонування органів виконавчої влади, інших уповноважених здійснювати управлінську діяльність суб'єктів. Ці норми закріплюють принципи здійснення державного управління; правове становище суб'єктів адміністративного права; форми й методи управлінської діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування; спеціальні адміністративно-правові режими; засоби забезпечення законності й дисципліни в сфері управління, а також регламентують адміністративний процес і відповідальність за адміністративним правом.

Особливу частину адміністративного права складають норми, призначені для регулювання відносин, що виникають в окремих галузях управління. Ця частина об'єднує: 1) адміністративно-правові засади організації матеріального виробництва (управління народним господарством); 2) соціально-культурне та 3) адміністративно-політичне будівництво. Зазначені норми спрямовано на впорядкування суспільних відносин у певних сферах. Так, за допомогою норм першої групи регламентують відносини у сферах економіки, сільського господарства, будівництва та житлово-комунального господарства, комунікацій, використання й охорони природних ресурсів, торгівлі, фінансів тощо. Відносини у сферах освіти, науки, охорони здоров'я, культури, соціального захисту населення регулюють норми другої групи. Норми третьої групи спрямовано на регламентацію відносин у сферах оборони, національної безпеки, внутрішніх справ, юстиції, закордонних справ.

Приписи загальної та особливої частин взаємозалежні та є єдиним цілим – системою адміністративного права. Це підтверджує те, що норми загальної частини застосовують до всіх інститутів особливої частини. Наприклад, загальні правила, що регулюють порядок підготовки, видання, набрання чинності й дію правових актів управління, реалізуються в усіх галузях (сферах) управління з урахуванням їхньої специфіки.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Поняття адміністративного права.
2. Предмет і методи адміністративного права.
3. Система та джерела адміністративного права.

4. Основні напрями розвитку адміністративного права на сучасному етапі.
5. Місце адміністративного права у галузевій класифікації правової системи.
6. Адміністративне право зарубіжних країн.
7. Адміністративне право як юридична наука і навчальна дисципліна.
8. Роль адміністративного права у діяльності юриста.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право : підручник / за заг. ред.: Ю. Битяк, В. М. Гарашук, В. Зуй. 2-ге вид., переробл. та допов. Х. : Право, 2013. 656 с.
2. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Богуцький. Х. : Право, 2013. 656 с.
3. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
4. Адміністративне право України : навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. К. : Істина, 2007. 216 с.
5. Адміністративне право України : навч. посіб. Н. В. Дараганова; Вищ. навч. закл. «Нац. акад. упр.». К. : ВНЗ «Нац. акад. упр.», 2013. 271 с.
6. Адміністративне право України : підручник : у 2 т. Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс / В. В. Галунько та ін.; Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна». Херсон : ХМД, 2013. 393 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов та ін. К. : Юридична думка, 2007. 584 с.
8. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Вид. 2-ге, змін. і доп. К. : Істина, 2012. 528 с.
9. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. К. : Істина, 2009. 480 с.
10. Адміністративне право України: слов. термінів : навч. посіб. для студентів ВНЗ / Д. Є. Андрєєва та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Т. О. Коломоєць, д-ра юрид. наук, проф. В. К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріз. нац. ун-т». К. : Ін Юре, 2014. 519 с.
11. Адміністративне право: Альбом схем : навч. посіб. / Ю. П. Битяк та ін. ; Національний університет «Юридична академія України ім. Я. Мудрого». Х. : Право, 2012. 160 с.

12. Бурбина М. М., Солонар А. В. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : Мрія, 2015. 358 с.
13. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія. Х. : Фоліо, 2002. 176 с.
14. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні : монографія. Х. : Золота миля, 2010. 368 с.
15. Державна служба України : навч. посіб. / І. Ю. Швець, Ю. Ю. Швець. Сімф. : ДІАЙПІ, 2013. 187 с.
16. Державне управління : підручник: у 2 т. / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. К.; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.; Т. 2. 324 с.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Проведення у справах про адміністративні правопорушення. К. : Юрінком Інтер, 2014. 432 с.
18. Коломоєць Т. О., Гаджиева Ш. Н. Кодекс як джерело адміністративного права України: історія, сучасність та перспективи : монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2014. 175 с.
19. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. 2-ге вид., перероб. і доповн. К. : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
20. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. ; за ред. В. В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
21. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія. Х. : Видавництво Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. 398 с.
22. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / за заг. ред. С. В. Петкова, С. М. Морозова. К. : Центр учбової літератури, 2015. 744 с.
23. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. К. : Старий світ, 2006. 576 с.
24. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принципи верховенства права : монографія / відп. ред. В. Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2010. 140 с.
25. Романів Н. І., Костовська К. М., Назар Ю. С. Адміністративне право. Загальна частина (у схемах, таблицях та коментарях). Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 128 с.
26. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. К. : Атіка, 2011. 624 с.

Розділ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ НОРМИ ТА ВІДНОСИНИ

2.1. Поняття, ознаки та структура норми адміністративного права

В юридичній науці питання про норму права, як і про саме право, було та є одним із найскладніших і належить до найважливіших категорій теорії права. Юридичну природу норм права виділяли як сукупність загальнообов'язкових правил поведінки, виражених у системі юридичних норм, що містяться в Конституції України, законах, підзаконних нормативних актах і кодексах. Будь-яке правове явище проявляється лише у взаємозв'язку з нормами права⁷.

Водночас потрібно зауважити, що термін «норма» почали вживати ще в античний період (з лат. *norma* – правило, взірець, зразок, міра). Вперше його почали застосовувати у будівельній справі як «справедливість косинця»⁸. Трактоване у такий спосіб поняття «ногма» з часом поширилось на сферу духовної та практичної діяльності людини, зокрема на формування морально-етичних стосунків. Цицерон у філософії права застосував термін «ногма» у значенні «regula» – тлумачити «закон» за допомогою метафорики, запозиченої з будівельної справи, тобто як «масштаб права чи безправ'я»⁹.

Тлумачення норм права – діяльність, спрямована на осмислення норм права, яка здійснюється за допомогою сукупності прийомів і способів. Наслідком тлумачення може бути

⁷ Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. К. : Юрінком Інтер, 2006. С. 356.

⁸ Словник іншомовних слів / за ред. академіка НАН УРСР О. С. Мельничука. К. : Наука, 1974. С. 384.

⁹ Ермоленко А. Норма: Філософський енциклопедичний словник. К. : Атіка, 2002. С. 433.

роз'яснення змісту правових норм, зумовлених потребами інтерпретатора і юридичної практики¹⁰.

Кожна галузь права, як і право загалом, є цілісною організованою системою правових норм, її первинних «клітинок». Як відомо, правова норма – це загальнообов'язкове правило поведінки, що встановлюється (санкціонується) і виконання якого забезпечується (гарантується) державою.

Норми адміністративного права, так само як і норми інших галузей права, виконують функцію регулятора суспільних відносин. Вони відрізняються від норм інших галузей права тим, що предметом їхнього регулювання є суспільні відносини, які виникають у сфері управлінської, виконавчої та розпорядчої діяльності держави¹¹.

Адміністративно-правова норма – це формально визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене й охоронюване державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються й припиняються у сфері забезпечення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку.

Метою адміністративно-правових норм є:

1) організація й регулювання відносин у сфері забезпечення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку;

2) інформаційна;

¹⁰ Бузубов Д. О., Заросило В. О., Заросило В. В., Коренева М. М., Нестеренко О. Д., Подоляка С. А. Імплементация адміністративного законодавства Країн Європейського співтовариства в правовий простір України (теоретико-методичні аспекти). К. : ТОВ «МП Леся», 2015. С. 6.

¹¹ Остапенко О. І., Кісіль З. Р., Ковалів М. В., Кісіль Р.-В. В. Адміністративне право : навч. посіб. 2-ге вид. К. : Правова Єдність, 2009. С. 24.

3) охоронна (забезпечення законності й дисципліни у сфері забезпечення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного й самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку);

4) заохочувальна (стимулювання учасників відносин до участі, активізації ролі, самостійності);

5) соціально-моральна (формування правосвідомості, ставлення до громадського порядку, безпеки тощо)¹².

Адміністративно-правові норми характеризуються певними *особливостями*, які дозволяють вирізнити їх серед норм інших галузей права.

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

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

По-третє, адміністративно-правові норми часто встановлюють у процесі реалізації виконавчої влади й безпосеред-

¹² Бурбика М. М., Солонар А. В., Янішевська К. Д. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : ВВП Мрія, 2015. С. 12–13.

ньо її суб'єкти. Наявність вказаної риси обумовлено тим, що виконавчу владу здійснюють з метою реалізації нормативних положень, зафіксованих, насамперед, у Конституції і законах України. Органи, що представляють зазначену гілку влади, вповноважено приймати акти, в яких деталізуються й конкретизуються законодавчі положення, формулюються загальнообов'язкові правила поведінки, придатні для регламентації відносин, що становлять предмет адміністративного права.

По-четверте, характер відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами, визначає їх структуру¹³.

Адміністративно-правові норми виконують функції: організація та регулювання публічно-сервісних, деліктних, процесуальних відносин, а також відносин щодо здійснення публічного адміністрування, забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів осіб у відносинах із державою; сприяння функції організації та регулювання публічно-сервісних відносин та відносин, що виникають у процесі здійснення публічного адміністрування (норми-дефініції, норми-презумпції); регулятор суспільних відносин не тільки у сфері публічного адміністрування, а й в інших сферах¹⁴.

Для адміністративного права, як власне і для інших галузей права, первинним елементом є норми права. Саме вони, об'єднуючись у єдине ціле, і створюють ту систему, що впорядковує та організує певну категорію суспільних відносин, яка називається адміністративним правом. Адміністративно-правові норми є різновидом правових норм і, відповідно, похідними від соціальних; їм притаманні і загальні, тобто однакові для всіх правових норм ознаки, і специфічні, обумовлені особливостями суспільних відносин, які вони регулюють.

До спільних (загальних) ознак адміністративно-правових норм потрібно віднести такі:

– норма адміністративного права – це насамперед правило, зразок, модель поведінки у певній ситуації. Встановлення

¹³ Єрофеєнко Л. В. Адміністративне право : навч.-метод. Посіб. Х. : ХНАДУ, 2013. С. 24–25.

¹⁴ Адміністративне право України : підручник. Вид. 2-ге, змін. і доп. / за заг. ред. Т. О. Коломєць. К. : Істина, 2012. С. 21.

таких зразків і правил має на меті внести впорядкованість та організованість у наявні суспільні відносини. Тобто норма має регулятивний характер;

– загальнообов'язковий характер, адже дія положень, що містяться у нормі, поширюється на кожного учасника суспільних відносин, стосовно яких здійснює свій регулятивний вплив ця норма. Виконання наведених у нормі положень (вказівок, приписів) є обов'язковим і забезпечується силою державного примусу;

– формальна визначеність, тобто викладення норми адміністративного права у тексті певного нормативно-правового документа: законі, указі, постанові, статуті тощо. Саме завдяки формальній визначеності норма права відображається у реальному житті. Й тому, власне, право в об'єктивному розумінні (суто юридичному) є системою чинних нормативно-правових актів;

– наявність спеціального порядку створення та введення у дію норм адміністративного права. Цей порядок охоплює компетенцію певного державного органу щодо створення тієї чи іншої норми права і відповідного нормативно-правового акту, та власне процедуру її створення і введення в дію;

– виконання норм адміністративного права гарантується та забезпечується силою державного впливу аж до примусу. Тобто держава в особі своїх органів і посадових осіб має право застосувати до суб'єктів, які відмовляються у добровільному порядку виконувати положення норми права (переважно, зобов'язального характеру), заходи та засоби переконання і спонукання, а в разі необхідності – примусового характеру. Перелік таких заходів, засобів, прийомів тощо передбачається законами чи підзаконними нормативно-правовими актами.

Стосовно виокремлення *специфічних ознак* норм адміністративного права, то тут потрібно враховувати сферу їх застосування. Адміністративне право – це управлінське право. Отже, його предметом є суспільні відносини в сфері державного управління, зокрема, що формуються та функціонують під час здійснення органами виконавчої влади своєї виконавчорозпорядчої діяльності. Адже саме виконавча влада, у вузькому розумінні, уособлює функцію державного управління.

До особливих ознак адміністративно-правових норм потрібно віднести те, що вони:

– регулюють суспільні відносини у сфері здійснення управлінської діяльності (переважно органами виконавчої влади). Одним із суб'єктів відносин, на які спрямовано регулятивний вплив адміністративно-правової норми, завжди є орган державної влади чи місцевого самоврядування. Отже, ці норми мають публічний характер, тобто впорядковують владовідносини. Потрібно зауважити, що адміністративно-правові норми мають не тільки встановлювати певні порядок і послідовність у дії суб'єктів, а й захищати їхні права, свободи та законні інтереси від протиправних дій;

– мають імперативний характер. Більшість адміністративно-правових норм має імперативний характер. Ці норми, як правило, мають наказовий характер і містять чіткі вказівки не те, які саме дії в означеній ситуації потрібно вчинити, а від яких – утриматися. Навіть адміністративно-правові норми, що містять дозволи, передбачають конкретно визначений перелік дій, які може вчинити суб'єкт. Це суттєво відрізняє адміністративно-правові норми від норм приватного права, яким характерний диспозитивний (дозвільний) метод регулювання. І в указаному випадку дозволяються будь-які варіанти поведінки в межах норм правил;

– мають оперативний характер. Цю ознаку потрібно розглядати з двох боків. З одного боку, ця оперативність полягає у спрощеній процедурі розробки, прийняття та введення в дію адміністративно-правових норм, адже значна їх кількість має підзаконний характер, оскільки видається органами виконавчої влади під час їх безпосередньої діяльності. А з іншого, враховуючи спрощену процедуру їх прийняття, а також більшу наближеність органів виконавчої влади до наявних проблемних питань та інших аспектів суспільно-державного життя, адміністративно-правові норми здатні швидше реагувати на нагальні запити суспільства та ефективніше вирішувати виниклі проблемні чи суперечливі ситуації¹⁵.

¹⁵ Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Х. : Золота миля, 2011. С. 94–96.

Структура адміністративно-правової норми – це її внутрішня побудова, визначений порядок взаємозв'язку, взаємобумовленості та взаємозалежності складових норми.

У структурному плані адміністративно-правова норма, як і будь-яка інша норма права, складається з гіпотези, диспозиції та санкції.

Гіпотеза – це та частина адміністративно-правової норми, в якій міститься посилання на певні обставини, умови за наявності (настання) яких норма права активізується.

Гіпотеза адміністративно-правової норми за складом може бути *простою*, коли для застосування норми потрібна лише одна конкретна обставина (факт), або *складною*, коли функціонування адміністративно-правової норми залежить від певної зв'язки (сукупності) умов.

Залежно від визначеності змісту адміністративно-правової норми гіпотеза може бути:

– *абсолютно визначеною*, тобто з прямою вказівкою на застосування норми за настання конкретно визначених обставин, умов (досягнувши 16 років, громадян зобов'язаний отримати паспорт);

– *відносно визначеною*. Її особливість полягає у тому, що хоча і виникли підстави, які дозволяють звернутися до цієї норми, проте зміст гіпотези надає державному органу право самостійно (на свій розсуд) вирішити, чи є необхідність застосувати відповідну адміністративно-правову норму;

– *невизначеною*, тобто такою, що прямо не визначена у правовій нормі, або вона може бути загальною для декількох адміністративно-правових норм, та в результаті логічного аналізу завжди може бути знайдена.

Потрібно зазначити, що у більшості адміністративно-правових норм чітко сформульованої гіпотези немає¹⁶.

Диспозиція – елемент адміністративно-правової норми, в якому формулюється правило поведінки (може бути сформульоване у виді приписів, заборон або дозволів). Часто для детальнішого роз'яснення правила поведінки треба звернутися до іншого правового акта, тобто диспозиція має так званий відсилковий характер.

¹⁶ Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Х. : Золота миля, 2011. С. 97.

Типовою ознакою адміністративно-правової диспозиції є, з одного боку, її імперативний характер, оскільки встановлене адміністративно-правовою нормою правило поведінки не може бути змінено за згодою сторін. Існування норм такого виду зумовлено роллю, яку виконує публічне управління, оскільки воно має забезпечити реалізацію загальнодержавних та інших суспільно значущих інтересів з урахуванням інтересів галузевих, регіональних, міжгалузевих, інтересів окремих організацій тощо.

З іншого боку, частина адміністративно-правових норм має дозвільну диспозицію, коли законодавець дозволяє окремим учасникам відносин самим визначати свою поведінку в межах загального дозволу. Наприклад, так регулюються відносини у процесі звернення громадян до органів виконавчої влади з приводу реалізації наданих громадянам конституційних та інших прав¹⁷.

Санкція – складова норми права, яка у разі невиконання норми визначає заходи державного впливу стосовно порушника, головню у формі примусу.

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

Зміст 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 указано, наприклад, у диспозиції і не інакше, або щодо порушника правової норми може бути застосоване стягнення у виді штрафу у чітко визначеному розмірі тощо.

Відносна визначеність елементів норми полягає в тому, що в ній указуються лише загальні ознаки поведінки, в межах 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

¹⁷ Трансформація та розвиток адміністративного права в умовах сучасного державотворення : навч. посіб. / Д. О. Буззубов, В. О. Заросило, М. М. Коренева. К. : ТОВ «МП Леся», 2014. С. 36.

іншими нормами. Наприклад, відносно визначена санкція норми полягає у вказівці на те, що до порушника може бути застосоване адміністративне стягнення у виді штрафу в певних межах (від і до).

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

Приписи адміністративно-правової норми зазвичай не збігаються з текстом статті чи параграфу нормативного акта. Дуже часто гіпотеза і диспозиція знаходяться в одному нормативному акті, а санкція – в іншому. 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 у статті не йдеться про те, що це діяння є заборонене. Це, вважає законодавець, є очевидним. Це ж стосується всіх норм Особливої частини Розділу 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення¹⁸.

2.2. Види та реалізація норм адміністративного права

Значна увага у теорії адміністративного права приділяється класифікації норм адміністративного права. **Класифікація норм** – це розподіл їх на види (групи) залежно від обраного критерію (ознаки).

Правильне розмежування адміністративно-правових норм має важливе теоретичне та практичне значення. Воно дає змогу чіткіше відобразити характер адміністративно-правового регулювання та обрати найбільш доцільні для конкретних об'єктів регулювання правові засоби.

Найбільш практично значущою є класифікація видів норм адміністративного права за такими ознаками:

1. За способом правового регулювання поведінки суб'єктів потрібно розрізняти: норми-завдання, норми-

¹⁸ Остапенко О. І., Кісіль З. Р., Ковалів М. В., Кісіль Р.-В. В. Адміністративне право : навч. посіб. 2-ге вид. К. : Правова Єдність, 2009. С. 29–30.

принципи, норми-дефініції, норми установчі, норми загальнокомпетенційні (статусні), норми-доручення, норми-стимули, норми-рекомендації, норми договірні, норми-заборони, норми-санкції, норми-стандарти та нормативи. Ці норми дають змогу створювати різноманітні комбінації для розпорядчого, дозвільного, регламентаційного та інших способів правового регулювання.

Норми-завдання містять нормативну орієнтацію розвитку галузей, сфер управління та регулювання, інших об'єктів, а також є орієнтиром діяльності суб'єктів адміністративного права. До норм-завдань можна віднести програми, плани, які є нормами тривалої дії.

Норми-принципи виражають стійкі сутнісні характеристики і суб'єктів, і об'єктів управління.

Норми-дефініції дають нормативні визначення, обов'язкові для застосування в тексті закону або іншого правового акта.

Норми установчі характеризуються перетворюючим потенціалом і виражаються у формуванні управлінських структур, фінансово-господарських комплексів.

Норми компетенційні окреслюють статус, права, обов'язки та відповідальність суб'єктів адміністративного права. Найчастіше вони містяться в положеннях про органи, посадових осіб.

Норми-доручення означають вказівки щодо рішень або дій, вибір яких може бути більш вільним.

Норми-стимули заохочують розвиток і діяльність права у тому напрямі, яке вважають важливим та корисним органи, що приймають адміністративно-правові акти.

Близькими до них є *норми-рекомендації* (типу організаційно-методичних, науково-методичних та інших), які містять поради щодо раціональних дій. Своєрідність *договірних норм* полягає в їх природі як узгоджених норм рівних партнерів з добровільно прийнятими зобов'язаннями.

Норми-заборони містять застереження щодо можливих неправомірних дій, норми-санкції – вказівки на заходи відповідальності щодо винних осіб або органів.

Норми-стандарти містять техніко-економічні, соціальні, екологічні, технологічні та інші нормативи техніко-юридичного характеру.

2. За регулятивною спрямованістю адміністративно-правові норми поділяються на матеріальні норми та процесуальні норми. Розмежування матеріальних і процесуальних норм має надзвичайно важливе значення для адміністративного права.

Матеріальні норми адміністративного права встановлюють юридичні межі й обсяг правового регулювання, визначають права, обов'язки та відповідальність учасників регульованих суспільних відносин, тобто фактично їх адміністративно-правовий статус. Більшість процесуальних норм адміністративного права сприяє реалізації матеріальних норм, оскільки регламентує процедуру (процес, порядок) реалізації прав і здійснення обов'язків, установлених матеріальними нормами. Є і процесуальні норми, що мають цілком «автономне» значення, тобто не зв'язані безпосередньо з потребами реалізації матеріальних норм (наприклад, норми, які регулюють процесуальні відносини в адміністративному судочинстві).

3. За формою припису (деякі автори називають цей критерій інакше – за юридичним змістом, за формою вираження), виокремлюють такі види норм:

– *зобов'язуючі* (приписні), що містять юридичну вказівку діяти відповідно у передбачених нормою умовах;

– *забороняючі* (категоричні, імперативні), що містять заборону на вчинення тих чи інших дій в умовах, які визначаються цією нормою. Заборони можуть мати загальний або спеціальний характер;

– *уповноважуючі* (дозволяючі, дозвільні, диспозитивні), що передбачають можливість адресата діяти у межах вимог зазначеної норми на власний розсуд, але з дотриманням правового режиму, нею встановленого. Такі дозволи дають можливість вибору того чи іншого варіанта дії у межах певного правового режиму, який створюється цією нормою;

– *стимулюючі* (заохочувальні), що забезпечують відповідну поведінку за допомогою певних засобів матеріального або морального заохочення учасників регульованих відносин;

– *рекомендаційні*, що дають змогу обирати найбільш доцільні варіанти розв'язання певних завдань. Особливість правової природи цих норм у тому, що рекомендації, які містяться

у цих нормах, не мають юридично обов'язкового характеру. Такі норми не містять прямих приписів¹⁹.

4. За адресатом приписів (інколи цей критерій називають інакше – з погляду становища учасників правовідносин) можна виокремити норми, які регламентують:

– права й обов'язки громадян у сфері державного управління та в інших сферах, що регулюються адміністративним правом;

– окремі аспекти функціонування різних недержавних об'єднань, підприємств, закладів;

– правове становище підприємств, установ, організацій; взаємні права й обов'язки суб'єктів, які не підпорядковані одні одним;

– адміністративно-правовий статус громадських об'єднань; питання організації та діяльності державних установ і підприємств;

– адміністративно-правовий статус державних службовців;

– організацію та діяльність різних ланок апарату державного управління (системи органів виконавчої влади);

– порядок взаємодії державних і недержавних органів²⁰.

5. За обсягом регулювання (деякі автори називають цей критерій інакше – за ступенем загальності) адміністративно-правові норми поділяються на:

– *загальні*, які поширюються на всі сфери та галузі державного управління, місцевого самоврядування і які регламентують найбільш важливі питання реалізації публічної влади;

– *міжгалузеві*, які регламентують ті або інші сфери управлінської діяльності, котрі є загальними або суміжними для всіх галузей державного управління та мають водночас спеціальний характер;

– *галузеві*, які регламентують ті або інші сфери управлінських відносин, що виникають у межах галузей, закріплених за органами виконавчої влади галузевої компетенції;

– *місцеві*, що містяться в актах місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування.

¹⁹ Адміністративне право України. Збірник основних питань відповідей (загальна частина) : навч. посіб. / за заг. ред. О. Д. Крупчана. Бендери-Київ : Поліграфіст, 2012. С. 77–78.

²⁰ Адміністративне право України : підручник. Вид. 2-ге, змін. і допов. / за заг. ред. Т. О. Коломoeць. К. : Істина, 2012. С. 22.

6. За змістом адміністративно-правові норми можна об'єднати у порівняно самостійні правові інститути. Правовий інститут означає сукупність певних норм, об'єднаних однорідністю врегульованих ними суспільних відносин.

7. За порядком дії у часі, просторі та за колом осіб адміністративно-правові норми поділяються за:

– *порядком дії у часі* – на: тимчасові; постійні (безстрокові); надзвичайні;

– *порядком дії у просторі* – на: норми, які діють на території України, норми місцевого характеру; норми загального і галузевого характеру; норми локального характеру;

– *порядком дії за колом осіб* – на: норми, що поширюються на всіх громадян; норми, що поширюються на окремі соціальні групи (військовослужбовців тощо).

8. За повнотою викладених приписів розглядувані норми поділяються на:

– визначені (мають повно викладене правило поведінки);

– відсилочні (викладають правило поведінки неповно, відсилаючи до інших норм або правових актів);

– бланкетні (передбачають, що відповідне правило поведінки встановлюється іншим уповноваженим суб'єктом).

9. За юридичною силою норми поділяються на: викладені в законах; указах; постановах; рішеннях; наказах тощо. Деякі автори пропонують за вказаним критерієм більш вузьку класифікацію: законодавчі; підзаконні; галузеві (відомчі); локальні.

10. За характером юридичного захисту поділяються на: норми, які захищаються адміністративними санкціями; норми, що захищаються дисциплінарними санкціями.

Інколи пропонуються й інші класифікаційні групи адміністративно-правових норм. Наприклад, вони можуть мати або внутрішньосистемний (їхня дія поширюється тільки на нижчі ланки системи виконавчої влади), або загальнообов'язковий (їхня дія поширюється на всіх учасників регульованих відносин) характер тощо²¹.

²¹ Трансформація та розвиток адміністративного права в умовах сучасного державотворення : навч. посіб. / Д. О. Бузубов, В. О. Заросило, М. М. Коренева та ін. К. : ТОВ «МП Леся», 2014. С. 41–46.

Наведена класифікація не претендує на вичерпність, є ще низка критеріїв, за якими можна здійснити розподіл адміністративно-правових норм на групи.

Вимоги, закріплені в нормах адміністративного законодавства, постійно вдосконалюються. За своєю природою норми адміністративного права, як жодні інші, відповідають змінам і розвитку суспільства. Навіть дуже якісний закон не діятиме, якщо його не так тлумачитимуть. Тому недостатньо прийняти необхідний законодавчий акт, важливо відпрацювати способи його реалізації.

Реалізація норм адміністративного права – це процес практичного втілення в життя суб'єктами адміністративного права волі, вираженої в нормах²².

Відомо чотири форми (способи) реалізації норм адміністративного права: додержання, виконання, використання, застосування.

Додержання – це пасивна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин, який не допускає порушень адміністративно-правових заборон.

Виконання – це активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин щодо виконання юридичних обов'язків. До цього варіанта реалізації адміністративно-правових норм належать такі дії, як сплата податків, подання звітів, здійснення реєстрації, одержання паспорта тощо.

Використання – це активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин щодо здійснення наданих йому юридичних прав (можливостей). Діями щодо використання адміністративно-правових норм є: подання скарги, заява про відпустку, використання наданих державою пільг тощо.

Застосування – це діяльність публічної адміністрації з вирішення конкретних справ і видання індивідуальних юридичних актів, що ґрунтуються на вимогах матеріальних або процесуальних норм.

Норми адміністративного права здебільшого реалізуються шляхом виконання та застосування.

²² Кузьменко О. В., Пастух І. Д., Плугатир М. В., Співак М. В. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) : навч. посіб. К. : Центр учбової літератури, 2015. С. 30.

Застосування норм адміністративного права, на відміну від інших форм реалізації, має активний публічно-владний характер і здійснюється в установленому законом порядку.

Суть застосування адміністративно-правових норм виявляється в діяльності органів публічної влади, посадових осіб щодо конкретного факту, який має юридичне значення, і підведення його під певну адміністративну норму.

У результаті застосування норми адміністративного права виникають, змінюються або припиняються відповідні адміністративно-правові відносини.

Такі зміни відбуваються у результаті дії суб'єкта, який застосовує норми права і своїми діями хоче досягти мети, закладеної в нормі. Правозастосовна діяльність суб'єктів адміністративного права складається із установлення обставин справи, вибору норми права, яка регулює конкретні відносини, з'ясування її змісту та прийняття у справі конкретного рішення.

Прийняття рішення у справі й буде реалізацією публічної влади. Дії уповноважених органів щодо застосування норм адміністративного права залежно від їхніх цілей можна поділити на декілька груп, до змісту яких повинні входити:

- 1) дії, які мають на меті юридичне забезпечення, задоволення тих чи інших потреб суспільства та людини зокрема;
- 2) дії з притягнення до відповідальності порушників адміністративно-правових норм²³.

2.3. Поняття і сутність адміністративно-правових відносин

Адміністративно-правові відносини становлять вид суспільних відносин, які виникають щонайменше між двома суб'єктами та регулюються нормами адміністративного права. Одними із найпринциповіших видів адміністративно-правових відносин є ті, що виникають між суб'єктом публічної адміністрації та приватною особою. Адміністративно-правові

²³ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. ; за ред. В. В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. С. 45–46.

відносини виникають унаслідок застосування норми адміністративного права стосовно конкретного суб'єкта. З огляду на це, вони завжди є конкретизованими. Отже, не можуть існувати загальні адміністративно-правові відносини, тобто такі, в яких учасники не є чітко визначеними.

Адміністративно-правові відносини пов'язані з суб'єктивними публічними правами, які є його головним елементом. Вони у певних випадках є наслідком, а іноді – передумовою суб'єктивного права.

Про значення адміністративно-правових відносин може йтися у теоретичному та практичному ракурсах²⁴.

Для проведення ґрунтовного дослідження відносин адміністративного права потрібно насамперед ознайомитися з їхніми характерними властивостями. Це допоможе визначити ті специфічні загальні ознаки, які притаманні всім суспільним відносинам, що становлять предмет адміністративного права.

Уперше найповніше проблема особливостей відносин адміністративного права розглянута професором Ю. М. Козловим у 1967 р. і стосувалася суспільних відносин, що становили предмет радянського адміністративного права.

Цим відомим радянським ученим були визначені сім характерних рис адміністративно-правових відносин:

1) вони виникають у специфічній галузі, тобто в галузі виконавчо-розпорядчої діяльності органів радянського державного управління;

2) їхніми учасниками можуть бути різноманітні суб'єкти, чий інтерес пов'язані зі здійсненням виконавчо-розпорядчої діяльності;

3) неможливість їх виникнення без участі органів державного управління або у визначених законом випадках громадської організації, яка наділена зовнішньовладними повноваженнями;

4) орган державного управління, що є обов'язковою стороною цих правовідносин, завжди діє владно, реалізуючи власні повноваження державно-владного характеру;

²⁴ Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. К. : Ваіте, 2014. С. 120.

5) вони можуть виникати з ініціативи будь-якої зі сторін, але згода другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення;

6) спори між їхніми учасниками вирішуються в адміністративному (позасудовому) порядку, тобто шляхом безпосереднього юридично-владного розпорядження уповноваженого на те органу державного управління;

7) у випадку порушення однією зі сторін адміністративно-правових норм, ця сторона несе передбачену відповідальність перед державою в особі її органів, що є, як правило, органами державного управління²⁵.

Зазначені особливості адміністративно-правових відносин були взяті за основу і використовувалися у більшості вітчизняних навчальних і наукових джерел з адміністративного права до 90-х рр. минулого століття. Навіть після інтенсифікації процесу трансформації предмета цієї правової галузі в останніх підручниках характеристики відносин адміністративного права не зазнали суттєвих змін.

Так, професором Д. М. Бахрахом наводяться такі особливості адміністративно-правових відносин:

1) обов'язки та права сторін цих відносин є асиметричними. Вони пов'язані з діяльністю виконавчих органів держави та інших суб'єктів органів виконавчої влади;

2) однією зі сторін у цих відносинах завжди є суб'єкт адміністративної влади (орган, посадова особа, недержавна організація, наділені державно-владними повноваженнями);

3) зазначені відносини найчастіше виникають з ініціативи однієї зі сторін;

4) у разі порушення адміністративно-правової норми порушник несе відповідальність перед державою;

5) розв'язання спорів між сторонами, як правило, здійснюється в адміністративному порядку²⁶.

У підручнику В. К. Колпакова адміністративно-правові відносини характеризуються такими особливостями:

1) адміністративно-правові відносини формуються переважно в особливій сфері суспільного життя – у сфері державного

²⁵ Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М. : Издательство Московского университета, 1967. С. 98.

²⁶ Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов. М. : Бек, 1996. С. 20.

управління. Вони виникають у зв'язку зі здійсненням органами державного управління своїх управлінських функцій, тобто у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності;

2) вони виникають у разі обов'язкової участі відповідного органу державного управління або іншого носія повноважень державно-владного характеру;

3) адміністративно-правові відносини можуть виникати з ініціативи будь-якої зі сторін без згоди іншої;

4) суперечки, що виникають між сторонами адміністративно-правових відносин, як правило, вирішуються у позасудовому порядку, тобто шляхом прямого юридично-владного розпорядження правомочного органу;

5) якщо учасник адміністративно-правових відносин порушує вимоги норм адміністративного права, то він має відповідати за це перед державою в особі її органу²⁷.

В одному з нещодавно опублікованих українських підручників з адміністративного права, який підготував авторський колектив на чолі з професором Ю. П. Битяком, є шість **особливостей**, що характерні для **адміністративно-правових відносин**, а саме:

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

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

3. Адміністративно-правові відносини можуть виникати з ініціативи кожної з сторін незалежно від волевиявлення другої сторони, на відміну від цивільно-правових відносин. Орган виконавчої влади виступає від імені держави і його приписи обов'язкові для інших учасників відносин незалежно

²⁷ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. ; за ред. В. В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. С. 47.

від їхньої згоди. Юридично-владні повноваження органу виконавчої влади визначаються безпосередньо адміністративно-правовою нормою, в якій закріплюється його компетенція.

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

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

6. Порушення однією із сторін адміністративно-правових відносин вимог адміністративно-правової норми тягне юридичну відповідальність. Така відповідальність настає, як правило, перед державою в особі органів виконавчої влади, посадових осіб. Не виключено у деяких випадках і судовий порядок притягнення до адміністративної відповідальності²⁸.

Зміст наведених варіантів, що характеризують особливості відносин адміністративного права, свідчить про їх беззаперечний, органічний зв'язок. Вони мають єдину концептуальну основу, запропоновану професором Ю. М. Козловим. Каркас його відповідної схеми становлять шість визначальних рис. Перша – стосується сфери, в якій виникають (складаються) відносини адміністративного права. Друга – визначає

²⁸ Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. 2-ге вид., переробл. та допов. Х. : Право, 2013. С. 59–60.

обов'язкову присутність у ролі однієї зі сторін органу, наділеного владно-управлінськими повноваженнями. Третя – вказує на умови виникнення зазначених відносин. Четверта риза визначає характер стосунків між учасниками цих відносин. П'ята – стосується проблем відповідальності перед державою за порушення вимог норм адміністративного права. Шоста – визначає порядок розв'язання спорів між учасниками адміністративно-правових відносин²⁹.

Система основних властивостей сучасних відносин адміністративного права України повинна складатися з десяти рис:

1) відносини адміністративного права мають власний, характерний тільки для них об'єкт – публічні потреби й інтереси, реалізація яких регламентована чинними адміністративно-правовими нормами;

2) для зазначених відносин характерне багатоаспектне функціональне призначення – регулятивне й охоронне;

3) адміністративно-правові відносини мають високий ступінь інтеграції з відносинами інших управлінських галузей права, посідаючи основне місце на «владно-управлінському полі». Вони забезпечують повноцінне функціонування споріднених із ними суспільних відносин, що регулюються нормами фінансового, земельного, екологічного, господарчого, податкового та інших галузей права;

4) особливості змісту їхніх динамічних властивостей характеризуються наявністю і матеріальних, і процесуальних правових відносин, які становлять єдине ціле – предмет адміністративного права;

5) адміністративно-правові відносини виникають у сфері, безпосередньо пов'язаній із владно-управлінською діяльністю, крім окремих її ділянок, урегульованих нормами фінансового і земельного права;

6) у відносинах адміністративного права однією зі сторін обов'язково є структура (посадова особа), наділена повноваженнями, що стосуються функціонування владно-управлінської сфери;

²⁹ Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М. : Издательство Московского университета, 1967. С. 104.

7) адміністративні правовідносини можуть ініціюватися будь-яким їх суб'єктом. Згода на їх виникнення є обов'язковою під час укладання адміністративних угод;

8) характер відносин адміністративного права є владно-партнерським. Це означає, що, крім ознак владності, в регулятивних відносинах у певному обсязі можуть бути елементи партнерства, а у відносинах адміністративно-правової охорони переважають владні чинники;

9) спори між сторонами адміністративно-правових відносин можуть вирішуватись і у судовому, і позасудовому (адміністративному) порядку;

10) у разі порушення норми правової охорони відносин адміністративного права винна особа несе відповідальність перед державою, від імені якої виступають і державні структури, і виконавчі органи місцевого самоврядування.

Завершуючи розгляд питань головних рис адміністративно-правових відносин, можна з упевненістю стверджувати, що наведені характеристики стосуються відносин так званого перехідного періоду розвитку України. Це означає, що у процесі оновлення вітчизняного адміністративного права зміст характеристик розглянутих рис може набути нових ознак, які відобразатимуть результати подальшого реформування адміністративно-правових відносин³⁰.

2.4. Види адміністративно-правових відносин

Суспільні відносини, що регулюються нормами адміністративного права, мають чимало властивостей, які дають змогу відрізнити їх від правовідносин, що регулюються іншими галузями права. Крім характерних рис, за якими адміністративно-правові відносини розпізнаються зовні, з середини ці відносини мають широку типологією. Умовно зроблений розріз показує їх багаторівневу структуру, на горизонталі якої функціонують численні елементи, об'єднані між собою різноманітними за спрямованістю, складністю та міццю соціальними зв'язками.

³⁰ Трансформація та розвиток адміністративного права в умовах сучасного державотворення : навч. посіб. / Д. О. Бузубов, В. О. Заросило, М. М. Коренева та ін. К. : ТОВ «МП Леся», 2014. С. 125–127.

Проведення видової класифікації адміністративно-правових відносин є одним із найпоширеніших прийомів, до якого вдаються під час дослідження предмета адміністративного права. У наукових і навчальних джерелах є найрізноманітніші за назвою та змістом критерії визначення типових відносин адміністративного права – у середньому їх кількість коливається в межах чотирьох-восьми видів. На відміну від прийому, що вивчає властивості цих відносин, їх класифікація не зазнала великих змін, критерії залишаються стабільними, зміст видових характеристик адміністративно-правових відносин також майже не змінився.

Як зазначалося, вченими-адміністративістами наводиться неоднакова кількість видових груп відносин адміністративного права. Так, професор Д. Н. Бахрах обмежується лише трьома видами, а В. К. Колпаков називає шість, про п'ять видів адміністративно-правових відносин згадується в підручнику «Адміністративне право» за редакцією професора Ю. П. Битяка.

Під час вивчення питання класифікації відносин адміністративного права можливо використовувати два шляхи: перший – спробувати визначити максимальну кількість кваліфікаційних ознак поділу цих відносин і другий – окреслити групу головних критеріїв, характеристика яких допоможе сформулювати достатньо повну уяву про типологію адміністративно-правових відносин.

Із використанням першого шляху виникає висока ймовірність отримання непередбаченого результату, в якому за кількістю може загубитися якісне значення основоположних критеріїв. Другий підхід є більш раціональним, головне водночас – правильне визначення основних кваліфікаційних ознак, що складають типологічний каркас відносин адміністративного права.

Зважаючи на це, доречним є вибір другого шляху. З-поміж численних критеріїв класифікації адміністративно-правових відносин найбільш характерними є три: перший визначає функціональне призначення окремих груп адміністративно-правових відносин, другий – особливості змісту динамічних властивостей, третій – характер зв'язків між їхніми сторонами.

На відміну від інших, перелічені критерії характеризують первинний поділ адміністративно-правових відносин.

Їх не можна розглядати як результат вторинного поділу (наприклад, внутрішньосистемні та позасистемні види виникають у результаті поділу регулятивних відносин адміністративного права, а регулятивні – це частина всіх адміністративно-правових відносин, тобто результат їх первинного поділу)³¹.

Отже, адміністративно-правові відносини можна поділити на такі види:

1. Залежно від елемента юридичної норми адміністративні правовідносини поділяються на регулятивні та правоохоронні.

До *регулятивних* правовідносин належать ті, що пов'язані з реалізацією регулятивної функції адміністративного права. Вони виникають унаслідок здійснення правомірної поведінки суб'єктами адміністративних правовідносин шляхом виконання ними передбачених нормами адміністративного права суб'єктивних прав та обов'язків. Наприклад, це здійснення виконавчо-розпорядчих функцій міністерством, виконання службових обов'язків державним службовцем, дотримання Правил дорожнього руху водієм.

Правоохоронні адміністративні правовідносини виникають із фактів неправомірної поведінки. Вони пов'язані з процедурою притягнення до відповідальності за порушення норм адміністративного чи інших галузей права. Найбільш відомий різновид правоохоронних адміністративних відносин – відносини, що виникають із приводу притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень. Також до правоохоронних адміністративних відносин можна віднести відносини, що виникають у процесі здійснення адміністративної юстиції або застосування таких заходів адміністративного примусу, як адміністративне попередження та припинення³².

2. Залежно від галузевої належності (за змістом) виокремлюють: матеріальні та процесуальні адміністративні правовідносини.

³¹ Трансформація та розвиток адміністративного права в умовах сучасного державотворення : навч. посіб. / Д. О. Бузубов, В. О. Заросило, М. М. Коренева та ін. К. : ТОВ «МП Леся», 2014. С. 128.

³² Федорчук Н. С. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. Чернівці : Чернівецький національний університет, 2013. С. 48–49.

Матеріальні правовідносини – це відносини пасивно-го типу. Вони виражають статичну функцію права. Такі відносини формуються на основі уповноважуючих і заборонних адміністративно-правових норм, тобто норм матеріальних. Відносини такого типу, виникнувши одного разу, можуть тривалий час залишатися «нерухомими», статичними. Так, відносини між громадянином, що одержав право на пільги, і органом державного управління, який надає ці пільги, перебуватимуть у статичному стані (залишатимуться матеріальними) доти, доки громадянин не вважатиме за потрібне реалізувати це право.

Процесуальні відносини – це відносини активного типу. Вони виражають динамічну функцію права. Для їх виникнення потрібна процесуальна норма. Такі відносини постійно перебувають у розвитку, тобто є динамічними. Зазвичай вони складаються у процесі вирішення управлінських справ (наприклад, справ про адміністративні правопорушення)³³.

3. За характером зв'язків між (суб'єктами) учасниками цих відносин виділяють вертикальні та горизонтальні.

Вертикальні правовідносини виражають сутність адміністративно-правового регулювання і характер зв'язків у сфері управління. Їх часто називають владовідносинами. Виникають вони між супідрядними у правовому розумінні сторонами і виражають юридичну залежність однієї сторони від іншої.

Горизонтальними правовідносинами визнаються ті, за яких сторони фактично та юридично рівноправні. У них немає юридично-владних велінь однієї сторони, що обов'язкові для іншої. Адміністративно-правовими такі відносини робить державна воля, що вимагає від суб'єктів вступити у правові зв'язки між собою на паритетних засадах. Ця воля завжди виражена у формі адміністративно-правового акта³⁴.

4. За характером дій зобов'язаного суб'єкта адміністративно-правові відносини можуть бути *активними*, тобто зобов'язаний суб'єкт повинен учинити певні дії (громадянин,

³³ Драганова Н. В. Адміністративне право України : навч. посіб. К. : ВНЗ Національна академія управління, 2013. С. 40–41.

³⁴ Адміністративне право України. Збірник основних питань відповідей (загальна частина) : навч. посіб. / за заг. ред. О. Д. Крупчана. Бендери-Київ : Поліграфіст, 2012. С. 88.

якому виповнилося 16 років, зобов'язаний одержати паспорт, з отриманням повістки з'явитися у військкомат), або *пасивними* – зобов'язаний суб'єкт мусить утриматися від учинення певних дій (від скоєння правопорушення: дисциплінарного, адміністративного).

5. Залежно від розподілу прав і обов'язків між сторонами адміністративно-правових відносин, вони можуть бути і *односторонні*, і *двосторонні* (взаємно обумовлені права й обов'язки суб'єктів правовідносин)³⁵.

6. За цільовим призначенням – відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією позитивних завдань державного управління, і відносини юрисдикційного характеру.

7. За суб'єктним складом – в яких беруть участь Президент України, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, установи, організації, недержавні організації та об'єднання, громадяни (мається на увазі друга, підпорядкована сторона у відносинах, оскільки першою, владною стороною є, як правило, орган виконавчої влади).

8. За способом захисту – відносини, які захищаються в адміністративному порядку й ті, що захищаються в судовому порядку. Зазвичай спори, що виникають у процесі діяльності органів виконавчої влади, вирішуються в адміністративному порядку, тобто безпосередньо розпорядженням уповноваженого на те органу виконавчої влади у позасудовому порядку, в межах адміністративної юрисдикції. Однак законодавством України передбачена можливість оскарження в судовому порядку рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб³⁶.

Підсумовуючи розгляд питання видової класифікації відносин адміністративного права, потрібно зазначити, що головними критеріями такого поділу є: функціональне призначення, зміст динамічних властивостей і характер зв'язків

³⁵ Єрофеєнко Л. В. Адміністративне право : навч.-метод. посіб. Х. : ХНАДУ, 2013. С. 39.

³⁶ Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Х. : Золота миля, 2011. С. 131–134.

між їхніми сторонами. Саме за допомогою використання цих кваліфікаційних ознак можна отримати найбільш повне уявлення про масштаби, різноманітність і змінність характеристик деяких груп відносин адміністративного права, визначити можливі напрями подальшого збагачення їхнього змісту в умовах перехідного періоду розвитку вітчизняного адміністративного права.

2.5. Підстави виникнення адміністративно-правових відносин

Відносини, що становлять предмет адміністративного права, характеризуються значним динамізмом і нестабільністю правової регламентації. Обслуговуючи різноманітні соціальні процеси, окремі групи цих відносин із часом втрачають свою актуальність та суспільне призначення. Вони можуть відмирати поступово або одразу, залежно від причин, що є в основі цих явищ.

Розгляд характеристик будь-яких правовідносин, зокрема й адміністративно-правових, потрібно проводити, виходячи з двох ключових позицій. Перша – стосується системи обов'язкових елементів, з яких складається зміст цих відносин, тобто *об'єкта, суб'єктів та юридичних фактів*. Друга – пов'язана із загальними особливостями відносин адміністративного права (насамперед це стосується їх *властивостей і видових ознак*).

Вітчизняними вченими-адміністративістами у різних наукових та навчальних джерелах наводяться різноманітні визначення адміністративно-правових відносин. Так, у підручнику з адміністративного права України за редакцією професора Ю. П. Битяка адміністративно-правові відносини визначено як суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких є носіями прав і свобод, урегульованих нормами адміністративного права³⁷.

В іншому навчальному джерелі – підручнику доцента В. К. Колпакова – під адміністративно-правовими відносинами

³⁷ Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. 2-ге вид., переробл. та допов. Х. : Право, 2013. С. 57.

розуміється результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку сфери державного управління, внаслідок якого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру³⁸.

Стислий аналіз цих варіантів визначення адміністративно-правових відносин свідчить про існування двох підходів до його формулювання. Перший має стисле (загальне) викладення, що пропонується в підручнику за редакцією професора Ю. П. Битяка, а другий – розширене, яке використовують І. П. Голосніченко і В. К. Колпаков. Кожен із них має свої переваги та недоліки. Наприклад, у першому викладається лише сутність цих відносин – їх державно-управлінський характер та адміністративно-правова регламентація правосуб'єктності їх учасників. І навпаки, за другого підходу його прихильники намагаються максимально повно викласти ознаки цих відносин.

Відповідно до раніше запропонованої схеми перший блок питань, що стосуються характеристики відносин адміністративного права, – це питання його складу. Структурно склад **адміністративно-правових відносин утворюють такі елементи: об'єкт, суб'єкти та юридичні факти.**

Першим елементом складу відносин адміністративного права є його **об'єкт**. Без сумніву, він відіграє роль ключового у цих відносинах. Від того, наскільки повно і правильно буде визначено об'єкт, залежить не тільки поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин, а й досягнення кінцевої мети цих відносин.

Із приводу об'єкта адміністративно-правових відносин у наукових колах є кілька думок. Більшість авторів вважають, що об'єктом відносин адміністративного права є дії, поведінка людей – учасників управлінських відносин. Інші вчені поділяють об'єкт на два види: перший – це предмети і матеріальні речі, другий – немайнові відносини (дії, поведінка людей).

Зі змісту останніх підручників з адміністративного права України можна зробити висновок, що їхні автори в розв'язанні цього питання схилиються на бік професора Ю. М. Козлова.

³⁸ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. ; за ред. В. В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. С. 47.

Так, у підручнику, за редакцією Ю. П. Битяка, об'єкт адміністративно-правових відносин – це те, заради чого виникають правовідносини (дії, утримання від дій)³⁹.

На думку В. К. Колпакова, об'єктом адміністративно-правових відносин є те, відносно чого вони виникають, розвиваються і припиняються. Передусім це суспільні відносини, що уособлюють характер діяльності окремих суб'єктів права (їхніх дій чи бездіяльності), юридичні наслідки їх поведінки, певні правові інтереси, зокрема майнового чи немайнового характеру тощо⁴⁰.

Наведені позиції потребують суттєвого уточнення. По-перше, об'єктом адміністративно-правових відносин є те, заради чого (відповідно до чого) вони виникають. По-друге, в основу дій (бездіяльності) учасників правовідносин покладено певні інтереси. По-третє, не можна погодитись із тим, що об'єкт адміністративно-правових відносин – це дія (бездіяльність), поведінка суб'єктів адміністративних відносин. Якщо це так, то що тоді покладено в основу іншого обов'язкового елемента відносин адміністративного права – юридичних фактів?

Як відомо, **юридичні факти** – це певні події, які слугують підставою для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин. Юридичні факти – це своєрідний імпульс, який може надавати відносинам адміністративного права динамічних властивостей. Він поєднує в собі як внутрішнє ставлення суб'єктів до певної дії або події, так і зовнішній вираз їхнього діяння або події, на яку вони не в змозі об'єктивно вплинути після настання відповідного результату.

Об'єкт адміністративно-правових відносин не може перебувати в динаміці – навпаки, він знаходиться у статичному стані, навколо нього відбуваються дії або події, що стосуються конкретних суб'єктів. Не слід плутати об'єкт адміністративно-правових відносин із об'єктом адміністративно-правопорушення. Якщо останній – це суспільні відносини,

³⁹ Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. 2-ге вид., переробл. та допов. Х. : Право, 2013. С. 57.

⁴⁰ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. ; за ред. В. В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. С. 47.

які охороняються нормами законодавства про адміністративні правопорушення, то об'єкт відносин адміністративного права – це частина загальних (публічних) потреб та інтересів, що реалізуються за допомогою норм адміністративного права.

Закріплення в ролі об'єкта адміністративно-правових відносин публічних потреб та інтересів утворює реальну можливість здійснити класифікацію цих об'єктів. Першочерговим критерієм водночас буде рівень узагальнення або обсяг (масштаб) публічних інтересів, що реалізуються за допомогою норм адміністративного права.

Використовуючи зазначений критерій, об'єкт відносин адміністративного права пропонується поділити на загальний, родовий, видовий і безпосередній.

Загальний об'єкт адміністративно-правових відносин утворюють сукупні публічні потреби й інтереси, які реалізуються нормами адміністративного права.

Родовий об'єкт – це групи публічних потреб та інтересів, що реалізуються однаковими за функціональним призначенням нормами адміністративного права. За цією ознакою родовий об'єкт поділяється на дві складові: 1) сукупність публічних потреб, що забезпечуються сферою владно-управлінської діяльності; 2) система публічних інтересів у сфері адміністративно-правового захисту.

Видовий об'єкт є похідним від родового. Це відокремлена група публічних потреб, що реалізується в межах однотипових адміністративно-правових відносин – державного управління, комунального управління, адміністративної відповідальності, адміністративної юстиції тощо.

Безпосереднім об'єктом є частини видового об'єкта, окремі публічні потреби й інтереси, які забезпечуються або захищаються на конкретних ділянках владно-управлінської діяльності або сфери адміністративно-правового захисту (наприклад, паспортна система, адміністративно-юрисдикційна діяльність загальних судів тощо).

З об'єктом *адміністративно-правових відносин пов'язаний їхній предмет*, додатковий елемент складу цих відносин, у ролі якого можуть виступати конкретні речі, матеріальні, грошові цінності, майно тощо. Наявність або відсутність предмета

визначається особливостями змісту безпосереднього об'єкта відносин адміністративного права⁴¹.

Наступним обов'язковим елементом складу адміністративно-правових відносин є їхні **суб'єкти**, під якими розуміються конкретні учасники (сторони) цих відносин, що наділені законодавчо (нормативно) закріпленими правами й обов'язками, які вони реалізують у сфері владно-управлінської діяльності або в галузі адміністративно-правового захисту.

Необхідною передумовою для вступу цих суб'єктів у відносини адміністративного права є наявність у них адміністративної правосуб'єктності, складовими якої є адміністративна правоздатність та адміністративна дієздатність.

Адміністративною правосуб'єктністю володіє дуже широкий загал учасників суспільних відносин. Це пояснюється передусім надзвичайною багатоманітністю управлінських схем, владними суб'єктами яких можуть бути не тільки державні управлінські структури, а й недержавні інституції, наділені владною компетенцією у сфері управління. Крім того, владно-управлінські повноваження мають інституції, що репрезентують законодавчу та судову владу, а також органи прокуратури.

Адміністративна правоздатність – здатність суб'єкта відносин адміністративного права мати права та виконувати юридичні обов'язки у сфері застосування адміністративно-правових норм.

Адміністративна правоздатність державних і недержавних владних органів (їх посадових осіб) визначається колом їх компетенції, яка закріплена в законодавчих або інших нормативно-правових актах.

Адміністративна правоздатність цих структур може бути загальною і спеціальною. Загальна правоздатність притаманна всім органам. Спеціальна правоздатність є додатком до загальної і полягає в можливості здійснювати окремі завдання, пов'язані з державним управлінням або адміністративно-правовим захистом⁴².

⁴¹ Трансформація та розвиток адміністративного права в умовах сучасного державотворення : навч. посіб. / Д. О. Бузубов, В. О. Заросило, М. М. Коренева та ін. К. : ТОВ «МП Леся», 2014. С. 102–106.

⁴² Остапенко О. І., Кісіль З. Р., Ковалів М. В., Кісіль Р.-В. В. Адміністративне право : навч. посіб. 2-ге вид. К. : Правова Єдність, 2009. С. 41–42.

Адміністративна правоздатність владних суб'єктів виникає зазвичай із часу видання акта про їх утворення, а припиняється з їх реорганізацією або ліквідацією.

Адміністративна правоздатність громадян (індивідуальних суб'єктів) розглядається як сукупність прав, свобод і обов'язків, зафіксованих у Конституції та інших законодавчих (нормативно-правових) актах.

Адміністративна правоздатність громадян частково виникає з моменту їх народження (наприклад, право на медичну допомогу) і припиняється з їх смертю. У деяких випадках адміністративна правоздатність громадянина залежить від його віку (приміром, реалізація права на освіту).

З адміністративною правоздатністю пов'язана *адміністративна дієздатність* – спроможність суб'єкта своїми діями реалізовувати права, виконувати обов'язки, передбачені нормами адміністративного права, і нести відповідальність згідно з цими нормами.

У владних і колективних суб'єктів адміністративна правоздатність і дієздатність настають одночасно, тобто з моменту їх утворення (реєстрації).

У громадян України адміністративна дієздатність виникає пізніше їх правоздатності. Вік її остаточного настання для фізичних осіб чинним законодавством регламентується нечітко (виняток становить 16-річний вік, з якого настає адміністративна відповідальність)⁴³.

Адміністративна правосуб'єктність як громадян, так і колективних суб'єктів може бути загальною та спеціальною. Кожна особа може одночасно мати і загальну, і спеціальну правосуб'єктність.

Останнім обов'язковим елементом складу адміністративно-правових відносин є **юридичні факти** – певні життєві обставини, які є підставою для виникнення, зміни та припинення правових відносин.

Зазначені обставини недаремно називають юридичними фактами, їх настання тягне юридичні наслідки – початок, продовження або завершення правовідносин.

⁴³ Адміністративне право України : підручник. Вид. 2, змін. і доп. / за заг. ред. Т. О. Коломoeць. К. : Істина, 2012. С. 26–27.

За ознакою характеру юридичного наслідку юридичні факти поділяються на:

а) правоутворюючі, тобто ті, що породжують адміністративні правовідносини;

б) правозмінюючі фактори, які викликають зміну правовідносин (наприклад, передача на баланс державної установи майна іншої державної установи);

в) провозастосовуючі (наприклад, лікування в державному закладі охорони здоров'я).

Другим критерієм поділу юридичних фактів є вольова ознака, за якою вони поділяються на події та дії⁴⁴.

Події – це юридичні факти, явища, настання яких не залежить від волі учасників правовідносин (наприклад, землетруси, самозаймання, епідемії, повені, нещасний випадок з людиною, технічні катастрофи тощо).

Дії – це результат активного волевиявлення людей, зовнішній вираз їхньої волі та свідомості. Дії можуть поділятися на правомірні й неправомірні. **Правомірні дії** – це такі дії людей, які відповідають вимогам адміністративно-правових приписів. Правомірні дії можуть здійснюватися шляхом видання актів управління, складання індивідуальних актів, укладання адміністративних угод, написання заяв тощо. Крім того, правомірні дії можуть чинитися у виді юридичних проступків, тобто таких правомірних дій, які відповідають вимогам адміністративно-правових норм (наприклад, дотримання правил дорожнього руху, вчасна сплата комунальних послуг, оплата проїзду в громадському транспорті тощо).

Неправомірні дії – це передусім порушення адміністративно-правових норм або норм інших управлінських правових галузей (земельного, фінансового права), за які чинним законодавством передбачена адміністративна відповідальність. Неправомірні дії можуть утворювати склад адміністративних або кримінальних правопорушень. До осіб, які своїми діями (бездіяльністю) спричинили виникнення деліктних адміністративно-правових відносин, можуть застосовуватися дисциплінарні стягнення.

⁴⁴ Трансформація та розвиток адміністративного права в умовах сучасного державотворення : навч. посіб. / Д. О. Буззубов, В. О. Заросило, М. М. Коренева та ін. К. : ТОВ «МП Леся», 2014. С. 111.

Розглядом юридичних фактів – останнього обов’язкового елемента складу адміністративно-правових відносин – необхідно вказати на кілька важливих моментів: по-перше, елементи, які становлять структуру зазначених відносин, пов’язані з нормами адміністративного права; по-друге, вдосконалення механізмів визначення їхніх родових, видових і безпосередніх об’єктів спонукає до подальшого поліпшення якості нормативного середовища, яке забезпечує здійснення адміністративно-правових відносин; по-третє, у перспективі слід змінити деформовані пропорції адміністративно-правового масиву в бік зростання у ньому питомої ваги законодавчих норм і, навпаки, зменшення маси підзаконних, відомчих нормативно-правових актів, які повинні відігравати допоміжні функції щодо відповідних законів.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Поняття і мета адміністративно-правової норми.
2. Особливості адміністративно-правової норми.
3. Поняття і зміст санкції у структурі адміністративно-правової норми.
4. Види реалізацій адміністративно-правових норм.
5. Розкрийте поняття та сутність адміністративно-правових відносин.
6. Чи можуть виникати адміністративно-правові відносини між двома громадянами?
7. За якими підставами можна класифікувати адміністративно-правові відносини?
8. Назвіть складові адміністративно-правових відносин.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), І. М. Балакарева, І. В. Бойко та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право, 2020. 392 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
3. Алфьоров С. М. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. К. : Центр учбової літератури, 2018. 216 с.

4. Болокан І. В. Зобов'язуючі норми як предмет реалізації адміністративно-правових норм у формі виконання. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2017. Vol. 4, Lss. 3. С. 238–244.
5. Болокан І. В. Особливості структури адміністративно-правової норми та її вплив на реалізацію норми. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету. Серія. Право*. 2017. Вип. 43. Т. 2. С. 37–42.
6. Болокан І. В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 549 с.
7. Болокан І. В. Теорія реалізації норм адміністративного права : монографія. Запоріжжя : Гельветика, 2017. 560 с.
8. Бородін І. Л. Адміністративне право України : підручник. К. : Алерта, 2019. 548 с.
9. Воронов М. М., Воронова І. В. Право і норми суспільної поведінки в умовах розбудови громадянського суспільства і правової держави. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2018. Вип. 26. С. 23–27.
10. Галунько В. В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія Право*. 2017. № 1. С. 4–10.
11. Галунько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право : підручник. Херсон : Грінь Д. С., 2015. 272 с.
12. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
13. Зайцев О. В., Філіпенко В. Р. Заохочувальні норми при регламентації державної зради: зарубіжний досвід. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2018. Вип. 3 (83). С. 73–83.
14. Кондратьєв А. Ю. Структура адміністративно-правової норми: аналіз сучасних наукових підходів до конструювання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2018. № 33. С. 85–88.
15. Кравчук І. М. Правові особливості інформаційних суспільних відносин при наданні дистанційних адміністративних послуг. *Інформація і право*. 2019. № 1 (28). С. 52–60.
16. Кузьменко О. В. Курс адміністративного права України : підручник. К. : Правова Єдність, 2018. 909 с.
17. Литвин Н. А., Ярош А. О. Адміністративне судочинство як основний засіб прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. *Наше право*. 2020. № 1. С. 22–27.

18. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях. К. : Юрінком Інтер, 2020. 308 с.
19. Остапенко О. І., Ковалів М. В., Остапенко Л. О., Гулак Л. В. Адміністративне право України : навч. посіб. Львів, 2019. 354 с.
20. Панасюк А. В. Питання вивчення адміністративно-деліктних відносин як об'єкта правового дослідження. *Вісник Харківського Національного університету внутрішніх справ*. 2020. № 2. С. 164–177.
21. Панова О. О. Зміст адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 144–146.
22. Сдобнова А. Г. Принципи та норми діяльності державного службовця в контексті дослідження професійно-етичної культури. *Університетські наукові записки*. 2018. № 65. С. 166–174.
23. Тетарчук І., Дяків Т. Адміністративне право України : навч. посіб. для підготовки до іспитів. К. : Центр навчальної літератури, 2020. 214 с.
24. Шахов С. В. Адміністративно-правова норма: аналіз поняття та характерних ознак. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1 (16). Т. 3. С. 212–218.
25. Eduardo García De Enterría. *Curso De Derecho Administrativo*. Decimoquinta Edición. Editor: Thomson Reuters (Legal) Limited / Civitas, 2011. 872 P.
26. Kahl A., Weber K. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien: Facultas, 2017. 364 s.

Розділ 3

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

3.1. Поняття, ознаки та види суб'єктів адміністративного права

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

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

1. Доволі часто немає відомостей про загальну характеристику суб'єктів адміністративного права.

2. Різні підходи до вибору критеріїв класифікації суб'єктів адміністративного права.

3. Основні відомості щодо вказаної теми стосуються аналізу норм адміністративного права, які закріплюють правовий статус суб'єктів.

Керуючись зазначеним, актуальним стає питання відображення загальної характеристики та пошуку об'єктивних

критеріїв класифікації суб'єктів адміністративного права. Насамперед дамо визначення цього поняття.

Суб'єкт адміністративного права – це особа, яка має певні права й обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права, і може вступати в адміністративно-правові відносини. Слід нагадати про обставину, що наводилася в характеристиці механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин: суб'єкт адміністративного права є загальною категорією, що характеризує осіб, які відповідають вимогам гіпотези норми адміністративного права, тоді як суб'єкт адміністративно-правових відносин завжди конкретно визначений, він фактично вступив у певні адміністративно-правові відносини⁴⁵.

Є низка інших визначень, зокрема: суб'єкт адміністративного права – це юридична чи фізична особа, яка є носієм прав і обов'язків у сфері публічного адміністрування, передбачених адміністративно-правовими нормами, та має здатність надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати⁴⁶.

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

1. *Адміністративна правоздатність* – здатність суб'єкта адміністративного права мати права й обов'язки. Мовлячи про громадян, укажемо, що вона виникає з їх народженням і припиняється з їх смертю. Своєю чергою, в більшості юридичних осіб адміністративна правоздатність виникає від моменту державної реєстрації, а припиняється від моменту ліквідації.

⁴⁵ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. К. : Атіка, 2011. С. 87–88.

⁴⁶ Бурбика М. М., Солонар А. В. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : Мрія, 2015. С. 28.

2. *Адміністративна дієздатність* – здатність суб'єкта адміністративного права своїми діями реалізувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки. Важливо зазначити, що, на відміну від правоздатності (яка виникає одразу в повному обсязі), набуття та обсяг адміністративної дієздатності у громадян залежать від низки об'єктивних і суб'єктивних чинників, а саме:

а) віку; громадяни з досягненням 16-річного віку можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності тощо;

б) статі; громадяни чоловічої статі повинні відбути військову службу;

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

г) належності до певних соціальних груп; права учасників ліквідації аварії на ЧАЕС, права учасників АТО, права працівників поліції, пенсіонерів тощо.

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

Складовою адміністративної дієздатності визначається *адміністративна деліктоздатність* – здатність суб'єкта нести юридичну відповідальність за порушення норм адміністративного права. Потрібно зазначити, що і фізичні, і юридичні особи можуть нести відповідальність за порушення норм адміністративного права. Остання особливість відрізняє адміністративне від кримінального права, де відповідальність торкається конкретно визначеної фізичної особи.

Важливою позицією, на яку доцільно зауважити, є співвідношення таких понять, як «адміністративна правосуб'єктність» і «адміністративно-правовий статус». Часто вони сприймаються як синоніми, складові одне одного, як загальне і часткове. Такі підходи не є правильними, тому що вони не базуються на позиціях загальної теорії права. Нинішній стан розвитку правової науки дає змогу зазначити: якщо адміністративна правосуб'єктність – це здатність суб'єкта мати і реалізувати права та виконувати обов'язки (можна сказати, що це – «право на право»), то адміністративно-правовий статус – це вже реально наявні права й обов'язки.

З огляду на таке бачення дамо визначення адміністративно-правовому статусу.

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

Важлива обставина, на яку слід зауважити, – модифікація з часом виявів адміністративної правосуб'єктності й адміністративно-правового статусу. Це свідчить про змінюваність указаних категорій і має стосунок як до фізичних, так і до юридичних осіб. Скажімо: такі події в житті людини, як народження, досягнення віку: а) з якого можливо подавати документи до загальноосвітньої середньої школи; б) отримувється паспорт; в) для осіб чоловічої статі виникає конституційний обов'язок щодо служби в армії; г) з якого можна балотуватися на посаду Президента України; ґ) з якого можливий вихід на пенсію тощо, зумовлюють зміни і адміністративної правосуб'єктності, і адміністративно-правового статусу. Своєю чергою, юридична особа (приміром заклад вищої освіти) також протягом часу модифікує свої адміністративну правосуб'єктність та адміністративно-правовий статус. Такі події, як: а) отримання ліцензії; б) відкриття навчального закладу; в) проведення його акредитації; г) отримання ліцензії на нові види діяльності; ґ) відкриття філій і представництв у інших містах тощо призводять як до зміни адміністративної правосуб'єктності, так і до зміни адміністративно-правового статусу⁴⁷.

Є інші твердження щодо адміністративної правосуб'єктності. Обов'язковою умовою визнання особи (юридичної чи фізичної) суб'єктом адміністративного права є наявність у неї елементів **адміністративної правосуб'єктності**.

⁴⁷ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. К. : Атіка, 2011. С. 88–90.

Загальна правосуб'єктність – наявність у суб'єкта типових прав, обов'язків і можливості їх використання та виконання, незалежно від зовнішніх чинників. Обсяг загальної правосуб'єктності однаковий у межах таких категорій суб'єктів, як фізичні та юридичні особи.

Спеціальна правосуб'єктність – наявність у суб'єкта специфічних прав, обов'язків і можливості їх використання та виконання залежно від низки зовнішніх чинників. Обсяг спеціальної правосуб'єктності не є однаковим або сталим: він залежить від волі суб'єкта, його виду, характеристик тощо.

Суб'єктивні права в сфері публічного адміністрування – це надана і гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових нормах міра можливого (дозволеного) поведіння в правовідносинах, що забезпечена кореспондуючим зобов'язанням іншого суб'єкта правовідносин.

Суб'єктивні юридичні обов'язки. Вони нерозривно пов'язані з правами і не можуть існувати відокремлено одне від одного, оскільки право одного суб'єкта не може бути реалізоване окремо від виконання обов'язку іншим суб'єктом. Отже, у публічному адмініструванні існування обов'язків поза правами і, навпаки, прав поза обов'язками позбавлено будь-якого сенсу.

Конкретний обсяг прав, свобод і обов'язків громадян у сфері публічного адміністрування визначається низкою обставин: вік, стан здоров'я, наявність освіти тощо. Наприклад, родинні відносини можуть слугувати підставою для обмеження права на заняття посади у державному органі⁴⁸.

3.2. Система та види суб'єктів публічної адміністрації

Питання щодо класифікації суб'єктів адміністративного права є доволі важливим з огляду на чималу їх кількість і необхідність пошуку спільних ознак і відмінностей. Автори пропонують різні варіанти кваліфікації.

Скажімо, в академічному курсі з адміністративного права (за загальною редакцією В. Б. Авер'янова) пропонується розрізняти три види суб'єктів адміністративного права.

⁴⁸ Бурбика М. М., Солонар А. В. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : Мрія, 2015. С. 28–31.

1. Фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства.

2. Юридичні особи – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їхніх керівників, які очолюють органи управління цих підприємств, установ, організацій).

3. Колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами й обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення (наприклад, загальні збори громадян за місцем проживання).

Н. В. Александрова та І. Б. Коліушко пропонують розрізняти суб'єкти адміністративного права, котрі:

- а) наділені владними повноваженнями;
- б) не наділені владними повноваженнями.

Відаючи належне цим позиціям, уявляється за доцільне запропонувати дещо інший варіант класифікації суб'єктів адміністративного права. Критерієм обирається кількісний показник у поєднанні з мірою належності до держави. Як початкова ідея (поділ суб'єктів на індивідуальні та колективні), схожий напрям був реалізований Д. М. Бахрахом, цей же підхід використовується в навчальній літературі за участі цього вченого і нині.

Тож необхідно розрізняти такі види суб'єктів адміністративного права:

- **індивідуальні;**
- **колективні.**

Індивідуальні:

- а) громадяни України;
- б) іноземці;
- в) особи без громадянства.

Колективні:

- а) **державні:**
 - Президент України;
 - органи виконавчої влади;
 - інші державні органи й організації;

б) недержавні:

- органи місцевого самоврядування;
- об'єднання громадян;
- релігійні організації;
- інші державні органи й організації.

Безумовно, будь-яка класифікація не позбавлена певних вад і суперечностей. Ідеться, як зазначалось, про об'єктивні труднощі щодо об'єднання відповідно до обраного критерію класифікації чималої кількості осіб, органів та організацій, які вважаються суб'єктами адміністративного права. Водночас, як уявляється, такий варіант поділу вказаних суб'єктів має певне підґрунтя, може використовуватися в навчальних цілях і на практиці⁴⁹.

Розглянемо інший погляд. Адміністративне право наділяє правосуб'єктністю велике коло учасників соціальних зв'язків, про що свідчить чимала кількість управлінських відносин у суспільстві, а система суб'єктів адміністративного права складніша, ніж системи суб'єктів будь-якої іншої галузі права.

Суб'єктами адміністративного права є і органи державної виконавчої влади, а також внутрішні частини їх апарату, і органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, і адміністрація підприємств, установ, організацій, і виконавчо-розпорядчі структури органів місцевого самоврядування. Суб'єктами адміністративного права треба визнати і структурні частини підприємств, установ, організацій, такі, як факультет, цех, відділення в лікарні тощо. Суб'єктами адміністративного права є громадяни, особи без громадянства, іноземні громадяни. Причому, правове становище суб'єктів одного рівня є неоднаковим. Якщо проаналізувати адміністративну правосуб'єктність громадян, то виявиться, що вона є різною залежно від таких чинників, як стать, вік, стан здоров'я та ін., наприклад не всі громадяни можуть бути призвані на військову службу, перебувати на публічній службі тощо. З-поміж іноземних громадян особливим адміністративно-правовим статусом наділяються біженці.

⁴⁹ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. К. : Атіка, 2011. С. 91.

Суб'єктами адміністративного права є також суди й органи прокуратури. На них, як і на всі інші організації, покладається обов'язок додержуватися пожежних, санітарних та інших загальнообов'язкових норм і правил (витрата електричної енергії, сплата оренди).

Отже, для адміністративного права характерна наявність великої кількості суб'єктів із різними повноваженнями, структурою і правовими властивостями. Цим зумовлене й існуванням кількох варіантів їх класифікації. Суб'єктів адміністративного права можна поділити залежно від належності до державних структур (державні організації та їх представники і недержавні організації та їх представники); на суб'єктів колективних та індивідуальних; фізичних та юридичних осіб тощо.

Водночас адміністративно-правова теорія нині має такі юридичні конструкції в цій сфері, які дають змогу здійснити класифікацію суб'єктів адміністративного права з урахуванням інтересів і науки та практики, і навчального процесу в юридичних вишах.

Враховуючи значущість і роль у системі управлінських зв'язків, а також місце в державно-правовій ієрархічній структурі, **до основних суб'єктів адміністративного права належать:**

- Президент України;
- органи державної виконавчої влади;
- публічні службовці, як суб'єкти, у діяльності яких об'єктивізуються повноваження органів публічної адміністрації;
- громадяни України, іноземці, особи без громадянства;
- органи місцевого самоврядування;
- об'єднання громадян;
- суб'єкти підприємницької діяльності.

У царині адміністративного права є чимало підходів до вибору критеріїв поділу суб'єктів адміністративного права, що обумовлює й різні варіанти класифікацій цих осіб.

Залежно від організаційних особливостей суб'єктів адміністративного права, вважаємо, що суб'єкти адміністративного права можна класифікувати на:

- *індивідуальні суб'єкти (фізичні особи)* – громадяни України, іноземці, особи без громадянства;
- *колективні суб'єкти (юридичні особи)* – різні об'єднання громадян як державного, так і недержавного характеру:

органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації;

– *колективні суб'єкти-неюридичні особи* – суб'єкти адміністративного права, які не мають ознак юридичної особи, але наділені нормами адміністративного права певними колективними правами й обов'язками: структурні підрозділи організацій; трудові колективи; інші колективні об'єднання, які не мають статусу юридичної особи⁵⁰.

У наступних параграфах ми детальніше ознайомимося з такими суб'єктами адміністративного права: органи виконавчої влади; Президент України; органи місцевого самоврядування.

3.3. Органи виконавчої влади

Органи виконавчої влади є ключовими суб'єктами адміністративного права, оскільки їм належать провідне місце і роль у виникненні й функціонуванні суспільних відносин, що є предметом адміністративно-правового регулювання.

Поняття «орган виконавчої влади» є похідним від ширшого поняття «державний орган» (або «орган державної влади»).

У цьому розумінні орган виконавчої влади є окремим видом державних органів.

На них поширюються всі загальні ознаки поняття державних органів.

Це означає, що кожний окремий орган виконавчої влади:

- створюється з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності;
- виконує діяльність, що характеризується чітко визначеною державою спрямованістю, цілями, завданнями та функціями;
- має певний обсяг компетенції (прав і обов'язків);
- реалізовує свою діяльність за допомогою визначених державою методів і форм;
- має певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру та зовнішні зв'язки.

⁵⁰ Дараганова Н. В. Адміністративне право України : навч. посіб / Вищ. навч. закл. «Нац. акад. упр.». К. : ВНЗ «Нац. акад. упр.», 2013. С. 46–48.

Виконавча влада – це один із елементів державної влади, який діє через систему органів виконавчої влади від загальнодержавного і до місцевого рівня, специфічний суб'єкт конституційно-правових відносин, на який Конституцією України і законами України покладається реалізація низки базових функцій, з-поміж яких домінує функція виконання законів.

Орган виконавчої влади є організаційно самостійним елементом державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають публічні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади.

Для кожного органу виконавчої влади характерна насамперед організаційна відокремленість від інших елементів апарату публічного адміністрування.

Водночас другою найважливішою характеристикою є функціональна відокремленість, яка характеризує різні аспекти компетенції та фактичної діяльності цих органів. Саме ці ознаки є ключовими при виділенні окремих видів органів виконавчої влади.

Системний підхід до організації виконавчої влади дає змогу зробити висновок про багаторівневність системи органів виконавчої влади. Загалом, відповідно до Конституції України, в системі органів виконавчої влади можна виділити структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів:

- 1) вищий рівень – Кабінет Міністрів України;
- 2) центральний рівень – міністерства та інші підвідомчі Кабінету Міністрів України центральні органи виконавчої влади;
- 3) місцевий рівень – місцеві державні адміністрації; органи спеціальної – галузевої та функціональної компетенції, які можуть бути як безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади, так і перебувають у підпорядкуванні місцевих органів виконавчої влади⁵¹.

⁵¹ Курс адміністративного права України : підручник / за заг. ред. В. В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. С. 54–55.

Органи виконавчої влади посідають особливе місце у системі суб'єктів адміністративного права у зв'язку з тим, що:

- вони є основними (після Президента України) функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі і статус органу виконавчої влади закріплюється за ними в нормативному порядку;

- вони є найважливішою складовою органів публічного адміністрування і державного апарату загалом (як відомо, державний апарат, окрім органів публічного адміністрування, об'єднує управлінські структури законодавчої влади, органи правосуддя, прокуратури та інші державні органи);

- вони об'єднані єдиним керівництвом і підпорядкуванням унаслідок чого діють узгоджено і цілеспрямовано;

- кожен з органів цієї системи наділений державою специфічною компетенцією у сфері публічного адміністрування і реалізації державної виконавчої влади;

- система органів виконавчої влади справляє регулюючий вплив на всі сфери державного і суспільного життя;

- в рамках своєї компетенції органи виконавчої влади самостійні в організаційному та функціональному відношеннях;

- здійснюється специфічний вид державної діяльності, яка за своїм юридичним змістом є виконавчо-розпорядчою.

Орган державної виконавчої влади – це носій державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері публічного адміністрування, і має юридичний (нормативно зафіксований) статус органу державної виконавчої влади.

Аналіз сукупності органів публічного адміністрування свідчить, що одна їх частина визначена як органи виконавчої влади і цей статус закріплено за ними в нормативному порядку, друга такого статусу не має. Мало того, визначити чіткі критерії, за якими законодавець одні органи публічного адміністрування наділяє статусом органу виконавчої влади, а інші не наділяє, доволі складно.

Органи державної виконавчої влади класифікуються за різними критеріями, зокрема за:

- 1) масштабом діяльності;
- 2) порядком утворення;
- 3) обсягом компетенції;
- 4) місцем у державно-управлінській ієрархії.

За масштабом діяльності, органи виконавчої влади поділяються на:

- вищі;
- центральні;
- місцеві;
- спеціальні.

До вищих належать органи, виконавчо-розпорядча діяльність яких поширюється на всю територію України. Таким органом є Уряд України – Кабінет Міністрів.

Другий критерій, за яким класифікуються органи державної виконавчої влади – порядок їх утворення:

- це органи, які утворюються внаслідок прямої дії конституційних норм;
- це органи, які утворюються Президентом України.

Третій критерій – це обсяг компетенції. На його основі виокремлюють:

- органи загальної компетенції, які здійснюють публічне адміністрування соціально-громадським комплексом на підвідомчій території у повному обсязі. Це Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації;
- органи галузевої компетенції, які здійснюють управління окремими галузями, наприклад, Міністерство охорони здоров'я України;
- функціональні органи або органи міжгалузевої компетенції, які здійснюють управління в межах однієї або кількох державних функцій, що передані в їх відання, наприклад, Міністерство охорони здоров'я України.

Четвертий критерій – становище в державно-управлінській ієрархії.

Відповідно до нього вирізняють вищестоящі та нижчестоящі органи.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Основні завдання місцевих державних адміністрацій:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законність і правопорядок, 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;

- підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- звіт про виконання відповідних бюджетів і програм;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

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, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники 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 громадянами⁵².

Є інші думки щодо критеріїв (ознак) класифікації видів органів виконавчої влади. Зокрема ці органи поділяються на види залежно від:

- 1) характеру компетенції (або змісту функцій) – на органи:
 - загальної;

⁵² Дараганова Н. В. Адміністративне право України : навч. посіб. Вищ. навч. закл. «Нац. акад. упр.». К. : ВНЗ «Нац. акад. упр.», 2013. С. 50–53.

- галузевої;
- функціональної або
- змішаної компетенції;
- 2) сфери дії – на органи управління:
 - економікою;
 - соціально-культурним розвитком;
 - в адміністративно-політичній сфері;
- 3) способів прийняття владних рішень – на органи:
 - колегіальні та єдиноначальні (одноособові) тощо⁵³.

Кабінет Міністрів України

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

До основних завдань Кабінету Міністрів України належать:

1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного

⁵³ Курс адміністративного права України : підручник / за заг. ред. В. В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. С. 55.

розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;

5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;

6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

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

Законодавство України, зокрема Закон України від 27 лютого 2014 р. «Про Кабінет Міністрів України», визначає порядок призначення Прем'єр-міністра України, відповідно до якого він призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після надходження такої пропозиції.

Пропозиція коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, подається Президенту України за підписом народного депутата України – уповноваженого на подання пропозиції відповідно до угоди про формування коаліції.

У разі порушення вимог Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо внесення пропозиції стосовно кандидатури на посаду Прем'єр-міністра

України, невідповідності запропонованої кандидатури вимогам до члена Кабінету Міністрів України, передбаченим Законом України «Про Кабінет Міністрів України», Президент України інформує Верховну Раду України про неможливість внесення подання щодо запропонованої кандидатури.

До подання про призначення на посаду Прем'єр-міністра України додаються:

- 1) відомості про громадянство;
- 2) відомості про освіту;
- 3) відомості про трудову діяльність і автобіографія;
- 4) копія декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданої відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»;
- 5) відомості про перебування у складі керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку;
- 6) відомості про судимість кандидата;
- 7) заява про відсутність заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

Особа, призначена Прем'єр-міністром України, вступає на посаду в порядку, встановленому ст. 10 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Після прийняття постанови Верховної Ради України про її призначення до вступу на посаду новопризначений Прем'єр-міністр України набуває повноважень проводити всі необхідні консультації щодо формування складу Кабінету Міністрів України та вносити подання, зазначені у ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Члени Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України і Міністра закордонних справ України, призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Загальні засади адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України встановлені Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України». Зокрема, ст. 113 Конституції визначає місце Кабінету Міністрів України в системі органів державного управління, по-перше, через визнання

його вищим органом у системі органів виконавчої влади, тобто таким, що спрямовує, координує і контролює діяльність, наприклад, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; по-друге, через встановлення відповідальності перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольності і підзвітності Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. Чинне законодавство наділяє Кабінет Міністрів України трьома основними функціями управління – спрямування, координації та контролю.

Кабінет Міністрів України – колегіальний орган загальної компетенції. Це означає, що Кабінет Міністрів шляхом колективного (колегіального) постановлення рішень здійснює загальне керівництво і координацію діяльності органів галузевої та функціональної компетенції як у системі органів виконавчої влади, так і за її межами, спрямовує та контролює їх діяльність.

Для забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади створюється постійно діючий орган – Секретаріат Кабінету Міністрів України.

Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

Секретаріатом Кабінету Міністрів України керує Державний секретар Кабінету Міністрів України, який призначається на посаду Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу строком на п'ять років з правом повторного призначення.

Організаційною формою роботи Кабінету Міністрів України є його засідання. Засідання Кабінету Міністрів України скликаються Прем'єр-міністром України. Засідання Кабінету Міністрів України 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 віцепрем'єр-міністр України або віцепрем'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. Стенограма засідання Кабінету Міністрів України є внутрішнім робочим документом Кабінету Міністрів України, що має конфіденційний характер і використовується для складення протоколу засідання. Стенограма засідання Кабінету Міністрів України надається Верховній Раді України, Президенту України, членам Кабінету Міністрів України на їх запит. Протокол засідання надсилається членам Кабінету Міністрів України, Президенту України та Верховній Раді України, а також може надсилатися іншим суб'єктам відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, видає обов'язкові для виконання акти – постанови і розпорядження. Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України. Акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України.

Центральні органи виконавчої влади

Центральні органи виконавчої влади займають другий рівень у трирівневій системі органів виконавчої влади. Їхня діяльність урегульована Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 року. Систему центральних органів виконавчої влади становлять 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.

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

Міністерство очолює міністр України (далі – міністр), який є членом Кабінету Міністрів України.

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

- 1) забезпечення нормативно-правового регулювання;
- 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;

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

4-1) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;

5) здійснення інших завдань, визначених законами України.

Міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр.

Міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює повноваження, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України», в тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади.

Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії.

Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України.

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.

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

- 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;

- 3) 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;

- 4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів;

- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій⁵⁴.

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України,

⁵⁴ Бурбика М. М., Солонар А. В. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : Мрія, 2015. С. 38–44.

міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники 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 Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожную посаду вноситься одна кандидатура.

Президент України може порушити перед Кабінетом Міністрів України питання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури.

Для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених законодавством, в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації.

Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції

та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції.

Військово-цивільні адміністрації району, області – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені законодавством.

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів – це тимчасові державні органи, що здійснюють на територіях відповідних територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України, повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських голів та інші повноваження, визначені Законом України «Про військово-цивільні адміністрації».

Військово-цивільні адміністрації утворюються у разі потреби за рішенням Президента України.

У день набрання чинності актом Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації припиняються повноваження:

- обласної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, – у разі утворення військово-цивільної адміністрації області;

- районної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, – у разі утворення військово-цивільної адміністрації району.

У разі утворення військово-цивільної адміністрації населених пунктів повноваження відповідних сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських голів припиняються з дня призначення керівника такої військово-цивільної адміністрації. Повноваження виконавчих органів зазначених рад, апаратів цих рад та їх виконавчих комітетів, посадових та службових

осіб місцевого самоврядування, які працюють у таких органах та апаратах, припиняються з дня, наступного за днем прийняття рішення зазначеним керівником військово-цивільної адміністрації населених пунктів про можливість цієї військово-цивільної адміністрації здійснювати повноваження, віднесені законом до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Повноваження військово-цивільних адміністрацій району, області починаються у день набрання чинності актом Президента України про їх утворення і припиняються у день відкриття першої сесії новообраної ради.

Повноваження військово-цивільних адміністрацій населених пунктів починаються з дня внесення запису про їх державну реєстрацію як юридичних осіб до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань і припиняються у день відкриття першої сесії новообраної ради.

У день відкриття першої сесії новообраної ради акт Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації втрачає юридичну силу в частині, що стосується відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Повноваження військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, районних, обласних військово-цивільних адміністрацій також припиняються згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану»⁵⁵.

3.4. Президент України як суб'єкт адміністративного права

Сутність, особливості статусу та зміст основних повноважень Президента України викладені у Розділі V Конституції України, зокрема в частині управлінської діяльності.

Президент України є главою держави і виступає від її імені.

Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

⁵⁵ Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою.

Одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд.

Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України. У разі дострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень.

Порядок проведення виборів Президента України встановлюється законом.

Новообраний Президент України вступає на пост не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складення присяги народом на урочистому засіданні Верховної Ради України.

Приведення Президента України до присяги здійснює Голова Конституційного Суду України.

Президент України, обраний на позачергових виборах, складає присягу у п'ятиденний строк після офіційного оголошення результатів виборів.

Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень.

За посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону.

Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту.

Президент України:

1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;

2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

4) приймає рішення про визнання іноземних держав;

5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;

6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до ст. 156 Конституції України, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією України;

8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією України;

9) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;

10) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;

11) призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора;

12) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;

13) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

14) вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;

15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

16) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;

18) очолює Раду національної безпеки і оборони України;

19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;

20) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

21) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

22) призначає на посади третину складу Конституційного Суду України;

23) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;

24) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;

25) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;

26) здійснює помилування;

27) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;

28) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;

29) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

30) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

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

Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України.

Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент 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.

У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України.

Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України.

Компетенція та функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються законом.

Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України.

Повноваження Президента України припиняються досроково у разі:

- 1) відставки;
- 2) неспроможності виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- 3) усунення з поста в порядку імпічменту;
- 4) смерті.

Відставка Президента України набуває чинності з моменту проголошення ним особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України.

Неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я має бути встановлена на засіданні Верховної Ради України і підтверджена рішенням, прийнятим більшістю від її конституційного складу на підставі письмового подання Верховного Суду – за зверненням Верховної Ради України, і медичного висновку.

Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України.

За наявності підстав Верховна Рада України не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України.

Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину⁵⁶.

⁵⁶ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

За Конституцією, Президент України здійснює керівництво у сферах національної безпеки й оборони держави. Це означає, що саме йому підпорядковані військові формування, органи, які забезпечують недоторканність державного кордону України і безпеку органів державної влади та посадових осіб, підрозділи, що здійснюють розвідувальну і контррозвідувальну діяльність, тощо. За посадою Президент очолює Раду національної безпеки і оборони України, формує її персональний склад, головує на її засіданнях і оформлює своїми указами рішення, прийняті на цих засіданнях.

Провідне місце з-поміж органів, що становлять апарат глави держави, посідає Офіс Президента України, тобто постійний орган, утворений Президентом України для забезпечення повноцінного здійснення його конституційних повноважень. Основними завданнями Офісу Президента України є забезпечення здійснення Президентом України його конституційних повноважень на засадах відкритості, гласності та прозорості.

3.5. Органи місцевого самоврядування

Особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування закріплені в Конституції України. Так, згідно з Основним Законом, **місцеве самоврядування** є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, і безпосередньо, і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.

Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.

Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.

Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних

підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

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

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

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

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

Система місцевого самоврядування охоплює:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старосту;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст.

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Можна виокремити такі групи повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад:

1. Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- 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 популяризації та ефективного використання територій та об'єктів для потреб кінематографії, розроблення місцевих програм фінансової підтримки кінематографії та місцевих програм використання потенціалу місцевої сервісної індустрії в галузі кінематографії, проведення заходів кінокомісій, спрямованих на просування (промоцію) відповідних територій та об'єктів, забезпечення співпраці з кінокомісіями інших територіальних громад;

- інші повноваження;

б) делеговані повноваження:

- участь у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

- розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів;

- статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території;

- інші повноваження.

2. Повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- складання, схвалення та подання на розгляд відповідної ради прогнозу місцевого бюджету, складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів;

- встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та централізоване водовідведення, послуги з постачання гарячої води,

які встановлюються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), транспортні та інші послуги;

- встановлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад;

- інші повноваження;

б) делеговані повноваження:

- здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;

- здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів;

- сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території.

3. Повноваження щодо управління комунальною власністю:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;

- встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

- заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

- інші повноваження;

б) делеговане повноваження:

- погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності, крім випадків, передбачених ч. 2 ст. 21 Закону України «Про культуру».

4. Повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту

і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню;

- облік громадян, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов; розподіл та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності; вирішення питань щодо використання нежилых приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності;

- сприяння розширенню житлового будівництва, подання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, та субсидій для будівництва чи придбання житла; подання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті; сприяння створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків;

- інші повноваження;

б) делеговані повноваження:

- здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку;

- здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності, за належними, безпечними і здоровими умовами праці на цих підприємствах і об'єктах; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства;

- здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів;

- інші повноваження.

5. Повноваження у галузі будівництва:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, жилих будинків, шляхів місцевого значення, а також капітального та поточного ремонту вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах);

- виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності;

- розгляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій до планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території;

- інші повноваження;

б) делеговані повноваження:

- надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

- організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів;

- 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 проєктів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу;

- інші повноваження.

6. Повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать

територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

- забезпечення здобуття повної загальної середньої, професійно-технічної освіти у державних і комунальних загальноосвітніх, професійно-технічних навчальних закладах, вищої освіти у комунальних вищих навчальних закладах, створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів, сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій;

- створення при загальноосвітніх навчальних закладах комунальної власності фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету, залучених з цією метою на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також коштів населення, інших джерел; контроль за використанням коштів цього фонду за призначенням;

- інші повноваження;

б) делеговані повноваження:

- забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти і медичного обслуговування на відповідній території, можливості отримання освіти державною мовою;

- забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів, залучення роботодавців до надання місць для проходження виробничої практики учнями професійно-технічних навчальних закладів;

- забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення;

- інші повноваження.

7. Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища:

а) власні (самоврядні) повноваження:

– підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів;

– підготовка і подання на затвердження ради проєктів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля;

– підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу;

– інші повноваження;

б) делеговані повноваження:

– здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;

– координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;

– погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення;

– інші повноваження.

8. Повноваження у сфері соціального захисту населення:

а) власні (самоврядні) повноваження:

– встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення;

– вирішення відповідно до законодавства питань про подання допомоги особам з інвалідністю, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби та військової служби за призовом осіб офіцерського складу) або відставку, особам з інвалідністю з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів; відведення зазначеним особам у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва та городництва;

– організація для малозабезпечених громадян похилого віку, осіб з інвалідністю будинків-інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування;

– інші повноваження;

б) делеговані повноваження:

– підготовка і подання на затвердження ради цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття, організація їх виконання; участь у розробленні цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, зайнятості населення, що затверджуються відповідно районними, обласними радами;

– забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов осіб з інвалідністю, ветеранів війни та праці, громадян, реабілітованих як жертви політичних репресій, військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, сімей, які втратили годувальника,

багатодітних сімей, громадян похилого віку, які потребують обслуговування вдома, до влаштування в будинки осіб з інвалідністю і громадян похилого віку, які мають потребу в цьому, дітей, що залишилися без піклування батьків, на виховання в сім'ї громадян;

– вирішення відповідно до законодавства питань надання соціальних послуг особам та сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, забезпечення утримання та виховання дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах;

– інші повноваження.

9. Повноваження в галузі зовнішньоекономічної діяльності:

а) власні (самоврядні) повноваження:

– укладення і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг;

– сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;

– сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць;

– інші повноваження;

б) делеговані повноваження:

– організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі;

– створення умов для належного функціонування митних органів, сприяння їх діяльності;

– забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України;

– інші повноваження.

10. Делеговані повноваження в галузі оборонної роботи:

– сприяння організації призову громадян на військову службу за призовом осіб офіцерського складу, строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах

України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації;

- бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на підприємствах, в установах та організаціях відповідно до законодавства;

- організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом, на відповідній території;

- інші повноваження.

11. Власні (самоврядні) повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою:

- підготовка і внесення на розгляд ради питань щодо найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту, повідомлення про прийняті рішення з таких питань адміністратора інформаційної системи Міністерства юстиції України, з питань найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ тощо – національного оператора поштового зв'язку, органу ведення Державного реєстру виборців;

- прийняття рішень про присвоєння, зміну, коригування, анулювання адрес об'єктів нерухомого майна у випадках та порядку, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо питань адміністративно-територіального устрою в порядку і межах повноважень, визначених законом.

12. Делеговані повноваження у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб:

- формування та ведення реєстру територіальної громади відповідно до закону.

13. Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону поліції, що утримується

за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої поліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов;

- сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України;

- внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень;

- інші повноваження;

б) делеговані повноваження:

- забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності;

- вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей;

- вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку;

- інші повноваження.

Органи місцевого самоврядування виконують також інші повноваження, що передбаченні чинним законодавством України.

Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах

місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого врядування визначається Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 р.

Служба в органах місцевого самоврядування ґрунтується на таких **принципах**:

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенство права, демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- гласності;
- пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування;
- правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- захисту інтересів відповідної територіальної громади;
- фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть

бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків відповідно до вимог ст. 11 Закону України «Про засади державної мовної політики».

Особи, які претендують на зайняття посад в органах місцевого самоврядування, зобов'язані повідомити керівництву органу, на зайняття посади в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких осіб.

В органах місцевого самоврядування встановлені такі види посад:

- виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;

- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;

- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється на:

- посаду сільського, селищного, міського голови в порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

- посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад шляхом обрання відповідною радою;

- посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, старости шляхом затвердження відповідною радою;

- посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування

шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу.

У разі необхідності, за згодою сторін, посадова особа місцевого самоврядування може бути переведена на рівнозначну чи нижчу посаду або посаду радника чи консультанта без конкурсного відбору.

Голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський та Севастопольський міський голова та міські голови (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) мають право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу).

На час відсутності (відпустки) посадових осіб органів місцевого самоврядування (крім виборних посад) для виконання їх повноважень можуть прийматися на службу особи за строковим трудовим договором (контрактом).

Обмеження, пов'язані з прийняттям па службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби. На службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи:

- 1) визнані судом недієздатними;
- 2) які мають судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- 3) які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку;
- 5) які у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам.

На посадових осіб місцевого самоврядування поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції».

Посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути організаторами і безпосередніми учасниками страйків та інших дій, що перешкоджають виконанню органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень.

Інші обмеження, пов'язані із проходженням служби в органах місцевого самоврядування, встановлюються виключно законами України⁵⁷.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Дайте визначення поняття «суб'єкт адміністративного права» та поясніть особливості терміна «адміністративно-правовий статус».
2. Дайте визначення поняття «система суб'єктів адміністративного права» та назвіть три види суб'єктів адміністративного права.
3. Назвіть структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів у системі органів виконавчої влади.
4. Охарактеризуйте адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України.
5. Назвіть повноваження військово-цивільних адміністрацій.
6. Перелічіть повноваження Президента України.
7. Охарактеризуйте адміністративно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України.
8. Що таке «місьцеве самоврядування» та «служба в органах місцевого самоврядування»? Назвіть особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
2. Виборчий кодекс України : Закон України від 19.12.2019 р. № 396-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
4. Про місьцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

⁵⁷ Дараганова Н. В. Адміністративне право України : навч. посіб. / Вищ. навч. закл. «Нац. акад. упр.». К. : ВНЗ «Нац. акад. упр.», 2013. С. 74–83.

5. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
6. Про Раду Національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>
7. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>
8. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
9. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / за ред. О. В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
10. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посіб. / за ред. Р. С. Мельника. К. : Юрінком Інтер, 2015. 344 с.
11. Адміністративне право України. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за ред. проф. В. В. Галунька. Херсон : Гринь Д. С., 2015. 272 с.
12. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. Вид. 2. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
13. Адміністративне право України : підручник / В. В. Серета, Ю. С. Назар, С. С. Гнатюк та ін. Львів : ЛьвДУВС, 2018. 504 с.
14. Берлач А. І. Функціонування об'єднаних територіальних громад як органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади: проблеми та шляхи їх вирішення. *Науковий журнал Держава та регіони. Серія: Право.* № 1 (67). 2020. Т. 1. С. 121–125.
15. Бородін І. Л. Адміністративне право України : підручник. К. : Алерта, 2019. 548 с.
16. Євдокимов П. В. Напрями адміністративно-правового забезпечення реалізації кадрової політики в органах публічної адміністрації України. *Науковий журнал Право і суспільство.* 2020. № 1 (2). С. 15–21.
17. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. К. : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.
18. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування : електронний навчальний посібник. Х. : ХНАУ, 2018. 278 с.
19. Публічне адміністрування : навч. посіб. / за ред. П. Юхименко, А. Даниленко, Т. Сокольская. К. : Центр навчальної літератури, 2019. 288 с.

Розділ 4

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

4.1. Поняття і сутність публічної служби

Система державного управління та державного апарату, що дісталась Україні з радянських часів, не може відповідати сучасним вимогам. Розвиток ринкової економіки та громадянського суспільства вимагає переформатування бюрократичного апарату в ефективну систему урядування, що надаватиме відповідні публічні послуги людям. Тому потрібно переосмислити призначення держави та публічної влади.

Важливим завданням сучасних перетворень у державі є запровадження нової ідеології функціонування системи виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні як діяльності із забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання публічних послуг.

Діяльність публічних службовців повинна бути іншою, із урахуванням нових умов. Упровадження європейських стандартів у діяльність службовців України має стати важливим критерієм для змін із обслуговування громадян і професійного обслуговування політичного управління в державі. На публічних службовців мають бути покладені завдання з ефективності реалізації функцій держави, зокрема розробки проєктів нормативних актів, управління фінансами, адміністративного обслуговування населення.

В Україні чимало проблем державотворення є доволі складними через допущені помилки та відсутність досвіду в сфері демократичного урядування. Недостатньо розробленими є проблеми інституту публічної служби. Навіть зараз можна стверджувати, що в адміністративному праві України поняття «публічна служба» є доволі новим.

Аби з'ясувати правову природу публічної служби, потрібно дослідити сутність поняття «служба». У загальному розумінні цей термін може виживання для позначення: а) виду діяльності людей і відповідного соціально-правового

інституту; б) найменування певного відомства, органу або його структурного підрозділу. Тобто служба, поряд із навчанням, виробництвом матеріальних цінностей і наданням господарських послуг, веденням домашнього господарства тощо, є різновидом суспільно корисної діяльності людини.

Сутність служби у суспільстві безпосередньо залежить від особливостей процесу праці під час здійснення служби та інших видів соціальної діяльності. Вирішальним чинником, який визначає відмінність служби від інших видів соціальної діяльності, є специфічний об'єкт впливу в процесі праці – людина.

Служба характеризується тим, що вона забезпечує реалізацію і приватних інтересів, і публічних цілей та завдань. У системі публічної влади, складовими якої є і державна влада, і місцеve самоврядування, реалізації підлягають саме публічні цілі та завдання. Для їх реалізації створюються відповідні управлінські інститути, в межах яких і здійснюється служба.

Аналіз різних поглядів на поняття «служба» дає підстави виокремити такі її особливості:

а) безпосередньо спрямована не на виробництво матеріальних цінностей, а на створення умов для матеріального виробництва;

б) здійснення службової діяльності зумовлене володінням специфічним предметом праці – інформацією, яка водночас є засобом впливу (збирання, опрацювання, передача, зберігання, створення інформації) на об'єкти управління або об'єкти надання управлінських послуг;

в) пов'язана, як правило, із зайняттям розумовою працею;

г) здійснюється особами, які займають посади в державних або муніципальних органах, корпоративних або громадських організаціях.

Служба як соціально-правова конструкція складається з елементів, що характеризують її як цілісну систему й водночас вирізняються своїми особливостями. Цю систему становлять: а) *публічна*, яка здійснюється на посадах у державних органах, їхніх апаратах та органах місцевого самоврядування і спрямована на здійснення суспільно-публічних функцій та надання управлінських послуг; б) *корпоративна*, яка здійснюється

на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності й спрямована на реалізацію внутрішньоорганізаційних (корпоративних) функцій та соціально-культурне обслуговування людей; в) *громадська*, яка здійснюється в громадських об'єднаннях, політичних партіях, фондах і спрямована на забезпечення реалізації власних політичних, громадських та інших інтересів.

Термін «публічна служба» є соціальним поняттям, що застосовується для визначення характеристики діяльності людей, яка відображає специфіку розподілу праці. Публічна служба пов'язана з державними органами та органами місцевого самоврядування, їх суспільним становищем. Реалізація функцій держави відображається у діяльності службовців публічної служби.

Публічна служба пов'язана з посадою, яка є невіддільною від організації державного апарату й органів місцевого самоврядування, встановлення посади завершує її. Оскільки посада характеризує компетенцію відповідних органів, вона невідривна від структури цих органів і водночас має на меті організацію діяльності службовців публічної служби. З посадою пов'язано низку питань: визначення посад, правила і способи їх заміщення, порядок переходу з однієї посади на іншу.

Хоча термін «публічна служба» вважається ще доволі новим для вітчизняної науки та практики, нині є значна кількість визначень поняття «публічна служба». Відрізняючись за своїми базовими підходами, всі ці визначення умовно можна поділити на дві групи: 1) які поширюються лише на органи публічної влади; 2) ті, які охоплюють широке коло суб'єктів, що надають певні суспільно значущі послуги і таким чином служать народові.

Прихильником **широкого розуміння** публічної служби є наш сучасник, професор О. В. Петришин, який до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях, та навіть – приватних підприємствах). На його думку, для публічної служби характерні такі ознаки:

1) зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності й конкретних організаційних структур;

2) службова спрямованість діяльності, що полягає у діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів;

3) професійність службової діяльності, тобто провадження такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника⁵⁸.

Публічна служба в широкому розумінні може здійснюватися працівниками всіх організацій публічного сектора: органів влади (виконавчої, законодавчої та судової); державних підприємств та установ; органів місцевого самоврядування; комунальних підприємств і установ. Тобто публічна служба здійснюється всіма працівниками, які виконують публічні завдання. Це діяльність усіх державних або муніципальних суб'єктів.

Цей підхід використовується в зарубіжній практиці публічної служби («public service»). Такого типу службу пов'язують із послугами, які держава надає своєму населенню безпосередньо або організовує надання, фінансує чи регулює. Термін «public service» зумовлений соціальним договором (зазвичай виражається через демократичні вибори), згідно з яким певні послуги мають бути доступні для всіх, незалежно від рівня доходу⁵⁹.

У вузькому розумінні публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Потрібно зауважити, що, аналізуючи протягом останніх років завдання публічної адміністрації в різних країнах, вони виконуються не лише суб'єктами публічного (державного та муніципального) сектора, а й делегуються громадським організаціям і приватним структурам. Тобто можна мовити й про розширення кола суб'єктів, що можуть бути залученими до виконання публічних функцій.

При визначенні меж публічної служби в Україні доцільно застосовувати інституціональний підхід, який визначає

⁵⁸ Петришин А. В. Государственная служба: историко-теоретические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография. Х. : Факт, 1998. С. 139–140.

⁵⁹ Public service : From Wikipedia, the free encyclopedia. URL: <http://en.wikipedia.org>

сферу публічної служби межами публічної адміністрації в статутному значенні. В нашій державі це є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. Тому однією з ознак публічної служби є здійснення владних управлінських функцій і повноважень.

Різні підходи до розуміння поняття «публічна служба» можна прослідкувати у законодавстві інших країн, зважаючи також на історичні й правові їхні традиції.

У *англо-американській* правовій системі «публічна служба» поширюється на всі організації, які належать до публічного сектора. Статус публічного службовця надається більшості посадам публічного сектора, наприклад викладачам, лікарям та ін. Проте для характеристики діяльності професійних чиновників у цих країнах використовується термін «цивільна служба».

У *країнах романо-германської* системи права є дещо інші підходи до характеристики публічної служби. Зокрема, у Франції є поняття «службовець державного апарату», яким називають усіх службовців держави як юридичної особи публічного права.

Службовцями державного апарату вважаються працівники законодавчих, виконавчих і судових органів. Такими особами, крім чиновників, є вчителі та викладачі, лікарі державних закладів тощо. Всі зазначені категорії мають права й обов'язки державних службовців.

У законодавстві Німеччини є термін «чиновники вищих навчальних закладів». Зокрема, керівники на посаді, чиновники, які належать до наукового персоналу закладу вищої освіти, що згідно з правом кожної із земель отримали статус державою закладу вищої освіти і персонал якого знаходиться на державній службі, є безпосередніми федеральними чиновниками.

Тобто у законодавстві Німеччини і Франції статус публічної служби відповідає статусу чиновників публічної адміністрації.

У законодавстві більшості країн Європи зазвичай статус публічної служби є чітким і однозначним. Наприклад, у законодавстві Естонії, Литви, Грузії публічною службою є робота в державних і муніципальних адміністративних установах.

Надзвичайно важливе значення для розуміння сутності інституту публічної служби мають принципи публічної служби.

Принципи часто визначають, як вихідні положення, ідеї, які відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства та держави. Принципи мають відображати саме об'єктивні закономірності, а не суб'єктивні бажання чи позиції когось.

За функціональним критерієм можна поділити принципи публічної служби на основні, організаційні, правові.

До *основних принципів* доцільно відносити ті, які відображають основу здійснення публічної служби, її головні завдання та ознаки. Зазвичай такі принципи закріплюють у нормативних актах, як правило, у законах. До основних принципів належать: демократизм; відкритість перед суспільством; професіоналізм; законність; повага та додержання прав і свобод людини та громадянина; централізація управління тощо.

До *організаційних принципів* необхідно відносити такі принципи:

- розподілу праці, повноважень, компетенції суб'єктів здійснення служби;

- підпорядкованості, ієрархії. Кожна складова системи публічної служби посідає своє місце у структурі системи публічної служби, а принцип підпорядкованості передбачає наявність власної структури з внутрішніми взаємозв'язками елементів. За цим принципом слід проаналізувати горизонтальні, вертикальні й інші види зв'язків між елементами системи;

- самостійності. Кожна відповідна служба має законодавчо закріплені статус на повноваження та діє в межах відповідної компетенції, а також самостійно надає публічні послуги населенню та виконує публічні функції;

- безперервної діяльності. Сервісний характер публічної служби передбачає постійне надання послуг громадянам. Тому статус служби, яка набуває статусу публічної, має передбачати виконання публічних функцій на постійній основі, а також має бути законодавчо передбачений механізм постійного виконання публічних функцій у випадках зміни статусу, відмови, припинення надання публічних послуг певною службою;

- спеціалізації складових служб;

- системності. Для суспільства важливо розуміти й уявляти всю систему публічної служби, основні її функції та функції її складових, отримувати доступну і зрозумілу інформацію;

– інтерактивності. З розвитком технологій дедалі актуальнішими є питання миттєвого забезпечення доступу до інформації, можливості замовлення та отримання послуг через інтернет тощо;

– контролю. Як правило, з розвитком громадянського контролю дедалі більшу увагу дослідники приділяють контролю з боку суспільства, так званого цивільного контролю, його концептуальному та нормативному закріпленню;

– організаційно-функціональні принципи. Такі принципи сформовані за критерієм функціонального навантаження та спрямовані на виявлення причинно-наслідкових зв'язків між суб'єктами публічної служби.

За правовими нормами доцільно виокремити такі *нормативні принципи*:

– конституційні: рівність перед законом, вища соціальна цінність людини, народний суверенітет, державний суверенітет, республіканізм, демократизм, унітаризм, соціальна держава, правова держава, світська держава, поділ влади, верховенство права, законність, гласність, визнання міжнародно-правових стандартів. Для цих принципів характерною є вища юридична сила (навіть порівняно з іншими нормами Конституції), фундаментальний характер, найвищий ступінь абстрактності, універсальність, підвищена стабільність, ідеологічна нейтральність, конституційна форма закріплення, системність;

– спеціально-правові: для визначення спеціального статусу, для визначення спеціальних функцій, для призначення спеціального статусу службам і посадовим особам тощо. Як правило, такі принципи закріплені окремими нормативними актами, що регулюють діяльність такої служби, вказують на основні принципи здійснення служби, забезпечують спеціальний статус служби та її посадових осіб;

– урахування конкретної правової культури та правового досвіду держави, діючої системи правового регулювання.

За організаційним підходом, основними принципами публічної служби є:

– організація публічної служби;
– системність функціонування публічної служби;
– розподіл публічних функцій між суб'єктами публічної служби;

– розподіл повноважень і завдань між суб'єктами публічної служби;

– організація роботи публічних службовців;

– проходження публічної служби тощо.

Характерними узагальненими ознаками принципів у публічній службі мають бути:

– об'єктивне відображення здійснення служби, її основи;

– відповідність усім установчим основам суб'єктів здійснення публічної служби;

– відображення діяльності щодо здійснення управлінської дії, виконавчої дії та дії посадових осіб публічної служби;

– відповідність конституційним та інших законодавчо закріпленим нормам;

– сервісний тип здійснення публічної служби;

– політична нейтральність тощо.

Отже, зважаючи на наведені характерні для принципів предмети й основні ознаки, можна узагальнити та вважати, що **принципи публічної служби** – це ідеї, закономірності, положення, основа процесу функціонування публічної служби, які стосуються завдань, способу здійснення публічної служби. Оскільки діяльність публічної служби спрямована на служіння народу України, виконує сервісні функції та певні управлінські дії, принципи її діяльності мають відповідати конституційним та іншим законодавчо закріпленим нормам, а для цього доцільно всі принципи також закріпити у нормах права.

Публічна служба є різновидом служби і характеризується тим, що вона здійснюється на професійній основі особами, які займають посади в органах публічної влади (державних органах і органах місцевого самоврядування) і спрямована на виконання суспільно-публічних функцій.

*Уперше на законодавчому рівні визначення поняття «публічна служба» закріплено у п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якого **публічна служба** – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування⁶⁰. Зазначена норма*

⁶⁰ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

визначає публічну службу через види служб, перелік яких не є вичерпним.

Вважається, що це визначення є надто широким і застосовується лише для цього Кодексу. Оскільки потрібно відрізнити від публічної служби діяльність політиків на державних політичних посадах і діяльність суддів. За своєю суттю ці посади не можуть вважатися службовими. Отже, проблемним аспектом в окресленні меж поняття публічної служби є розмежування політичних та адміністративних посад у органах влади та в органах місцевого самоврядування.

Розмежування адміністративних і політичних посад у вищих органах виконавчої влади характерне для всіх європейських країн. Ознаками, що дозволяють провести відмежування посад державних політичних посад від посад державних службовців, є насамперед порядок призначення та звільнення з посад, повноваження, види відповідальності та підстави притягнення до відповідальності тощо. Для політичних посад характерна виборність на певний строк або призначення за політичними критеріями. Завдання особи на політичній посаді полягає у формуванні політики. Для таких посад характерна «політична відповідальність», що передбачає можливість звільнення без формальних мотивів, певною мірою обмежує право на судовий захист при звільненні. Для політичних посад є не обов'язковими наявність спеціальної освіти або досвіду роботи у відповідній галузі, також не передбачається проходження конкурсу. Державні службовці навпаки повинні бути політично нейтральними. Аналогічні підходи потрібно застосувати також в органах місцевого самоврядування, оскільки очевидно, що посади місцевих депутатів та місцевих голів є саме політичними і доцільно відрізнити їх від посад, визначених у законодавстві про публічну службу.

Важливим є питання щодо класифікації видів публічної служби з огляду на те, що на законодавчому рівні це питання не має визначення, а в науковій літературі із цього приводу висловлюються різноманітні погляди, інколи навіть протилежні. Аналіз цих точок зору, правової природи публічної служби, особливостей їх правового регулювання та проходження дають підстави виокремити такі види.

1. Політична служба. Основним завданням цієї служби є визначення та реалізація державної політики у всіх сферах суспільного життя держави. Вона характеризується: а) особливостями вступу на службу та її проходженням; б) політичною відповідальністю, яка є основою для політичних службовців; в) зайняттям державних посад у державних органах для здійснення політичної діяльності; г) оплата праці за рахунок державного бюджету. Цей вид публічної служби, своєю чергою, поділяється на підвиди: а) служба на посту Президента України; б) служба на посадах народних депутатів у Верховній Раді України; в) служба на посадах членів Кабінету Міністрів України⁶¹. Водночас політичний характер діяльності осіб, які займають державні політичні посади, зводиться до того, що вони визначають державну політику у всіх сферах суспільного життя, розв'язують стратегічні проблеми економічного і соціального розвитку суспільства та відповідної сфери управління тощо. Водночас важливо зазначити, що політичний характер статусу політичної посади не зводиться до факту обов'язкової належності осіб, які виконують ці посади, до певної політичної партії (критерій необов'язковий, хоч і цілком можливий). Тобто, на відміну від адміністративних посад, до осіб, які виконують політичні посади, не висувається вимога щодо політичної нейтральності під час виконання своїх посадових обов'язків⁶².

2. Державна служба. Цей вид публічної служби характеризується тим, що: а) здійснюється на державних посадах у державних органах або їх апаратах; б) має на меті реалізацію завдань і функцій держави; в) регламентується Законом України «Про державну службу» та іншими спеціальними законами; г) характеризується особливістю вступу на державну службу, її проходженням, припиненням службових відносин; г) пов'язана з присвоєнням рангів, чинів, спеціальних і військових звань; д) характеризується безпартійністю або політичною нейтральністю державних службовців; е) оплачується за рахунок державного бюджету.

⁶¹ Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні : підручник для студ. вищ. навч. закл. О. : Фенікс, 2009. С. 16.

⁶² Біла Л. Р. Види державних посад : проблеми теорії та правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. О., 2007. Вип. 35. С. 49–53.

Поряд із загальними ознаками, що визначають правову природу державної служби, вона як багатоаспектне й складне явище характеризується своєю структурою, яку становлять: адміністративна служба; спеціалізована служба; мілітаризована служба.

3. Суддівська служба. Цей вид публічної служби стосується тільки однієї категорії – професійних суддів при здійсненні ними правосуддя – і характеризується: а) зайняттям суддею державної посади у державному органі (суді) і неналежністю до категорії як політичних службовців, так і державних службовців; б) особливим порядком призначення на посаду судді і проходження суддівської служби; в) незалежністю суддів і підпорядкуванням тільки закону; г) пожиттєвим статусом судді; ґ) оплатою праці за рахунок державного бюджету⁶³.

4. Муніципальна служба. Служба на посаді в органі місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. На відміну від вищезазначених видів публічної служби, цей вид не пов'язаний із державною діяльністю, державною посадою та, як правило, з реалізацією державних функцій і повноважень (окрім делегованих). Її особливостями є:

а) забезпечення реалізації завдань і функцій органів місцевого самоврядування та делегованих державних повноважень;

б) зайняття посад в органах місцевого самоврядування;

в) регламентація Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

г) вибори як один із способів (окрім конкурсу, призначення, зарахування) заміщення посади в органі місцевого самоврядування;

ґ) оплата праці за рахунок місцевого бюджету⁶⁴.

⁶³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>

⁶⁴ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

Проте для розуміння суті публічної служби слід розглянути й інші класифікації публічної служби. Є поділ публічної служби на державну та службу в органах місцевого самоврядування, об'єднуючи їх підвиди в роди:

1. Рід «Державна служба»:

1.1. Діяльність на державних політичних посадах.

1.2. Професійна діяльність суддів, прокурорів.

1.3. Військова служба.

1.4. Альтернативна служба.

1.5. Дипломатична служба.

1.6. Професійна діяльність в органах виконавчої влади:

– Адміністрація Президента України;

– Апарат Верховної Ради України;

– Секретаріат Кабінету Міністрів України;

– центральні органи виконавчої влади;

– урядові органи державного управління;

– територіальні органи міністерств, інших ЦОВВ;

– місцеві державні адміністрації;

– казенні підприємства;

– органи Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Держприкордонслужби;

– органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим.

2. Рід «Служба в органах місцевого самоврядування»:

2.1. Політична діяльність на посадах в органах місцевого самоврядування.

2.2. Служба у виконавчих органах місцевого самоврядування.

2.3. Політична діяльність на посадах в органах місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим.

2.4. Служба у виконавчих органах місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим⁶⁵.

На думку Р. Ботвінова, система публічної служби охоплює такі види служби: державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, політичну службу, військову службу, службу в правоохоронних органах, спеціалізовану службу, професійну діяльність суддів і прокурорів; залежно

⁶⁵ Тимків В. М. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 3. С. 70–73.

від видової диференціації – цивільну, військову і службу в правоохоронних органах. Він визначає зони особливої компетенції публічної служби – виконання правоохоронної та правозастосовної функцій держави, що полягає в охороні і захисті територіальної цілісності та безпеки держави, законності та правопорядку, захисті прав, життя і здоров'я громадян, та обґрунтовує необхідність введення поняття «публічна служба особливого призначення»⁶⁶.

Отже, публічна служба має складну структуру, проте, з огляду на предмет адміністративного права, можна стверджувати, що найбільш вагомими складовими публічної служби в Україні є державна служба та служба в органах місцевого самоврядування.

Служба в органах державної влади та місцевого самоврядування здійснюється на нормах Конституції України та численних інших законів і підзаконних нормативно-правових актів, зокрема таких законів: «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, що визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях; «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. № 2493-III, що визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування тощо. Чинне законодавство про публічну службу, перебуваючи у стані становлення та розвитку, характеризується наявністю значної кількості розрізнених нормативно-правових актів різної юридичної сили та відсутністю єдиного визначального законодавчого акта щодо регламентації цієї інституції.

Отже, наведене дає підстави вважати, що у широкому розумінні **публічна служба** – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів,

⁶⁶ Ботвінов Р. Г. Публічна служба особливого призначення в Україні : монографія. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 8–9.

поліцейських і військова служба, дипломатична служба, інша державна служба та служба в органах місцевого самоврядування. Проте в адміністративному праві насамперед цікавить публічна служба в органах державної виконавчої влади та служба в органах місцевого самоврядування.

4.2. Державна служба як різновид публічної служби. Посада в державній службі

Різновидом публічної служби є державна служба як організаційно-правове явище з характерним змістом та особливостями. Державна служба постає тим інститутом, через який реалізується демократична сутність держави, підтримується ефективна життєдіяльність суспільства, а державний апарат слугує потребам суспільного розвитку. Крім того, державна служба має забезпечувати двосторонню взаємодію держави та народу, основу на принципах Основного Закону – Конституції України, у ст. 5 якого прописано, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади і органи місцевого самоврядування»⁶⁷.

У науці адміністративного права є різні підходи до поняття державної служби. Традиційно розглядають це поняття у таких аспектах:

– соціальному, **тобто** державну службу можна розглядати як здійснення особливого виду людської діяльності, спрямованої на забезпечення функціонування громадянського суспільства і держави, реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, реалізацію завдань і функцій держави. Отже, державна служба є сполучною ланкою між державою і громадянином: держава – державний орган – державна служба – державний службовець – громадянин;

– політичному – це реалізація завдань і функцій держави. Будучи політично нейтральною, державна служба має своїм призначенням забезпечення реалізації зовнішньої і внутрішньої державної політики у всіх сферах суспільного життя;

⁶⁷ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

– публічному, оскільки: а) здійснюється у державному органі; б) пов'язана з реалізацією державно-владних повноважень – завдань і функцій держави; в) здійснюється від імені держави; г) гарантується та забезпечується державою; ґ) регламентується, зазвичай публічними галузями права;

– правовому – це система державно-службових відносин, регламентованих нормами права, які пов'язані з її організацією і функціонуванням, правовим статусом і юридичною відповідальністю державних службовців, проходженням і режимом державної служби. Державна служба є комплексним правовим інститутом, оскільки вона регламентується нормами різних галузей права (конституційним, адміністративним, фінансовим, митним, кримінальним тощо);

– процесуальному – система службових процедур, які регламентуються адміністративно-процедурними нормами та забезпечують її функціонування (конкурс, призначення, атестація, службове розслідування, прийняття присяги, присвоєння рангу, відставка тощо).

Щодо поняття державної служби в Україні потрібно зазначити, що, відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу», під нею необхідно розуміти публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави.

Водночас слід зазначити, що в теорії адміністративного права є значно більше визначень, ніж їх пропонує український законодавець.

До **основних особливостей** державної служби можна віднести такі⁶⁸:

1. Державна служба є часткою або одною із сторін організаційної діяльності держави.

2. Ця діяльність спрямована на комплектування особового складу органів та інших державних установ і правове регулювання роботи держслужбовців.

3. Змістом діяльності державних службовців є практична реалізація завдань і функцій держави.

⁶⁸ Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) : навч. посіб. / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Плугатир, М. В. Співак. К. : Центр учбової літератури, 2015. С. 70.

Багатоаспектність державної служби уособлює механізм здійснення завдань держави. Основними завданнями державної служби в Україні є сприяння незмінності конституційного ладу, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина, а також забезпечення результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах.

Суспільна роль державної служби полягає у виконанні завдань держави та реалізації її функцій. Завдання і функції держави, виконання яких покладається на державну службу, впливають із Конституції та законів України. Їхня суть полягає в забезпеченні суверенітету, незалежності розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави, де людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України).

Характеристика державної служби як комплексного соціального публічно-правового утворення насамперед залежить від його завдань і функцій. Відповідно до чинного законодавства, державна служба має такі *завдання*:

1) аналіз державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовка пропозицій стосовно її формування, зокрема розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та здійснення контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізація інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Похідними від завдань державної служби є її *функції*. Визначення функцій державної служби дає змогу правильно оцінити роль державної служби загалом, з'ясувати її основне призначення, виявити прогалини в правовому регулюванні державної служби та визначити перспективні напрями її реформування. Функції державної служби – основні напрями практичної реалізації правових норм інституту державної служби, які сприяють досягненню відповідної мети правового регулювання державно-службових відносин і виконанню державною службою своєї соціальної ролі та державно-правового призначення. Єдиної думки з приводу видів функцій державної служби в юридичній науці немає. Є різні думки щодо їх класифікації. Зокрема, виокремлюються такі функції державної служби:

а) *основні* – інформаційне забезпечення, прогнозування і моделювання, планування, організація, керівництво, координація, контроль, регулювання, облік;

б) *загальні* – здійснення державної кадрової політики; комплектування персоналу державних органів із урахуванням здібностей, професійних, особистих і моральних якостей; організація державної служби; планування і прогнозування розвитку персоналу державних органів; аналіз стану й ефективності державної служби в органах державної влади тощо;

в) *специфічні*, які можна розглядати як регулятивний і організаційний вплив щодо обмеженого і доцільного втручання у сферу економіки і соціально-культурного будівництва, в яких об'єкти управління володіють значною самостійністю щодо вибору рішень та їх реалізації;

г) *допоміжні*, які мають на меті обслуговування діяльності державних органів у межах основних, загальних і специфічних функцій (діловодство, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення тощо);

ґ) *спеціальні*, які відображують особливості об'єкта управління (наприклад, методичне, технічне керівництво)⁶⁹.

⁶⁹ Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні : підручник. О. : Фенікс, 2009. С. 31–32.

На думку А. Ф. Ноздрачева, функціями державної служби є правозастосовна, правотворча, правозахисна, регулятивна, організаційна⁷⁰.

Питання про принципи державної служби є важливим для з'ясування сутності державної служби. Термін «принципи державної служби» означає основні риси, суттєві характеристики, зміст і значення державної служби. Принципи державної служби – це основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців.

Принципи державної служби закріплюються в Конституції України, Законі України «Про державну службу» (ст. 4) та інших нормативно-правових актах. Єдиного вичерпного переліку нормативно закріплених принципів немає. Вони є доволі різноманітними, багаточисельними і взаємообумовленими одні з одними. Державна служба в Україні ґрунтується на таких основних принципах, як верховенства права; законності; професіоналізму; патріотизму; добросовісності; ефективності; забезпечення рівного доступу до державної служби; політичної неупередженості; прозорості; стабільності.

Перелічені принципи належать до групи **загальних принципів** державної служби і постають вихідними, основними, керівними положеннями, правилами, на яких ґрунтується система державної служби, їх практична значущість полягає у втіленні цих засад як важливих елементів професійної свідомості державних службовців у їхній щоденній діяльності.

Виокремлюють також групу **організаційно-функціональних принципів**: єдність системи державної служби (єдина державна політика, єдина законодавча база, єдина централізована система в цій сфері); принцип політичної нейтральності (участь у політичній і громадській діяльності лише поза межами службових обов'язків та робочого часу); принцип рівності доступу до державної служби; принцип ієрархічності системи державної служби (чітко встановлена підлеглисть нижчих органів та посад державної влади вищим,

⁷⁰ Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих. М. : Статут, 1999. С. 43–44.

виконавча дисципліна); принцип стабільності кадрів державної служби (зміна керівника не може бути підставою для припинення державної служби, крім державних службовців патронатної служби); принцип системи заслуг (прийняття на службу та її проходження здійснюється відповідно до ділових та особистих якостей, компетентності та кваліфікації).

Саме ці принципи визначають організаційні засади функціонування інституту державної служби. В спеціальній юридичній літературі пропонуються і інші варіанти підходів до класифікації принципів державної служби, наприклад виокремлюють групу **конституційних** принципів, або доповнюють організаційно-функціональні принципи іншими принципами, однак загалом висловлені пропозиції не суперечать одні одним, а лише розширюють і вдосконалюють наявні.

Принципи державної служби є винятково важливими для організації й функціонування системи державної служби, адже вони вказують на сутнісні характеристики – найважливіше у змісті й значенні державної служби. Правове встановлення принципів державної служби зумовлює стабільність функціонування державних органів, діяльності державних службовців, стійкість державно-правового регулювання державно-службових відносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства про державну службу.

Принцип верховенства права свідчить про забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина у діяльності державного службовця. Цей принцип вимагає підпорядкування діяльності державних службовців потребам забезпечення пріоритетності прав людини перед усіма іншими цінностями, а також дотримання законодавства при виконанні службових обов'язків. Верховенство права передбачає законність рішень та діяльності, оснований на визнанні та беззастережному сприйнятті людини як найвищої цінності, її захисті від свавільних владних дій чи рішень органів влади і їх посадових осіб, відповідно до того, що визначено у ст. 3 Конституції України. З огляду на це заслуговує на увагу думка про те, що «обмеження дискреційних повноважень, тобто прийняття посадовими особами державної (публічної) служби рішень на власний розсуд повинно підпорядковуватись утвердженню

та забезпеченню прав і свобод людини, які є невід'ємними і невідчужуваними»⁷¹.

Принцип законності (законність – можливість дій державного службовця лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України) – це загальний принцип діяльності державних органів.

Принцип законності державної служби обумовлюється принципом законності діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. Так, ст. 6 Конституції України встановлюється, що «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України».

Одним із виявів цього принципу є прийняття Присяги державного службовця, в якій він присягає «... дотримуватись Конституції та законів України, втілювати їх у життя...». Законність державної служби виявляється у тому, що державний службовець зобов'язаний виконувати свою професійну діяльність у межах установлених чинним законодавством повноважень державного органу, в якому він заміщає державну посаду, не виходячи за межі своїх посадових прав і обов'язків. Тобто державний службовець може здійснювати лише ті дії, які передбачені чинним законодавством. Важливим виявом законності державної служби є те, що рішення, які приймає державний службовець, повинні бути в межах його компетенції та відповідати нормативно-правовим актам вищої юридичної сили. Одним із чинників, які утримують від порушення цього принципу, є те, що стосовно державних службовців передбачається низка обмежень, які спрямовані на забезпечення саме законності у діяльності державних органів загалом, і діяльності державної служби зокрема.

Державні службовці зобов'язані виконувати накази (розпорядження) та доручення своїх керівників, що забезпечує реалізацію вказаного принципу. Реалізація цього принципу була б не повною, якби ст. 60 Конституції України не було передбачено права на відмову від виконання незаконного

⁷¹ Ткач Г. Й. Принципи службової діяльності у новому Законі України «Про державну службу». *Вісник Академії правових наук України*. 2013. № 1. С. 176–185.

розпорядження або наказу. Зазначений конституційний постулат стосується передусім державних службовців.

Принцип професіоналізму (професіоналізм – кваліфіковане та компетентне виконання державним службовцем службових обов'язків) – впливає із змісту ст. 1 Закону України «Про державну службу», згідно з якою державна служба є професійною діяльністю. Виконання повноважень державних органів є професією, яка вимагає високої кваліфікації, особливої майстерності, які набуваються і підтримуються в результаті систематичної і безперервної освіти.

У юридичній літературі зазначається, що термін «професіоналізм» означає глибоке та всебічне знання і володіння практичними навиками у певній галузі суспільної діяльності. Професіоналізм зобов'язує державних службовців: бути постійно готовими до здійснення посадових повноважень; добре знати предмет власної державно-службової діяльності; знати свої обов'язки та права, повною мірою і якісно виконувати функції та повноваження, передбачені законодавством і посадовими положеннями й інструкціями; володіти правилами і процедурами діяльності в органах державної влади; мати загальну і спеціальну професійну підготовку; знати юридичні та морально-етичні норми у сфері державної служби⁷².

Принцип патріотизму – відданість і вірне служіння Українському народові. Всі інші принципи безпосередньо обумовлені й пов'язані з ним. Принцип патріотизму є у тексті Присяги державного службовця: «...вірні служити Українському народу..., ... поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина...».

Ст. 8 Конституції України передбачає принцип верховенства права, реалізація якого вимагає підпорядкування діяльності державних органів потребам реалізації і захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед іншими цінностями в Україні. А це означає, що вся діяльність державної служби повинна бути спрямована на служіння інтересам народу загалом і кожного громадянина зокрема. Служіння інтересам народу можливе лише за умови запровадження такого

⁷² Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні : підручник. О. : Фенікс, 2009. С. 38.

правового режиму взаємостосунків між органами держави і громадянами, за яким людині буде гарантовано як реальне дотримання її прав і свобод, так і надійний правовий захист у разі їх порушення. Забезпечення реалізації такого правового режиму покладається на державну службу. Одним із елементів такого правового режиму взаємовідносин є надання органами виконавчої влади громадянам «адміністративних послуг». Назва свідчить про те, що держава в особі державних (адміністративних) органів через державних службовців «служить» людині в реалізації нею свого права або законного інтересу.

Принцип доброчесності передбачає спрямованість дій державного службовця виключно на захист публічного інтересу та відмову державного службовця від керівництва приватними інтересами під час здійснення наданих йому повноважень.

Згідно із ч. 2 ст. 5 Модельного кодексу поведінки публічних службовців (Додатку до Рекомендації № Я (2000) 10), публічний службовець повинен бути чесним, безстороннім та ефективно виконувати свої обов'язки на найкращому для нього рівні можливостей з відповідними навичками, справедливістю та розумінням, з урахуванням лише публічного інтересу та доречних обставин справи⁷³.

Наголошується на пріоритеті публічного інтересу, тобто публічний службовець має вживати всіх заходів для недопущення виникнення чи існування конфлікту інтересів як суперечності між приватним і публічним інтересом. Наприклад, у Законі про цивільну службу Польщі передбачено, що службовець не може керуватися приватним або груповим інтересом у своїй діяльності (ст. 69). У Федеральному законі Німеччини про статус чиновників наголошено, що чиновник має виконувати свої завдання неупереджено, без користі для себе, «зважаючи на благо суспільства» (§52 і 54)⁷⁴.

Законодавець відносить цей принцип до одного із головних стримувальних факторів конфліктів інтересів і має намір унеможливити вияви корупції на державній службі. Аксіологічне значення доброчесності вбачається у «високій моральній чистоті, чесності».

⁷³ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. К. : Конус-Ю, 2007. С. 715.

⁷⁴ Там само. С. 243.

Принцип ефективності – це раціональне та результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики. Зміст принципу ефективності полягає в тому, що діяльність осіб на адміністративних посадах в органах державної влади й органах місцевого самоврядування спрямована на досягнення поставлених цілей державної політики у найбільш оптимальний спосіб та із раціональним використанням ресурсів. Тобто досліджується, чи державний службовець (як виконавець, відповідальний за реалізацію державної політики) робить усе необхідне правильно та у найдешевший спосіб. Фактично йдеться про результативність вжитих заходів, дотримання умов ефективного та раціонального використання ресурсів, впровадження напрямів підвищення ефективності діяльності.

Отже, принцип ефективності державної служби передбачає забезпечення економного витрачання державних ресурсів для досягнення максимальної ефективності і результативності державної політики та напрацювання рекомендацій, спрямованих на вдосконалення роботи органу влади, який забезпечує реалізацію цієї політики.

Принцип забезпечення рівного доступу до державної служби – конституційне право громадян України на державну службу незалежно від етнічного та соціального походження, сімейного і майнового стану, расової і національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання.

Цей принцип закріплено в ст. 38 Конституції України, в якій передбачено, що «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування» та в ст. 19 Закону України «Про державну службу», згідно з якою «під час реалізації громадянами права на державну службу не допускаються будь-які форми дискримінації, визначені законодавством». У п. 9 Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи щодо статусу державних службовців у Європі висловлені застереження щодо уникнення дискримінації за віком, інвалідністю, статтю, сімейним станом, статевою орієнтацією, расою, кольором

шкіри, етнічним, національним чи культурним походженням, політичними чи філософськими переконаннями або вірою⁷⁵.

Окрім того, Законом України «Про державну службу» чітко регламентується перелік підстав, які можуть бути обмеженнями при вступі на державну службу:

- досягнення шістдесятип'ятирічного віку;
- недієздатність або обмежена дієздатність особи;
- судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- рішення суду щодо позбавлення права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;
- піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;
- наявність громадянства іншої держави;
- не проходження спеціальної перевірки або не надання згоди на її проведення;
- підпадання під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

Вимоги до кандидата на державну службу безпосередньо обумовлюються тією державною посадою, на заміщення якої вони претендують, і які передбачаються посадовими інструкціями, положеннями або профілями професійної компетентності.

Отже, забезпечення рівного доступу до державної служби – це заборона всіх форм і виявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження.

Принцип політичної неупередженості – передбачає недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків.

⁷⁵ Янюк Н. В. Принципи публічної служби в національному законодавстві України: європейський вимір. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 6. С. 153.

Варто наголосити, що законодавець не заборонив службовцю бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець не займає посаду державної служби категорії «А». Водночас державний службовець не має права обіймати посади в керівних органах політичної партії; суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»; залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями; у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях; організувати і брати участь у страйках та агітації. Однак, беручи до уваги рівень політичної культури державних службовців, забезпечити належне виконання цього принципу на практиці буде дуже складно.

Отже, державний службовець має неупереджено виконувати свої службові обов'язки незалежно від партійної належності й особистих політичних переконань, не має права організувати страйки та брати в них участь, а також під час виконання службових обов'язків не має права вчиняти дії, що демонструють його політичні погляди або свідчать про особливе ставлення до певних політичних партій.

Принцип прозорості діяльності – передбачає систематичне надання державним службовцем фізичним та юридичним особам із власної ініціативи та на їх вимогу в термін, установлений законодавством, інформації, що належить до сфери компетенції відповідного органу державної влади і обмежень для розголошення якої не встановлено законами України, утримання державного службовця від спроб приховати від суспільства, фізичних та юридичних осіб будь-яку відому йому інформацію, обмежень для розголошення якої не встановлено законами України.

Принцип прозорості передбачає заборону обмеження доступу осіб до інформації, яка не є таємною чи конфіденційною, з метою приховування певних дій чи відомостей, що підбивають службовий авторитет державного службовця і може зашкодити репутації органу, в якому він працює, а також

надання завідомо неповної або недостовірної інформації. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про інформацію», всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій⁷⁶.

Прозорість державної служби є невід'ємною характеристикою здійснення державної влади на засадах реальної демократії, оскільки саме вияви прозорості діяльності державної служби мають реальний, об'єктивний та дієвий вплив суспільства на органи державного управління, передусім через громадські об'єднання та організації. Так, діалог державної служби і суспільства, зокрема суспільно-політичних об'єднань, неурядових організацій, засобів масової інформації, передбачає систематичне інформування державними органами громадян про свою діяльність, а також розвиток контактів із населенням і прийняття на їх основі взаємно допустимих рішень. Аби реалізувати принцип прозорості діяльності, необхідно повною мірою використати потенціал друкованих та електронних засобів масової інформації, які здатні забезпечити ефективний інтерактивний зв'язок між державними органами і населенням, донести потреби й думки соціальних груп до державних органів усіх рівнів. На реалізацію принципу «прозорості діяльності» покладаються надії як на дієвий захід боротьби з такими негативними явищами в державному управлінні, як бюрократизм і корупція⁷⁷.

Принцип стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів. На цьому принципі ґрунтується норма, викладена в ч. 1 ст. 34 Закону України «Про державну службу», призначення на посаду державного службовця здійснюється безстроково, крім випадків, визначених Законом «Про державну службу» та іншими законами України».

⁷⁶ Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>

⁷⁷ Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні в Україні. *Вісник НАДУ*. 2005. № 3. С. 80.

Інформація про строковість чи безстроковість призначення на посаду має бути зазначена в оголошенні про проведення конкурсу на заняття вакантної посади державної служби (п. 6 ч. 4 ст. 23 Закону України «Про державну службу»).

Строкове призначення на посаду здійснюється у разі:

1) призначення на посаду державної служби категорії «А» – на п'ять років, якщо інше не передбачено законом, з правом повторного призначення без обов'язкового проведення конкурсу на ще один строк або переведення на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу;

2) заміщення посади державної служби на період відсутності державного службовця, за яким відповідно до Закону України «Про державну службу» зберігається посада державної служби;

3) необхідності забезпечення організації та виконання завдань, що мають тимчасовий характер, з укладанням контракту про проходження державної служби (на посади державної служби категорій «Б» і «В»);

4) призначення особи, яка досягла 65-річного віку, на посаду державної служби – один рік з правом повторного призначення без обов'язкового проведення конкурсу щорічно.

Із метою забезпечення принципу стабільності державної служби законодавець закріпив у Законі України «Про державну службу» положення про збереження посади за державним службовцем у період відрядження (ч. 5 ст. 42), професійного навчання (ч. 7 ст. 48), стажування (абз. 2 ч. 8 ст. 48) та до відновлення працездатності або встановлення інвалідності, якщо працездатність втрачено під час виконання посадових обов'язків (абз. 2 ч. 2 ст. 87).

Усе це засвідчує намір законодавця зробити трудові правовідносини на державній службі більш визначеними та захистити інтереси державних службовців у відносинах із роботодавцями.

Посада в державній службі

Реалізація функцій держави відображається у діяльності службовців публічної служби. Оскільки посада характеризує компетенцію відповідних органів, вона невідривна від структури цих органів і водночас має на меті організацію діяльності державних службовців. Із посадою пов'язана низка питань:

визначення посад, правила та способи їх заміщення, порядок переходу з однієї посади на іншу тощо. Посада є невіддільною від організації державного апарату й органів місцевого самоврядування.

Посада, яку обіймає державний службовець, визначає зміст його діяльності та правове становище. Від посади залежать обсяг, форми, методи участі державного службовця у практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює.

За визначенням, яке дається у юридичній енциклопедії посада – це «первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, підприємства, установи чи організації з відповідними службовими повноваженнями та обов'язками»⁷⁸.

В адміністративно-правовій науці виокремлюють два основні підходи до визначення поняття «посада державної служби» – функціональний (розкриття обов'язків державного службовця як здійснення ним своїх функцій та правових зв'язків державного службовця з державою через виконання державних функцій) та статутно-правовий (своєрідний зв'язок-передача функцій і повноважень від державного органу особі, яка її виконує).

Категорія «посада державної служби» є однією із основних понять державної служби. Вчені-юристи розуміють посаду як найпростіший елемент, як основну клітину управлінської структури. Класичним вважається таке визначення цього поняття: «...це частина організаційної структури державного органу (організації), відокремлена і закріплена в офіційних документах (штатах, схемах посадових окладів тощо), з відповідною частиною компетенції держоргану (організації), яка надається особі – державному службовцю з метою її практичного здійснення»⁷⁹.

На законодавчому рівні поняття **«посада державної служби»** закріплене у ст. 2 Закону України «Про державну службу», де зазначено, що *«посада державної служби визначена*

⁷⁸ Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : Укр. енцикл., 2002. Т. 4: Н-П. С. 682.

⁷⁹ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков та ін. ; за ред. В. В. Коваленка ; Національна академія внутрішніх справ. К. : Юрінком Інтер, 2012. С. 65.

структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених Законом».

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

Посада включається в штатний розклад, в єдину номенклатуру посад державних службовців. Штат об'єднує службовців, які підпорядковуються одному особливому статуту і мають право на однакові ранги. Штат – це елемент державної служби, який передбачає включення службовців, котрі мають ранги й отримали право обіймати посади.

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

На нормативному рівні класифікація посад державної служби закріплена у ст. 6 Закон України «Про державну службу». Основними критеріями класифікації є: організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу; обсяг і характер компетенції на конкретній посаді; роль і місце посади у структурі державного органу.

Установлено такі три категорії посад державних службовців:

1) категорія «А» (вищий корпус державної служби) – посади:

– Керівника Апарату Верховної Ради України та його заступників;

– керівника апарату (секретаріату) постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України;

– Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств;

- керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників;
- керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників;

- керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та їх заступників;

2) категорія «Б» – посади:

- керівників та заступників керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення;

- керівників державної служби у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення;

- керівників та заступників керівників структурних підрозділів державних органів незалежно від рівня юрисдикції таких державних органів;

3) категорія «В» – інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б».

Водночас кількість посад державної служби категорій «А» і «Б» в державному органі повинна становити не більше третини його штатної чисельності.

Визначення підкатегорій посад державної служби та прирівняння посад державної служби проводиться Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері державної служби.

Варто зазначити, що законодавчо встановлена класифікація посад державних службовців позитивно вплинула на становлення та розвиток державної служби в Україні.

4.3. Обмеження при проходженні державної служби

Із метою недопущення зловживань наданими повноваженнями та спрямування їх на виконання службових завдань законодавець встановлює систему обмежень і заборон, тобто правообмежень у діяльності публічних службовців. Правообмеження є елементом адміністративно-правового статусу публічних службовців.

Оскільки правообмеження стосуються лише службової діяльності, то їх не можна вважати порушенням конституційних прав та свобод особи. Радше навпаки, в окремих випадках необхідність їх установлення передбачена в Конституції України, зокрема про це свідчать ст.ст. 42 і 44, якими закріплено обмеження підприємницької діяльності й заборону страйку для посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Публічні службовці добровільно покладають на себе ці обмеження та заборони, складаючи присягу державного службовця та посадової особи органу місцевого самоврядування. Питання заборон та обмежень на публічній службі має два основні рівні правової регламентації – конституційний і законодавчий.

Із метою з'ясування сутності правообмежень у службовій діяльності та їх значення доцільно виокремити такі ознаки:

1) метою їх встановлення є забезпечення ефективного виконання службових завдань;

2) змістом обмежень і заборон є утримання від активної поведінки щодо реалізації окремих конституційних прав і свобод;

3) правовою основою їх закріплення повинен бути законодавчий акт. Час дії обмежень і заборон має визначатися також законом, оскільки він не завжди відповідає тривалості публічно-службових відносин.

Законом України «Про державну службу» передбачено, що державні службовці повинні сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки, дотримуватись принципів державної служби та правил етичної поведінки, обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, поважати гідність людини, не допускати порушень прав і свобод людини та громадянина, з повагою ставитись

до державних символів України, додержуватись вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції, зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків.

Особливість державної служби як виду публічної діяльності особи зумовлює необхідність встановлення певного правового режиму щодо відповідності і її особистісних якостей, і її поведінки встановленим вимогам, заборонам, обмеженням. Установлення цих заборон і обмежень, які можна назвати таким узагальненим поняттям, як правообмеження (оскільки вони в обов'язковому порядку передбачаються виключно законами), є однією з умов стабільності, професійності та дієвості державної служби як державно-правової інституції. Обмеження, передбачені чинним законодавством, можна класифікувати на дві групи:

а) правообмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу;

б) правообмеження, пов'язані з проходженням державної служби.

Ст. 19 Закону України «Про державну службу» передбачає обмеження, пов'язані із прийняттям на державну службу. Важливо зазначити, що їхній перелік у цій статті не є вичерпним і вони можуть передбачатися й іншими нормативними актами.

Не може бути обрана або призначена на посаду в державний орган і його апарат особа, яка:

2) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;

3) має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;

5) піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;

6) має громадянство іншої держави;

7) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення;

8) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

П. 1 ст. 32 цього Закону визначає, що не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи.

Ст. 10 цього Закону визначено, що державний службовець не має права обіймати посади в керівних органах політичної партії, організувати і брати участь у страйках та агітації тощо.

Значна частина заборон для публічних службовців передбачена у Законі України «Про запобігання корупції». Державний службовець зобов'язаний неухильно дотримуватись обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством, уникати дій, які можуть розглядатись як підстава підозрювати його в корупції.

Законом України «Про запобігання корупції» визначено, що **корупція** – це використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, а також відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди цій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Виходячи із суті законодавчого визначення корупції ст.ст. 22–27 вказаного Закону, встановлено спеціальні обмеження стосовно діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, щодо: використання службових повноважень чи свого становища; одержання подарунків; сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; спільної роботи близьких осіб та обмеження стосовно осіб, які звільнилися з державної служби. Оскільки ці обмеження визначено законодавчо, то строк їх дії – весь період перебування на державній службі. Зміни та винятки до них можуть вноситися лише законом. Окрім того, законодавством встановлено кримінальну, адміністративну та дисциплінарну відповідальність за порушення цих обмежень і заборон.

Обмеження щодо використання службових повноважень чи становища встановлено ст. 22 Закону України «Про запобігання корупції», відповідно до якої особам забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

Потрібно зазначити, що цим Законом заборонено використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах. У ньому також немає законодавчо визначених форм неправомірного використання особами службового становища, що мало місце у попередньому законі.

Дуже актуальним є також питання обмеження під час перебування на державній службі сумісництва та суміщення її з іншими видами діяльності.

Зокрема, ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється займатись іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю, а також входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів або наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації).

Окрім того, у разі якщо Конституцією і законами України для окремих посад встановлено інші або додаткові спеціальні обмеження щодо сумісництва та суміщення, то їх додержання забезпечується за спеціальними процедурами.

Водночас потрібно зазначити, що ці обмеження не застосовуються до депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних, помічників-консультантів народних депутатів України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України

та заступника Голови Верховної Ради України, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, працівників патронатних служб у державних органах.

Така заборона не поширюється на викладацьку, наукову і творчу діяльність, медичну практику, інструкторську та суддівську спортивну практику. Нині спеціальне законодавство дає змогу достатньо конкретизувати зазначені положення. Щодо понять викладацької діяльності та інструкторської й суддівської спортивної практики, то в законодавстві чітко ці поняття не визначено.

Водночас викладацьку діяльність можна трактувати як діяльність особи – викладача тієї чи іншої навчальної дисципліни в освітньому закладі, що полягає в читанні лекцій, проведенні семінарів, практичних та інших занять, гуртків, секцій, веденні уроків тощо. Особу, яка веде викладацьку і виховну роботу, іменують педагогом. Отже, викладацька діяльність – це та частина педагогічної діяльності, яка не охоплює виховну роботу.

Також відповідно до Закону України «Про фізичну культуру і спорт», спортивні судді – це фізичні особи, які пройшли спеціальну підготовку, отримали відповідну кваліфікаційну категорію та уповноважені забезпечувати дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також достовірність зафіксованих результатів.

Ще одним антикорупційним обмеженням є заборона особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

У цьому разі потрібно враховувати, що законодавчо це обмеження по суті складається з двох окремих заборон: мати в підпорядкуванні близьких осіб або бути їм прямо підпорядкованим.

Пряме підпорядкування – це відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, зокрема через вирішення (участь у вирішенні) питань приймання на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень,

дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням. Водночас відносинами прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника вважається наявність хоча б одного з перелічених повноважень керівника щодо підлеглої йому близької особи.

Нині Законом України «Про запобігання корупції» чітко визначено коло близьких осіб державного службовця, водночас порівняно з попередніми нормами законодавства перелік цих осіб дещо розширено.

Окрім того, Закон прямо встановлює алгоритм дій державних службовців у разі, коли відносини прямого підпорядкування все-таки виникли. Ці заходи мають бути самостійно вжиті ними у 15-денний строк. А у разі добровільного невжиття таких заходів і неможливості протягом місяця переведення осіб на інші посади підпорядкована особа підлягає звільненню.

Обмеження щодо одержання подарунків визначено антикорупційним законодавством як і ще одне дієве спеціальне обмеження під час проходження державної служби.

Потрібно зазначити, що у Законі України «Про запобігання корупції» вперше в антикорупційному законодавстві України наведено поняття подарунка. Так, відповідно до абз. 9 п. 1 ст. 1 цього Закону, **подарунок** – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/ одержують безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову.

Цим обмеженням особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у зв'язку із здійсненням службової діяльності категорично забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких осіб від юридичних або фізичних осіб. Також їм забороняється одержувати подарунки від осіб, які перебувають у їх підпорядкуванні.

У всіх інших випадках службовець може отримувати подарунки, якщо це відповідає загальноновизнаним уявленням про гостинність і вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, установлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб)

протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, установлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки. Водночас обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, отримані від близьких осіб або одержані як загальнодоступні знижки на товари і послуги, виграші, призи, премії, бонуси.

Ст. 24 Закону України «Про запобігання корупції» у комплексі визначено порядок дій осіб у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка та у випадку виявлення майна, яке може бути неправомірною вигодою або подарунком. Водночас у разі наявності в особи сумнівів щодо можливості одержання подарунка вона має право письмово звернутися для отримання консультації з цього питання до Національного агентства з питань запобігання корупції, яке надасть відповідне роз'яснення.

Особливих правил також потрібно дотримуватися щодо подарунків, одержаних як подарунки державі, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям. У цьому випадку особа, яка одержала такий подарунок, зобов'язана передати його органу, установі чи організації, визначеним Кабінетом Міністрів України.

Іншим превентивним механізмом запобігання корупції є обмеження стосовно осіб, які звільнились або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що запровадження такого обмеження є міжнародним антикорупційним стандартом.

Так, новим антикорупційним законодавством України передбачено три різновиди цього обмеження та визначено граничний строк їх дії, а саме один рік з дня припинення відповідної діяльності. Отже, ці обмеження стосуються не діючих службовців, а осіб, які звільнились або іншим чином припинили перебування на публічній службі. Водночас наявність у законодавстві таких обмежень спрямовано на попередження випадків необ'єктивності або безпідставної лояльності в діяльності державних службовців стосовно суб'єктів господарювання, а також є інструментом для запобігання корупції в приватному секторі.

Першим різновидом цього обмеження є заборона укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини

у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування особа здійснювала повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих суб'єктів.

Другим різновидом обмеження є заборона особі розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їй відомою у зв'язку з виконанням службових повноважень, окрім випадків, установлених законом.

Третій різновид обмеження полягає в забороні особам, які припинили відповідну діяльність, представляти інтереси будь-якої особи у справах (зокрема в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент звільнення.

Ще однією характерною особливістю української моделі обмежень для осіб, які припинили публічну службу, є наявність адміністративної відповідальності лише за фактом незаконного розголошення інформації. Порушення обмеження на укладання трудових угод та правочинів у сфері підприємницької діяльності тягне правові наслідки у виді можливості судового визнання цих угод чи правочинів недійсними.

Окрім перелічених антикорупційних обмежень до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, застосовується низка заборон.

Так, із метою підвищення прозорості діяльності державних органів та їх службовців останнім забороняється відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої передбачено законом, а також надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону.

Також державним органам та органам місцевого самоврядування забороняється одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно кошти або інше майно, нематеріальні активи, майнові переваги, пільги чи послуги, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Насамкінець слід зазначити, що розглянуті обмеження й заборони є лише частиною цілісної системи заходів

щодо протидії корупції та спрямовані на зменшення її обсягів, обмеження впливу корупції на соціальні й економічні процеси, збільшення ризику для корупціонерів, усунення соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Для того щоб подолати корупцію необхідні зусилля не лише правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з цим ганебним явищем, а й спільні дії всіх державних службовців, громадськості, ЗМІ, окремих громадян. Із їхньою допомогою необхідно виховувати непримиренність населення до корупції, переконати людей у спроможності держави покарати чиновника за вчинені правопорушення.

4.4. Служба в органах місцевого самоврядування

Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Служба в органах місцевого самоврядування – це вид публічної служби. Слід зазначити, що служба в органах місцевого самоврядування багато в чому має спільні ознаки з державною службою. Водночас особливості її організації, функціонування і проходження зумовили необхідність прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який є основним законодавчим актом щодо цієї служби. Однак у тій частині, яка не врегульована нормами Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», діють норми Закону України «Про державну службу».

Правовою основою служби в органах місцевого самоврядування є *Конституція України, закони України* від 07.06.2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування», від 21.05.1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», від 11.07.2002 р. «Про статус депутатів місцевих рад», від 14.07.2015 р. «Про місцеві вибори», від 19.12.2019 р. «Виборчий кодекс України», від 05.07.2012 р. «Про зайнятість населення», від 16.12.1993 р. «Про основні засади соціального

захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», від 09.07.2003 р. «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», від 10.12.2015 р. «Про державну службу», укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти.

Організаційною основою служби в органах місцевого самоврядування є система місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст і безпосередньо, і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні й обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Відповідно до чинного законодавства, **система** місцевого самоврядування охоплює: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних **принципах**: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної

громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків відповідно до вимог ст. 11 Закону України «Про засади державної мовної політики». Отже, Закон визначає два види умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування:

- **обов'язкову** – громадянство України;
- **достатню** – відповідна освіта і професійна підготовка, володіння державною мовою та регіональними мовами.

Обмеження та заборони. На службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи:

- а) визнані судом недієздатними;
- б) які мають судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- в) які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку;
- г) які у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам.

На посадових осіб місцевого самоврядування поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції».

Посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути організаторами і безпосередніми учасниками страйків та інших дій, що перешкоджають виконанню органами державної влади, органами влади АРК чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень. Інші обмеження, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, встановлюються виключно законами України.

Призначення. Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється:

– на посаду сільського, селищного, міського голови – в порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

– на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад шляхом обрання відповідною радою;

– на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, старости – шляхом затвердження відповідною радою;

– на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради – на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Громадяни України, які вперше приймаються (обираються) на службу в органи місцевого самоврядування, складають Присягу такого змісту: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити громаді та народові України, неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, сприяти втіленню їх у життя, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, сумлінно виконувати свої посадові обов'язки». Посадова особа місцевого самоврядування підписує текст Присяги, який зберігається за місцем її роботи. Про складання Присяги робиться запис у трудовій книжці. Новообрані сільські, селищні, міські голови, голови рад складають Присягу на сесії відповідної ради.

Посада. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не дає визначення терміна «посада», а тільки визначає її види. Виходячи з теорії державної служби,

можна вважати, що посада в органі місцевого самоврядування – це державно-правова установка, яка визначає місце, обов'язки, права і відповідальність особи, що її виконує, засновується у нормативно-визначеному порядку і фінансується з державного бюджету.

Посадами в органах місцевого самоврядування є: а) виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах; б) виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; в) посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

В органах місцевого самоврядування встановлюються такі **категорії** посад:

- перша категорія – посади Київського міського голови, голів обласних рад та Севастопольського міського голови;

- друга категорія – посади Сімферопольського міського голови, міських (міст-обласних центрів) голів; заступників голів обласних рад та Севастопольського міського голови, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради;

- третя категорія – посади перших заступників та заступників міських голів (міст-обласних центрів) з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарів міських (міст-обласних центрів та міста Сімферополя) рад, міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст-обласних центрів), голів районних, районних у містах рад; керуючих справами виконавчих апаратів обласних та Севастопольської міської рад;

- четверта категорія – посади голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі, коли вони працюють у раді на постійній основі), керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, Севастопольської міської та секретаріату Київської міської рад, секретарів міських (міст обласного і республіканського в АРК значення) рад, заступників міських (міст обласного і республіканського в АРК значення) голів із питань діяльності виконавчих органів ради, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів, директорів, перших заступників, заступників директорів департаментів міських

(міст обласного і республіканського в АРК значення) рад, міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів, посади заступників голів районних рад;

– п'ята категорія – посади керуючих справами виконавчих апаратів районних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів районних у містах рад, помічників голів, радників (консультантів), спеціалістів, головних бухгалтерів управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, секретаріатів Київської та Севастопольської міських рад, керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (міст обласного і республіканського в АРК значення) рад та їх заступників, керівників відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, посади заступників міських (міст районного значення), сільських, селищних голів із питань діяльності виконавчих органів ради, секретарів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад;

– шоста категорія – посади керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районних та секретаріатів районних у містах Києві та Севастополі рад та їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст районного значення), районних у містах рад та їх заступників, помічників голів, радників, консультантів, начальників секторів, головних бухгалтерів, спеціалістів управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст обласного значення та міста Сімферополя) рад, старост;

– сьома категорія – посади радників, консультантів секретаріатів районних у містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад.

Віднесення інших посад органів місцевого самоврядування, не зазначених вище, до відповідної категорії посад в органах місцевого самоврядування здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням керівників відповідних органів місцевого самоврядування. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 р. «Про віднесення посад органів

місцевого самоврядування до відповідних категорій посад» віднесено посади:

- посади першого заступника, заступників Сімферопольського міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради – до 3 категорії;

- посади керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст – обласних центрів та м. Сімферополя) рад, заступників керуючих справами виконавчих апаратів обласних рад – до 4 категорії;

- посади заступників керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних рад, заступників керівників управлінь і відділів Севастопольської міської та секретаріату Київської міської рад, керівників управлінь, відділів та їх заступників, керівників відділів у складі управлінь міських (міст – обласних центрів та м. Сімферополя) рад, посади заступників голів районних у містах рад – до 5 категорії;

- посади керівників відділів сільських, селищних рад, заступників керівників відділів у складі управлінь міських (міст – обласних центрів та м. Сімферополя) рад, помічників голів, радників, консультантів, спеціалістів управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст – обласних центрів і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад – до 6 категорії;

- радників, консультантів, спеціалістів виконавчих апаратів районних рад – до 7 категорії.

Правовий статус. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Водночас дія цього Закону не поширюється на технічних працівників і обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування.

Основними *обов'язками* посадових осіб місцевого самоврядування є: додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;

додержання прав та свобод людини і громадянина; збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно з законом не підлягає розголошенню; постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації; сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі; шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування; недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави.

Відповідно до чинного законодавства, посадова особа місцевого самоврядування має *право*: на повагу особистої гідності, справедливе й шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян; на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи; на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації; на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці; на соціальний і правовий захист; отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків; у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення; вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї; захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку.

При прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування посадовим особам присвоюються **ранги** у межах відповідної категорії посад. Встановлюються такі ранги посадових осіб місцевого самоврядування:

- особам, які займають посади, віднесені до першої категорії, може бути присвоєно 3, 2 і 1 ранг;
- особам, які займають посади, віднесені до другої категорії, може бути присвоєно 5, 4 і 3 ранг;
- особам, які займають посади, віднесені до третьої категорії, може бути присвоєно 7, 6 і 5 ранг;
- особам, які займають посади, віднесені до четвертої категорії, може бути присвоєно 9, 8 і 7 ранг;
- особам, які займають посади, віднесені до п'ятої категорії, може бути присвоєно 11, 10 і 9 ранг;
- особам, які займають посади, віднесені до шостої категорії, може бути присвоєно 13, 12 і 11 ранг;
- особам, які займають посади, віднесені до сьомої категорії, може бути присвоєно 15, 14 і 13 ранг.

Ранги присвоюються:

- за рішенням відповідної ради – якщо посади відповідають першій та другій категорії, а також ранги сільським, селищним, міським головам, головам районних, районних у містах рад, старостам;
- сільським, селищним, міським головою, головою обласної, районної, районної у місті ради – якщо посади відповідають третій – сьомій категорії.

Ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації, результатів роботи. Ранги присвоюються одночасно з обранням (прийняттям) на службу в органи місцевого самоврядування або обранням (призначенням) на вищу посаду. Особам, які призначаються на посади з випробувальним строком, ранги присвоюються після його закінчення, за результатами роботи. Особам, які призначені на посади і мають ранги посадових осіб місцевого самоврядування або ранги державного службовця, присвоєні за попереднім місцем роботи, надбавка за ранг у період випробувального строку виплачується відповідно до цих рангів. Черговий ранг присвоюється за умови, якщо посадова особа успішно відпрацювала на займаній посаді не менше як 2 роки. За виконання особливо

відповідальних завдань посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг достроково у межах відповідної категорії посад. За сумлінну працю при виході на пенсію посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад. Посадова особа місцевого самоврядування може бути позбавлена присвоєного відповідно до цього Закону рангу лише за вироком суду. Якщо посадова особа місцевого самоврядування обрана чи призначена на посаду нижчої категорії або залишила службу в органі місцевого самоврядування, за нею зберігається присвоєний ранг. У трудовій книжці посадової особи місцевого самоврядування робиться запис про присвоєння, зміну чи позбавлення її відповідного рангу.

Кадровий резерв. За рішенням органу місцевого самоврядування створюється кадровий резерв для зайняття посад і просування по службі, який затверджується сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради. До кадрового резерву зараховуються особи, які виявили бажання зайняти посаду в органах місцевого самоврядування і мають відповідну кваліфікацію та освіту або здобувають її.

Кадровий резерв формується з:

- а) посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування і рекомендовані атестаційною комісією на вищі посади;
- б) державних службовців, які бажають перейти на службу в органи місцевого самоврядування;
- в) спеціалістів виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників навчальних закладів відповідного профілю.

Порядок формування та ведення кадрового резерву посадових осіб визначається відповідною радою. Примірний порядок формування кадрового резерву розробляється і затверджується Кабінетом Міністрів України.

Атестація. З метою оцінки ділових і професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, крім осіб, зазначених у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», посадові особи місцевого самоврядування один раз на 4 роки підлягають атестації.

Атестації *не підлягають*:

а) сільські, селищні, міські голови, голови районних у містах, районних і обласних рад, секретарі сільських, селищних, міських рад, старости, працівники патронатної служби, особи, які перебувають на посаді менше одного року;

б) молоді спеціалісти;

в) вагітні жінки чи жінки, які працюють менше одного року після виходу на роботу з відпустки по вагітності і пологах чи догляду за дитиною;

г) особи, прийняті на посаду на визначений строк.

Атестаційна комісія створюється за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради. Головою атестаційної комісії призначається секретар сільської, селищної, міської ради, заступник голови районної у місті, районної, обласної ради. У сільських, селищних радах з нечисленними виконавчими органами (до 5 осіб) атестацію може проводити сільський, селищний голова. Атестаційна комісія працює гласно. Посадова особа має право попередньо ознайомитися з матеріалами її атестації, брати участь у засіданні комісії, на якому розглядається питання про її атестування, оскаржувати, у разі незгоди, рішення атестаційної комісії сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті, районної, обласної ради протягом 10 днів із дня винесення її рішення або до суду.

За результатами атестації атестаційна комісія робить один із таких висновків:

- про відповідність займаній посаді;
- про відповідність займаній посаді за певних умов (здобуття освіти, проходження стажування, набуття відповідних навичок, підвищення кваліфікації тощо);
- про невідповідність займаній посаді.

Результати атестації мають рекомендаційний характер. Відповідно до висновку атестаційна комісія пропонує сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті, районної, обласної ради: а) визнати посадову особу атестованою; б) призначити протягом року повторне атестування (за згодою посадової особи); в) зарахувати посадову особу до кадрового резерву або призначити її на вищу посаду; г) перевести посадову особу на іншу посаду, що відповідає її кваліфікації, або звільнити її із займаної посади.

Спори, що виникають у зв'язку з проведенням атестації, вирішуються відповідно до законодавства про порядок вирішення індивідуальних трудових спорів.

Граничний вік. Відповідно до чинного законодавства, граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування становить 65 років. Ці обмеження не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються або затверджуються на відповідні посади.

Термін перебування на службі в органах місцевого самоврядування може бути продовжено, але не більш як на 5 років за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної, районної у місті, обласної ради. Рішення про продовження строку перебування на службі в органах місцевого самоврядування приймається головою відповідної ради щороку, але не більш як до досягнення посадовою особою місцевого самоврядування 70-річного віку.

Після досягнення граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування посадові особи місцевого самоврядування за рішенням відповідного голови можуть бути залишені на посадах радників чи консультантів (патронатна служба), якщо такі посади передбачені штатним розписом, на умовах строкового трудового договору.

Припинення служби. Служба в органах місцевого самоврядування припиняється на:

1) **загальних підставах**, передбачених Кодексом законів про працю України (ст.ст. 36, 38–41);

2) **спеціальних підставах**:

а) визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, повноваження сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради вважаються достроково припиненими у разі: його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови; припинення його громадянства; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; відкликання з посади за народною ініціативою; визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер; його смерті;

б) визначених Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»: відмови посадової особи місцевого самоврядування від складання Присяги (ст. 11 Закону); порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування (ст. 5 Закону); виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування (ст. 12 Закону); досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування (ст. 18 Закону).

Посадові особи місцевого самоврядування, яких притягнуто до відповідальності за корупційні правопорушення, пов'язані з корупцією або стосовно яких набрало законної сили рішення суду щодо визнання їх активів або активів, набутих за їх дорученням іншими особами або в інших передбачених ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави, підлягають звільненню з посади у порядку, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Рішення про припинення служби в органах місцевого самоврядування може бути оскаржено посадовою особою місцевого самоврядування згідно з ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України.

Перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування не є підставою для припинення служби посадовими особами виконавчих органів рад, їх секретаріатів, крім працівників патронатної служби.

Відповідальність. Особи, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування,

притягаються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно з законом.

Матеріальна шкода, завдана територіальній громаді незаконними рішеннями сільських, селищних, міських голів, голів районних у місті, районних та обласних рад, їх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету в порядку, встановленому законом.

Сільські, селищні, міські, районні у місті, районні та обласні ради, сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної та обласної ради мають право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевого самоврядування, яка завдала шкоди територіальній громаді, у розмірах і порядку, визначених законами України та статутами територіальних громад, прийнятими відповідно до законів України.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. З яких елементів складається служба як соціально-правова конструкція?
2. Назвіть підходи до розуміння поняття «публічна служба» та дайте класифікацію публічної служби.
3. Назвіть головні особливості державної служби.
4. Які є категорії посад державних службовців?
5. Назвіть групи правообмежень у державній службі.
6. Назвіть заборони для публічних службовців, що передбачені Законом України «Про запобігання корупції».
7. На яких принципах здійснюється служба в органах місцевого самоврядування?
8. Який порядок присвоєння рангів посадовим особам місцевого самоврядування?

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк та ін. ; за заг. ред. В. М. Гарашука. Х. : Право, 2016. 143 с.
2. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко ; Нац. акад. внутр. справ. К. : Юрінком Інтер, 2014. 524 с.

3. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. В. Ківалов та ін. ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Вид. 7-ме, перероб. і допов. Одеса : Фенікс, 2015. 350 с.
4. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук В. В. Середи. Львів : ЛьвДУВС, 2018. 504 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. В. Галуцько та ін. ; редкол.: В. Галуцько (голова) та ін. Вид. 2-ге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 518 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Вид. 3-тє. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
7. Ботвінов Р. Г. Публічна служба особливого призначення в Україні : монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 266 с.
8. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія / Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 231 с.
9. Державна служба в Україні : навч. посіб. / Л. Р. Біла-Тіунова та ін. ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Вид. 3-тє, перероб. та допов. Одеса : Фенікс, 2015. 191 с.
10. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства : монографія / С. В. Ківалов та ін. ; за заг. ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса : Фенікс, 2013. 436 с.
11. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-p?lang=uk#top>
12. Кабанець А. Г. Державна служба та служба в органах місцевого самоврядування : навч. посіб. ; Харк. нац. екон. ун-т. Х. : Вид. ХНЕУ, 2009. 130 с.
13. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні : підручник. Вид. 2-ге. Одеса : Фенікс, 2011. 684 с.
14. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служби в Україні : підручник для студ. вищ. навч. закл. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с.
15. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
16. Козуліна С. О., Ровинський Ю. О., Ровинська К. І. Право в публічному управлінні : навч. посіб. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 174 с.

17. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
18. Кузьменко О. В., Пастух І. Д., Плугатир М. В., Співак М. В. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) : навч. посіб. К. : Центр учбової літератури, 2015. 232 с.
19. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков та ін. ; за ред. В. В. Коваленка ; Національна академія внутрішніх справ. К. : Юрінком Інтер, 2012. 805 с.
20. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні : підручник. К. : Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.
21. Остапенко О. І., Ковалів М. В., Єсімов С. С., Гулак Л. С., Отчак Н. Я., Остапенко Л. О. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. Львів : НУ «Львівська політехніка», 2019. 504 с.
22. Павленко В. Л., Павленко В. В. Державна служба в Україні : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц., засл. юриста України А. М. Подоляки. Хмельницький : ХмЦНП, 2013. 356 с.
23. Петришин А. В. Государственная служба: историко-теоретические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография. Х. : Факт, 1998. 168 с.
24. Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-п>
25. Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 р. № 1441. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1441-2001-п>
26. Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.02.2010 р. № 225-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-2010-р#Text>
27. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page>
28. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
29. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
30. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
31. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для Украї-

- ни / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. К. : Конус-Ю, 2007. 735 с.
32. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / О. В. Скидан, В. П. Якобчук, Н. В. Дацій та ін. ; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.
 33. Швець І. Ю., Швець Ю. Ю. Державна служба України : навч. посіб. Сімферополь : ДІАЙПІ, 2013. 187 с.
 34. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : Укр. енцикл., 2002. Т. 4: Н-П. 720 с.
 35. Янюк Н. В. Принципи публічної служби в національному законодавстві України: європейський вимір. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 6. С. 150–154.

Розділ 5

ПРИВАТНІ ОСОБИ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

5.1. Громадяни України як суб'єкти адміністративного права

Відповідно до Конституції України, людина, її права й свободи є найвищою цінністю. Визнання, дотримання й захист прав і свобод людини й громадянина – обов'язок держави. Кожний громадянин України володіє на її території всіма правами й свободами й несе рівні обов'язки, передбачені Конституцією України.

Ці конституційні положення є вихідними для адміністративно-правового статусу громадян, що визначається нормами конституційної, адміністративної та інших галузей права шляхом надання громадянам прав, свобод і покладання на них обов'язків у сфері управління, а також установаження відповідальності громадян перед державою.

За своєю юридичною природою права, свободи, обов'язки й відповідальність громадян у сфері управління не відрізняються від інших прав, свобод, обов'язків і відповідальності, якими громадяни володіють у всіх галузях економічного, політичного, соціального й культурного життя. Всі громадяни України рівні перед законом незалежно від походження, соціального й майнового становища, расової та національної належності, статі, освіти, мови, переконань, зокрема релігійних, належності до громадських об'єднань, роду й характеру занять, місця проживання та інших обставин.

Обсяг і зміст адміністративної правоздатності визначається законами й прийнятими на їх основі актами управління, в яких містяться відповідні норми адміністративного права.

Конкретний обсяг прав, свобод і обов'язків громадян у сфері управління визначається низкою обставин: вік, стан здоров'я, наявність освіти тощо. Наприклад, сімейні відносини

можуть слугувати підставою для обмеження права на заняття посади у державному органі.

Громадяни України, реалізуючи свої права, свободи й покладені на них обов'язки в сфері управління, вступають в адміністративно-правові відносини з державними органами та їхніми підрозділами й посадовими особами, а також з іншими суб'єктами адміністративного права.

Адміністративно-правові відносини громадян з іншими суб'єктами адміністративного права можуть виникати:

- на основі реалізації громадянами належних їм прав у сфері управління; у зв'язку з виконанням покладених на громадян обов'язків у сфері управління;
- при захисті прав, свобод і законних інтересів громадян;
- при порушенні (невиконанні) громадянами правових обов'язків⁸⁰.

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

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

Правоздатність не може бути обмежена або відчужена, від неї неможливо відмовитися добровільно (оскільки така відмова не має юридичної сили). Правоздатність людини утворює юридичне поняття особи та громадянина.

Адміністративна дієздатність є другою складовою адміністративної правосуб'єктності. Водночас адміністративна правоздатність є основою адміністративної дієздатності громадян, оскільки вона формує умови, за яких реалізуються їхні суб'єктивні права й обов'язки.

⁸⁰ Дараганова Н. В. Адміністративне право України : навч. посіб. Вищ. навч. закл. «Нац. акад. упр.». К. : ВНЗ «Нац. акад. упр.», 2013. С. 48–49.

Адміністративна дієздатність – це визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру. В повному обсязі адміністративна дієздатність настає з досягненням 18-річного віку. Водночас вона виникає і після досягнення 16-річного віку – одержання паспорта й дотримання правил паспортної системи, охорона природи тощо. Адміністративна дієздатність може наставати в деяких випадках і до досягнення 16-річного віку.

Сукупність конкретних прав, які особа може мати відповідно до закону, потрібно класифікувати на три групи: особисті, політичні та соціально-економічні.

Особисті права і свободи громадянина – це можливість задоволення його особистих потреб. До особистих прав належать: право на повагу до гідності, право на свободу й особисту недоторканність, свободу пересування, право вільного вибору місця проживання, право вільно залишати територію України; право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; право на спростування недостовірної інформації про себе і членів своєї сім'ї тощо.

Політичні права і свободи громадян виражаються в їх можливостях реалізувати свої волевиявлення щодо об'єднання в політичні партії, проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, про що завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, та інші права і свободи.

Соціально-економічні права громадян також стають можливими у зв'язку з використанням норм адміністративного права. Це забезпечення можливості зайняття підприємницькою діяльністю, реалізації права на працю, відпочинок, соціальний захист, достатній життєвий рівень, освіту і здоров'я (ст.ст. 42–49, 53 Конституції України).

До змісту адміністративно-правового статусу входять також обов'язки. Це обов'язки захисту незалежності й територіальної цілісності України, несення військової служби, шанування державних символів України, обов'язки не шкодити природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані збитки, подавати щорічно до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про особистий майновий стан та доходи

за минулий рік у порядку, встановленому законом, та сплачувати податки і збори. Кожен зобов'язаний неухильно додержуватись Конституції та законів України, не посягати на права й свободи, честь і гідність інших людей (ст.ст. 64–68 Конституції України).

Окрім того, Закон України «Про громадянство України» визначає правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення, повноваження органів публічної адміністрації, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб.

Відповідно до вказаного Закону, громадянами України є:

1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.) постійно проживали на території України;

2) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 р.) проживали в Україні і не були громадянами інших держав;

3) особи, які прибули до України на постійне проживання після 13 листопада 1991 р. і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 р. органами внутрішніх справ України внесено напис «громадянин України», та діти таких осіб, які прибули разом із батьками до України і на момент прибуття не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України;

4) особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України⁸¹.

Відповідно до Закону України «Про громадянство України», документами, що підтверджують громадянство України, є:

1) паспорт громадянина України;

2) паспорт громадянина України для виїзду за кордон;

⁸¹ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д Пастух та ін. ; за заг. ред. В. В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. С. 140–142.

- 3) тимчасове посвідчення громадянина України;
- 4) дипломатичний паспорт;
- 5) службовий паспорт;
- 6) посвідчення особи моряка;
- 7) посвідчення члена екіпажу;
- 8) посвідчення особи на повернення в Україну.

Громадянство України набувається:

- 1) за народженням;
- 2) за територіальним походженням;
- 3) внаслідок прийняття до громадянства;
- 4) внаслідок поновлення у громадянстві;
- 5) внаслідок усиновлення;
- 6) внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя;

7) внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки;

8) у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини;

9) внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства;

10) за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Громадянство України припиняється:

- 1) внаслідок виходу з громадянства України;
- 2) внаслідок втрати громадянства України;
- 3) за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Громадянин України, який відповідно до чинного законодавства України є таким, що постійно проживає за кордоном, може вийти з громадянства України за його клопотанням.

Якщо дитина виїхала разом із батьками на постійне проживання за кордон і батьки виходять з громадянства України, за клопотанням одного з батьків разом з батьками з громадянства України може вийти і дитина.

Якщо один з батьків виїхав разом з дитиною на постійне проживання за кордон і виходить з громадянства України,

а другий залишається громадянином України, дитина може вийти з громадянства України разом з тим із батьків, який виходить з громадянства України, за його клопотанням.

Якщо один з батьків виїхав разом з дитиною на постійне проживання за кордон і виходить з громадянства України, а другий є іноземцем чи особою без громадянства, дитина може вийти з громадянства України разом з тим із батьків, який виходить з громадянства України, за його клопотанням.

Якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон і її батьки вийшли з громадянства України, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків.

Якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон з одним із батьків і він вийшов з громадянства України, а другий є громадянином України, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням про це того з батьків, який вийшов з громадянства України.

Якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон з одним із батьків і він вийшов з громадянства України, а другий є іноземцем чи особою без громадянства, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням того з батьків, який вийшов з громадянства України.

Дитина, яка відповідно до чинного законодавства України вважається такою, що постійно проживає за кордоном, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків.

Дитина, яка набула громадянство України за народженням, якщо на момент її народження батьки або хоча б один із них були іноземцями чи особами без громадянства, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків незалежно від місця проживання дитини.

Дитина, яка усиновлена подружжям, один з якого є громадянином України, а другий є іноземцем, може вийти з громадянства України за клопотанням усиновителя, який є іноземцем.

Дитина, усиновлена іноземцями або особами без громадянства, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з усиновителів.

Вихід з громадянства України допускається, якщо особа набула громадянство іншої держави або отримала документ,

виданий уповноваженими органами іншої держави, про те, що громадянин України набуде її громадянство, якщо вийде з громадянства України.

Вихід дітей віком від 14 до 18 років з громадянства України може відбуватися лише за їхньою згодою.

Вихід із громадянства України не допускається, якщо особі, яка клопоче про вихід з громадянства України, в Україні повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення або стосовно якої в Україні є обвинувальний вирок суду, що набрав законної сили і підлягає виконанню.

Датою припинення громадянства України у випадках, передбачених цією статтею, є дата видання відповідного Указу Президента України.

Підставами для втрати громадянства України є:

1) добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття. Добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство якої набуто.

Не вважаються добровільним набуттям іншого громадянства такі випадки:

а) одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства іншої держави чи держав;

б) набуття дитиною, яка є громадянином України, громадянства своїх усиновителів унаслідок усиновлення її іноземцями;

в) автоматичне набуття громадянином України іншого громадян автоматичне набуття громадянином України, який досяг повноліття, іншого громадянства внаслідок застосування законодавства про громадянство іноземної держави, якщо такий громадянин України не отримав документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави;

2) набуття особою громадянства України на підставі ст. 9 Закону України «Про громадянство України» внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів;

3) добровільний вступ на військову службу іншої держави, яка відповідно до законодавства цієї держави не є військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою.

Права та обов'язки громадян поділяють за ступенем можливості їх реалізації на **абсолютні й відносні**.

Абсолютними вважаються такі права, реалізація яких залежить лише від волевиявлення громадянина. До них, приміром, належить право громадян:

- брати участь в управлінні справами держави і безпосередньо, і через своїх представників;

- на вступ до загальноосвітньої школи;

- на особисту недоторканність;

- звертатися особисто, а також направляти індивідуальні й колективні звернення до державних органів і органів місцевого самоврядування;

- на відшкодування державою шкоди, заподіяної незаконними діями (або бездіяльністю) органів державної влади або їх посадовими особами.

Відносними є такі права, реалізація яких залежить не тільки від волевиявлення громадян, а й також від наявності фактичних можливостей для їх реалізації в цьому місці і в цей час. До них, приміром, належать право громадян на вступ до закладу вищої освіти; на керування транспортним засобом (залежить від стану здоров'я, результатів складання іспитів).

Абсолютні обов'язки – це ті обов'язки, які покладені на громадянина в сфері державного управління та виконання яких не залежить від будь-яких обставин, оскільки зумовлено нормами чинного законодавства. До таких обов'язків можна віднести: загальний обов'язок дотримуватись закону, сплачувати податки, не завдавати шкоди природі, культурним та історичним пам'яткам, а також доволі важливий обов'язок не зловживати своїми правами, водночас порушуючи права інших суб'єктів.

Відносні обов'язки – це обов'язки громадян у сфері державного управління, виконання яких залежить від низки чинників, які можуть стосуватись або волевиявлення громадянина (вступ до ЗВО – обов'язки абітурієнта; вступ на державну службу – обов'язки, визначені Законом України «Про державну службу»), або певними обставинами (в період надзвичайного стану – обов'язок обмежити пересування тощо).

Особливу групу обов'язків складають обов'язки, які виникають із деліктних правовідносин – **деліктні обов'язки** тобто це ті, які покладені на громадянина у зв'язку з його протиправною поведінкою і полягають, власне, в обов'язку суб'єкта зазнати певних обмежень своїх прав і свобод як покарання (не в кримінальному його значенні) за вчинений проступок.

Права та обов'язки громадян у сфері державного управління поділяються також на загальні й спеціальні.

Загальні права та обов'язки громадян поширюються на всі галузі й сфери управління. До загальних прав громадян, наприклад, належать: право на участь у державному управлінні й право на оскарження дій державних органів і посадових осіб, що порушують права й свободи громадян. Прикладами загальних обов'язків громадян можуть слугувати: дотримання законів, підзаконних актів, трудової дисципліни; своєчасна сплата встановлених законом податків і зборів.

Спеціальні права та обов'язки – це права й обов'язки громадян у тій чи іншій сфері або галузі або групі галузей управління. Наприклад, у сфері економіки кожен громадянин має право на вільне використання своїх здібностей і майна для підприємницької й іншої, не забороненої законом економічної діяльності. Не допускається економічна діяльність, що призводить до монополізації та недобросовісної конкуренції. У соціально-культурній сфері, наприклад, кожній особі гарантується свобода літературної, художньої, наукової, технічної творчості тощо; кожна особа має право на участь у культурному житті й користування вкладами культури, на вільний доступ до культурних цінностей. До спеціальних обов'язків належить обов'язок кожного громадянина піклуватися про збереження історичної та культурної спадщини, оберігати пам'ятники історії й культури, дотримувати правил санітарії, одержати середню загальну освіту тощо.

5.2. Особи без громадянства та іноземці як суб'єкти адміністративного права

Згідно з чинним законодавством, особа без громадянства – це особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином. **Іноземець** – це особа,

яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав.

Адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства

Іноземці й особи без громадянства користуються національним режимом, тобто мають ті ж права і свободи та виконують ті ж обов'язки, що і громадяни України, за виключенням певних обмежень, визначених Конституцією, законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Іноземці та особи без громадянства 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.

Реалізація іноземцями й особами без громадянства своїх прав і свобод не повинна завдавати шкоди національним інтересам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні.

Відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», підставами для перебування іноземців та осіб без громадянства на території України є:

1. Іноземці та особи без громадянства можуть відповідно до Закону України «Про імміграцію» іммігрувати в Україну на постійне проживання.

2. Іноземці та особи без громадянства, яких визнано біженцями в Україні або яким надано притулок в Україні, вважаються такими, які постійно проживають на території України з моменту визнання біженцем в Україні або надання притулку в Україні. Постійне проживання на території України біженців підтверджується посвідченням біженця.

3. Іноземці та особи без громадянства, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту, або яким надано тимчасовий захист в Україні, вважаються такими, які на законних підставах тимчасово проживають на території України

на період дії обставин, за наявності яких додатковий чи тимчасовий захист було надано. Тимчасове проживання на території України таких іноземців та осіб без громадянства підтверджується посвідченням особи, яка потребує додаткового захисту в Україні, або посвідченням особи, якій надано тимчасовий захист в Україні.

4. Іноземці та особи без громадянства, які відповідно до закону прибули в Україну для працевлаштування та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період роботи в Україні.

5. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для участі у реалізації проектів міжнародної технічної допомоги, зареєстрованих у встановленому порядку, та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період роботи в Україні.

6. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою проповідування релігійних віровчень, виконання релігійних обрядів чи іншої канонічної діяльності за запрошенням релігійних організацій та погодженням з державним органом, який здійснив реєстрацію відповідної релігійної організації, та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період діяльності в Україні.

7. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для участі у діяльності філій, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій іноземних держав, зареєстрованих у встановленому порядку, та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період діяльності в Україні.

8. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для роботи у представництвах іноземних суб'єктів господарювання в Україні, зареєстрованих у встановленому порядку, та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період роботи в Україні.

9. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для роботи у філіях або представництвах іноземних банків, зареєстрованих у встановленому порядку, та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період роботи в Україні.

10. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для провадження культурної, наукової, освітньої діяльності на підставах і в порядку, встановлених міжнародними договорами України або спеціальними програмами, а також іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою участі в міжнародних та регіональних волонтерських програмах чи участі в діяльності організацій та установ, що залучають до своєї діяльності волонтерів відповідно до Закону України «Про волонтерську діяльність», інформація про які розміщена на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності, отримали посвідку на тимчасове проживання та здійснюють волонтерську діяльність на базі зазначених організацій та установ, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період провадження такої діяльності.

11. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для роботи кореспондентом або представником іноземних засобів масової інформації та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період роботи в Україні.

12. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою навчання та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період навчання.

13. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою возз'єднання сім'ї з особами, які є громадянами України, або під час перебування на законних підставах на території України у випадках, зазначених у частинах третій-дванадцятій 4 статті вказаного Закону, уклали шлюб з громадянами України та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах

перебувають на території України на період до отримання дозволу на імміграцію.

14. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою возз'єднання сім'ї з особами, зазначеними у частинах другій-дванадцятій 4 статті Закону, та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України, на період, зазначений в частинах другій-дванадцятій 4 статті Закону.

15. Іноземці та особи без громадянства, які в'їхали в Україну на інших законних підставах, вважаються такими, які тимчасово перебувають на території України на законних підставах на період наданого візою дозволу на в'їзд або на період, встановлений законодавством чи міжнародним договором України.

16. Іноземці та особи без громадянства, які до прийняття рішення про припинення громадянства України постійно проживали на території України і після прийняття рішення про припинення громадянства України залишилися постійно проживати на її території, вважаються такими, які постійно проживають в Україні.

17. Особи, звільнені з пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, на підставі рішення суду про скасування рішення про їх затримання або примусове видворення за межі України, або яких до завершення граничного строку перебування у таких пунктах не було примусово видворено за межі України з причин відсутності проїзного документа, транспортного сполучення з країною їхнього походження або з інших причин, незалежних від таких осіб, визнаються такими, які на законних підставах тимчасово перебувають в Україні на період дії обставин, що унеможливають їх примусове видворення за межі України.

18. Іноземці та особи без громадянства, які в установленому порядку уклали контракт про проходження військової служби у Збройних Силах України, вважаються такими, які на законних підставах тимчасово проживають на території України на період дії контракту про проходження військової служби у Збройних Силах України. Тимчасове проживання на території України таких іноземців та осіб без громадянства

підтверджується військовим квитком рядового, сержантського і старшинського складу.

Обмеження для іноземців та осіб без громадянства

1. Не можуть обирати і бути обраними до органів державної влади та самоврядування.

2. Не можуть брати участь у референдумах і набувати статусу державного службовця.

3. Бути членами політичних партій.

4. Перебувати на військовій службі. На іноземців та осіб без громадянства не поширюється загальний військовий обов'язок.

Відповідальність іноземців та осіб без громадянства

Іноземці й особи без громадянства, які вчинили злочин, адміністративні або інші правопорушення, несуть відповідальність на загальних підставах.

Окрім визначених законодавством загальних заходів державного примусу (адміністративних стягнень, кримінальних покарань), до вказаних осіб можуть застосовуватись і такі заходи до державного примусу:

Скорочення строку перебування в Україні – у випадку, коли іноземці чи особи без громадянства вчиняють правопорушення, за які не передбачено адміністративної або кримінальної відповідальності.

Добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства – стосується іноземців та осіб без громадянства, які отримали повідомлення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, що втратили або позбавлені статусу біженця або додаткового захисту і не використали права на оскарження таких рішень, а також особи, які отримали повідомлення про відхилення скарги про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і не використали права на його оскарження до суду, особи, які отримали рішення суду про підтвердження рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, повинні добровільно повернутися в країну походження або третю країну в установленій строк, якщо вони не мають інших законних підстав для перебування в Україні, встановлених цим Законом.

Іноземці та особи без громадянства, які не мають законних підстав для перебування в Україні або які не можуть виконати обов'язок виїзду з України, не пізніше дня закінчення відповідного строку їх перебування у зв'язку з відсутністю коштів або втратою паспортного документа можуть добровільно повернутися в країну походження або третю країну, у тому числі за сприяння міжнародних організацій.

Рішення про добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства, зазначених у частинах першій і другій цієї статті, приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, за заявою іноземця та особи без громадянства про добровільне повернення.

У разі прийняття рішення про добровільне повернення іноземцю та особі без громадянства, зазначеним у частинах першій і другій цієї статті, видається довідка про особу, яка добровільно повертається. Зазначена довідка є підставою для тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України на строк до завершення процедури добровільного повернення. У разі завершення процедури добровільного повернення така довідка вилучається або визнається недійсною.

Строк здійснення процедури добровільного повернення не повинен перевищувати 60 днів.

У разі прийняття рішення про добровільне повернення іноземця або особи без громадянства, які не досягли вісімнадцятирічного віку, має бути з'ясовано, що в разі добровільного повернення така особа повертається до одного з членів сім'ї або опікуна.

Під час здійснення процедури добровільного повернення іноземця та особи без громадянства центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, співпрацює з міжнародними та громадськими

організаціями, статутами яких передбачено сприяння у добровільному поверненні іноземців та осіб без громадянства.

Видворення за межі України. Іноземці або особи без громадянства, які вчинили злочин або адміністративне правопорушення, після відбуття призначеного покарання чи виконання адміністративного стягнення можуть бути видворенні за межі України. Рішення про видворення їх за межі України після відбуття ними покарання чи виконання адміністративного стягнення приймається органом внутрішніх справ за місцем їх перебування з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави прийняття такого рішення.

Орган внутрішніх справ чи орган охорони державного кордону можуть затримати і примусово видворити з України іноземця або особу без громадянства тільки на підставі постанови адміністративного суду. Така постанова приймається судом за зверненням органу внутрішніх справ, органу охорони державного кордону або Служби безпеки України, якщо іноземець або особа без громадянства ухиляються від виїзду після прийняття рішення про видворення або є обґрунтовані підстави вважати, що вони будуть ухилятися від виїзду.

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

Питання, пов'язані з правовим статусом біженців, регулюються Конституцією, Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», іншими нормативно-правовими актами, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Біженець не може бути висланий або примусово повернутий до країн, де його життю або свободі загрожує небезпека

через його расу, віросповідання (релігію), національність, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи або політичні переконання, за виключенням осіб, засуджених в Україні за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Не може бути визнана біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, особа:

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

- яка вчинила злочин аполітичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, якщо таке діяння відповідно до Кримінального кодексу України належить до тяжких або особливо тяжких злочинів;

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

- стосовно якої встановлено, що умови, передбачені пунктами 1 чи 13 частини першої статті 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», відсутні;

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

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

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, *зобов'язана*:

- повідомляти протягом десяти робочих днів центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, про зміну прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі;

– знятися з обліку і стати на облік центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за новим місцем проживання у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється повноваження іншого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту;

– проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за місцем проживання⁸².

Згідно із Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», є низка підстав для заборони в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну.

1. В'їзд в Україну іноземцю або особі без громадянства не дозволяється:

1) в інтересах забезпечення національної безпеки України або охорони громадського порядку;

2) якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні;

3) якщо при клопотанні про в'їзд в Україну така особа подала про себе завідомо неправдиві відомості або підроблені документи;

4) якщо паспортний документ такої особи, віза підроблені, зіпсовані чи не відповідають установленому зразку або належать іншій особі;

5) якщо така особа порушила у пункті пропуску через державний кордон України правила перетинання державного кордону України, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконала законних вимог посадових та службових осіб органів охорони державного кордону, органів доходів і зборів та інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні;

⁸² Бурбика М. М., Солонар А. В. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : Мрія, 2015. С. 31–38.

6) якщо під час попереднього перебування на території України іноземець або особа без громадянства не виконали рішення суду або органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або мають інші не виконані майнові зобов'язання перед державою, фізичними або юридичними особами, включаючи пов'язані з попереднім видворенням, у тому числі після закінчення терміну заборони подальшого в'їзду в Україну;

7) якщо така особа намагається здійснити в'їзд через контрольні пункти в'їзду-виїзду на тимчасово окуповану територію без спеціального дозволу або така особа під час попереднього перебування на території України здійснила виїзд із неї через контрольний пункт в'їзду-виїзду.

Рішення про заборону в'їзду в Україну приймається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції (Державна міграційна служба України), Службою безпеки України або органом охорони державного кордону.

Добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства

Іноземці та особи без громадянства, які отримали повідомлення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, що втратили або позбавлені статусу біженця або додаткового захисту і не використали права на оскарження таких рішень, а також особи, які отримали повідомлення про відхилення скарги про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і не використали права на його оскарження до суду, особи, які отримали рішення суду про підтвердження рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, повинні добровільно повернутися в країну походження або третю країну в установлений строк, якщо вони не мають інших законних підстав для перебування в Україні, встановлених цим Законом.

Іноземці та особи без громадянства, які не мають законних підстав для перебування в Україні або які не можуть виконати обов'язок виїзду з України, не пізніше дня закінчення

відповідного строку їх перебування у зв'язку з відсутністю коштів або втратою паспортного документа можуть добровільно повернутися в країну походження або третю країну, у тому числі за сприяння міжнародних організацій.

Рішення про добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (Державна міграційна служба України), за заявою іноземця та особи без громадянства про добровільне повернення.

У разі прийняття рішення про добровільне повернення іноземцю та особі без громадянства видається довідка про особу, яка добровільно повертається. Зазначена довідка є підставою для тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України на строк до завершення процедури добровільного повернення. У разі завершення процедури добровільного повернення така довідка вилучається або визнається недійсною.

Строк здійснення процедури добровільного повернення не повинен перевищувати 60 днів.

У разі прийняття рішення про добровільне повернення іноземця або особи без громадянства, які не досягли вісімнадцятирічного віку, має бути з'ясовано, що в разі добровільного повернення така особа повертається до одного з членів сім'ї або опікуна.

Під час здійснення процедури добровільного повернення іноземця та особи без громадянства центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, співпрацює з міжнародними та громадськими організаціями, статутами яких передбачено сприяння у добровільному поверненні іноземців та осіб без громадянства.

Примусове повернення іноземців та осіб без громадянства

Іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті в країну походження або третю країну, якщо їх дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства або суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку, або якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує

реалізацію державної політики у сфері міграції, органу Служби безпеки України або органу охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України), з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурору про підстави прийняття такого рішення. У рішенні про примусове повернення зазначається строк, протягом якого іноземець або особа без громадянства повинні виїхати з України. Зазначений строк не повинен перевищувати 30 днів з дня прийняття рішення.

Рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства може супроводжуватися забороною щодо подальшого в'їзду в Україну строком на три роки. Строк заборони щодо подальшого в'їзду в Україну обчислюється з дня винесення такого рішення. Порядок виконання рішення про заборону щодо подальшого в'їзду в Україну визначає Кабінет Міністрів України.

Один із примірників рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства видається іноземцю або особі без громадянства, стосовно яких воно прийнято. У рішенні зазначаються підстави його прийняття, порядок оскарження та наслідки невиконання. Форма рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства затверджується спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України.

Рішення про примусове повернення може бути оскаржено до суду.

Іноземець або особа без громадянства зобов'язані самостійно залишити територію України у строк, зазначений у рішенні про примусове повернення.

Контроль за правильним і своєчасним виконанням рішення про примусове повернення іноземця або особи без громадянства здійснюється органом, що його прийняв.

З метою контролю за виконанням іноземцем та особою без громадянства рішення про примусове повернення службові особи органу охорони державного кордону чи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції, можуть супроводжувати такого іноземця та особу без громадянства по території України.

У разі прийняття рішення про примусове повернення в паспортному документі іноземця або особи без громадянства скасовується віза і вилучаються документи, що підтверджують законні підстави перебування в Україні.

Примусове повернення не застосовується до іноземців та осіб без громадянства, які не досягли 18-річного віку, до іноземців та осіб без громадянства, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»⁸³.

5.3. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративного права

Суб'єкти адміністративно-правових відносин реалізують свої права й обов'язки не тільки індивідуально, а й відповідно об'єднуючись в організації (асоціації). Колективна форма задоволення потреб громадян є звичайним у світовій практиці явищем. Це достатньо самостійні утворення, у справі яких держава переважно втручається найменшим чином.

Об'єднання громадян органічно вплітаються в суспільні й насамперед адміністративно-правові відносини. Без них неможливо уявити організацію суспільства, механізм здійснення народовладдя в Україні. Тобто демократія без різноманітних об'єднань громадян неможлива.

Право громадян на свободу передбачено і гарантовано Конституцією та законодавством України, Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадянські і політичні права тощо.

Відповідно до цих документів, свобода асоціацій охоплює право громадян створювати об'єднання громадян за своїм вибором без попереднього на те дозволу, право вступати до таких організацій і право організацій самостійно виробляти свої статuti, організовувати свій апарат, мати широкі контакти з міжнародними організаціями тощо.

⁸³ Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. Редакція від 18.07. 2020. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № № 19–20. Ст. 179.

Стаття 36 Конституції України закріплює право громадян України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних й інших інтересів. Водночас ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій.

Форми суспільної активності громадян виражені в діяльності їх різних об'єднань, тому поняття «об'єднання громадян» є узагальнюючим, що відображає різноманітність цих форм у реальному житті суспільства.

Діяльність об'єднань громадян має найрізноманітніший характер. Вона може бути спрямована на участь у розробленні державної політики, розвиток науки, культури, відродження духовних цінностей, вирішення конкретних соціальних проблем окремих категорій та груп громадян, здійснення благодійної діяльності, охорону навколишнього природного середовища, обумовлюватися спільністю професійних та інших інтересів громадян.

Вказаний Закон дає офіційне визначення **об'єднань громадян**, під яким розуміється добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Тобто це нормативна, конституційно-правова основа для реалізації прав громадян на вільне об'єднання, а саме гарантована державою можливість громадян вільно об'єднуватися з іншими громадянами для задоволення своїх політичних, економічних, соціальних, професійних та інших інтересів. Природа громадських об'єднань характеризується такими трьома ознаками: добровільне членство, самоуправління та стабільність у часі.

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.

Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка.

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

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

Громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку.

З огляду на це, можна сказати, що законодавець не може втручатись у діяльність громадських організацій, окрім трьох випадків:

- при їх легалізації;
- при набутті ними прав юридичної особи;
- під час здійснення фінансового контролю за їхньою діяльністю та оподаткування.

Об'єднання громадян створюються і діють на основі таких принципів:

- 1) добровільності;
- 2) самоврядності;
- 3) вільного вибору території діяльності;
- 4) рівності перед законом;
- 5) відсутності майнового інтересу їхніх членів (учасників);
- 6) прозорості, відкритості та публічності.

Змістом їхньої діяльності є реалізація прав членів об'єднань, основою яких є їхня особиста зацікавленість, особистий інтерес, який виникає і реалізується на ґрунті поєднання особистих і громадських інтересів. Їм характерна організаційна єдність, їх члени беруть участь у виробленні основних напрямів діяльності об'єднань, у виборах керівного складу, здійснюють контроль за діяльністю всіх підрозділів об'єднань.

Завдання громадських об'єднань поєднуються із завданнями, які стоять перед суспільством на кожному етапі його розвитку.

Закон України «Про громадські об'єднання» також зазначає, що об'єднання громадян визначаються або політичною партією, або громадською організацією.

Найбільш повну характеристику об'єднань громадян дозволяє дати їх класифікація за організаційно-правовими властивостями, згідно з чим виокремлюють:

1) масові об'єднання громадян (політичні партії, творчі спілки, релігійні організації, добровільні товариства, професійні спілки тощо);

2) органи громадської самодіяльності (народні дружини по охороні громадського порядку тощо);

3) органи громадського самоврядування (ради і колективи мікрорайонів, домові, вуличні комітети тощо).

Об'єднання громадян можуть класифікуватися і за масштабами діяльності.

Згідно з цим критерієм, можна виокремити об'єднання громадян, які діють у масштабах усієї держави, масштабах окремих адміністративно-територіальних одиниць та їх частин, а також об'єднання громадян, діяльність яких має міжнародний характер і поширюється на територію не тільки України, а й інших держав. Водночас політичні партії діють лише в державному масштабі.

Масштаб діяльності органів громадської самодіяльності та органів громадського самоврядування обмежений кордонами конкретних адміністративно-територіальних одиниць.

Об'єднанням громадян притаманні ознаки, що відрізняють їх від державних організацій.

Водночас можна виокремити загальні ознаки, характерні для всіх об'єднань громадян, а також окремі специфічні ознаки, притаманні тим чи іншим об'єднанням громадян.

До загальних ознак потрібно віднести:

1) добровільність об'єднання. Це відображається у добровільності вступу та виходу з об'єднання громадян, методах роботи, сутністю яких є досягнення певної мети внутрішньо-організаційними методами, особливих формах примусу, з яких найвищою є виключення із членів об'єднання громадян;

2) організаційні заходи, якими в діяльності об'єднань громадян є самоврядування та саморегуляція;

3) відсутність у об'єднань громадян унаслідок їх природи державновладних повноважень (за винятком випадків, коли держава делегує окремі повноваження такого роду і закріплює їх законодавчо, наприклад закріплення за громадськими

інспекторами охорони природи права складати протоколи про адміністративне правопорушення).

Окремими ознаками, характерними для окремих об'єднань громадян, є:

1) членство в об'єднанні та відносини членства, що впливають звідси;

2) обов'язковість участі членів об'єднання громадян у його роботі та створенні матеріальної бази об'єднання шляхом зроблення членських внесків;

3) наявність статуту об'єднання громадян.

Зазвичай у діяльності об'єднань громадян немає комерційних цілей або одержання прибутку. Виняток становить лише діяльність кооперативних організацій.

Окрім того, допускається господарська або інша комерційна діяльність об'єднань громадян для виконання їх статутних завдань і цілей.

Політична партія – це добровільне об'єднання людей, які прагнуть домогтися здійснення ідей, які вони поділяють, задоволення спільних інтересів, організована певним чином частина якоїсь соціальної верстви, класу, покликана висловлювати і захищати інтереси цієї спільноти, домагатися їх дотримання і виконання, бути її політичним «голосом», «уособленням» окремих групових інтересів.

Громадські організації та рухи – це добровільні масові об'єднання громадян, що виникають унаслідок їхнього вільного волевиявлення на основі спільних інтересів і завдань.

Громадські організації є масовими об'єднаннями громадян, які виникають за їхньою ініціативою для реалізації довгострокових цілей, мають свій статут і характеризуються чіткою структурою.

Найпоширенішими різновидами громадських організацій є:

- профспілки;
- організації інвалідів;
- ветеранські, жіночі, молодіжні, дитячі організації;
- наукові, технічні, культурно-просвітницькі, фізкультурно-спортивні та інші добровільні товариства;
- творчі спілки;
- різноманітні земляцтва;
- фонди, асоціації, товариства тощо.

Характерною ознакою громадських організацій, як засвідчує наведене визначення, є документальне оформлення мети й завдань і організаційно-структурне забезпечення⁸⁴.

Принципи утворення та діяльності громадських об'єднань:

- 1) добровільності;
- 2) самоврядності;
- 3) вільного вибору території діяльності;
- 4) рівності перед законом;
- 5) відсутності майнового інтересу їх членів (учасників);
- 6) прозорості, відкритості та публічності.

Добровільність передбачає право особи на вільну участь або неучасть у громадському об'єднанні, зокрема в його утворенні, вступі у таке об'єднання або припиненні членства (участі) в ньому.

Самоврядність передбачає право членів (учасників) громадського об'єднання самостійно здійснювати управління діяльністю громадського об'єднання відповідно до його мети (цілей), визначати напрями діяльності, а також невтручання органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в діяльність громадського об'єднання, крім випадків, визначених законом.

Вільний вибір території діяльності передбачає право громадських об'єднань самостійно визначати територію своєї діяльності, крім випадків, визначених законом.

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

Відсутність майнового інтересу передбачає, що члени (учасники) громадського об'єднання не мають права на частку майна громадського об'єднання та не відповідають за його зобов'язаннями. Доходи або майно (активи) громадського об'єднання не підлягають розподілу між його членами (учасниками) і не можуть використовуватися для вигоди

⁸⁴ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. ; за заг. ред. В. В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. С. 158-162.

будь-якого окремого члена (учасника) громадського об'єднання, його посадових осіб (крім оплати їх праці та відрахувань на соціальні заходи).

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

Обмеження щодо утворення і діяльності громадських об'єднань

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

Громадські об'єднання не можуть мати воєнізованих формувань.

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

Громадським об'єднанням не можуть надаватися владні повноваження, крім випадків, передбачених законом.

Гарантії права на свободу об'єднання

Ніхто не може бути примушений до вступу у будь-яке громадське об'єднання. Належність чи неналежність до громадського об'єднання не може бути підставою для обмеження прав і свобод особи або для надання їй органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування будь-яких пільг і переваг.

Кожна особа має право добровільно у будь-який час припинити членство (участь) у громадському об'єднанні шляхом подання заяви до відповідних статутних органів громадського об'єднання. Членство в громадському об'єднанні припиняється з дня подання такої заяви та не потребує додаткових рішень. З того самого дня припиняється перебування члена громадського об'єднання на будь-яких виборних посадах у громадському об'єднанні. Це не поширюється на членів громадського об'єднання, обраних на посади керівника громадського об'єднання чи заступника такого керівника. Членство в громадському об'єднанні зазначених керівників припиняється з дня, наступного за днем обрання нового керівника чи його заступника.

Вимога про зазначення відомостей щодо членства (участі) особи у громадському об'єднанні, якщо така вимога не пов'язана з реалізацією особою своїх прав як особи, яка має право представляти громадське об'єднання, або члена (учасника) громадського об'єднання, не допускається, крім випадків, визначених законом.

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

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

Кількість засновників громадського об'єднання не може бути меншою, ніж дві особи.

Засновниками громадської спілки не можуть бути юридичні особи приватного права, єдиним засновником яких є одна і та сама особа.

Засновником громадської спілки не може бути юридична особа приватного права, якщо засновник (власник істотної участі) цієї юридичної особи внесений до переліку осіб, пов'язаних зі здійсненням терористичної діяльності, або щодо яких застосовано міжнародні санкції.

Засновником громадської організації не може бути особа, яку визнано судом недієздатною.

Повноваження засновника громадського об'єднання закінчуються після державної реєстрації громадського об'єднання в установленому законом порядку.

Під істотною участю у цьому Законі слід розуміти пряме та опосередковане, самостійне або спільно з іншими особами володіння 10 і більше відсотками статутного (складеного) капіталу або голосів за придбаними акціями (частками) юридичної особи або незалежно від формального володіння можливість значного впливу на управління чи діяльність юридичної особи.

Членами (учасниками) громадської організації, крім молодіжної та дитячої, можуть бути особи, визначені частиною першою статті 7 цього Закону, які досягли 14 років. Вік членів молодіжної, дитячої організації визначається її статутом у межах, встановлених законом.

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

Утворення громадського об'єднання здійснюється на установчих зборах його засновників та оформлюється протоколом.

Протокол установчих зборів громадського об'єднання має містити відомості про:

- 1) дату та місце проведення установчих зборів;
- 2) осіб, які брали участь в установчих зборах (відповідно до частини одинадцятої цієї статті);
- 3) рішення про утворення громадського об'єднання із зазначенням мети (цілей) його діяльності;
- 4) рішення про визначення найменування та за наявності – скороченого найменування громадського об'єднання;
- 5) рішення про затвердження статуту громадського об'єднання;
- 6) рішення про утворення (обрання) керівника, органів управління громадського об'єднання відповідно до затвердженого статуту;
- 7) рішення про визначення особи (осіб), яка має право представляти громадське об'єднання у правовідносинах

з державою та іншими особами і вчиняти дії від імені громадського об'єднання без додаткового уповноваження (далі – особа, уповноважена представляти громадське об'єднання), – для громадського об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність без статусу юридичної особи, якщо утворення (обрання) органів управління не передбачено рішенням про утворення такого об'єднання;

8) рішення про визначення особи (осіб), яка має право представляти громадське об'єднання для здійснення реєстраційних дій, – для громадського об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи.

Юридична особа приватного права бере участь в утворенні громадської спілки через свого керівника або іншого уповноваженого представника, який діє на підставі довіреності на вчинення дій щодо утворення громадської спілки.

У разі утворення громадського об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність без статусу юридичної особи, рішення, передбачені пунктами 5 та 6 частини другої цієї статті, приймаються, якщо наявність статуту та/або утворення (обрання) органів управління передбачено рішенням про утворення такого об'єднання.

У протоколі установчих зборів можуть зазначатися відомості і про інші прийняті на цих зборах рішення стосовно утворення та/або діяльності громадського об'єднання.

Особа може бути обрана керівником, обрана до складу керівного органу громадського об'єднання, визначена особою, яка має право представляти громадське об'єднання для здійснення реєстраційних дій, або визначена особою, уповноваженою представляти громадське об'єднання, за наявності її особистої згоди.

Протокол установчих зборів підписується головуючим та секретарем зборів.

Громадське об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність із статусом юридичної особи або без такого статусу, підлягає державній реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», протягом 60 днів з дня проведення установчих зборів.

У разі неподання (не надсилання) документів для реєстрації громадського об'єднання протягом 60 днів із дня утворення таке громадське об'єднання не вважається утвореним.

Дії від імені незареєстрованого громадського об'єднання, крім дій, пов'язаних із реєстрацією такого об'єднання, забороняються.

Вимоги цієї статті застосовуються також щодо рішень стосовно створення нового громадського об'єднання, які приймаються у зв'язку з реорганізацією громадського об'єднання.

Невід'ємною частиною протоколу установчих зборів громадського об'єднання є реєстр осіб, які брали участь в установчих зборах, в якому обов'язково зазначаються відомості:

1) щодо фізичних осіб – прізвище, ім'я та по батькові особи, дата народження, а для іноземців та осіб без громадянства також дані національного паспорта або документа, що його замінює. Дані про особу засвідчуються її особистим підписом;

2) щодо юридичних осіб – повне найменування, ідентифікаційний код, юридична адреса, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка уповноважена брати участь в установчих зборах. Ці дані засвідчуються підписом особи, уповноваженої брати участь в установчих зборах.

Громадське об'єднання повідомляє про внесення змін до статуту громадського об'єднання, зміни у складі керівних органів громадського об'єднання, зміну особи (осіб), уповноваженої представляти громадське об'єднання, зміну місцезнаходження громадського об'єднання протягом 60 днів з дня прийняття відповідного рішення.

Для отримання статусу юридичної особи громадське об'єднання, що здійснює діяльність без статусу юридичної особи, за рішенням вищого органу управління може звернутися для проведення процедури реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Припинення діяльності громадського об'єднання здійснюється:

1) за рішенням громадського об'єднання, прийнятим вищим органом управління громадського об'єднання, у визначеному статуті порядку, шляхом саморозпуску або реорганізації;

2) за рішенням суду про заборону (примусовий розпуск) громадського об'єднання.

Припинення діяльності громадського об'єднання відбувається в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Якщо вартості майна громадського об'єднання зі статусом юридичної особи, яке безпосередньо здійснює підприємницьку діяльність і щодо якого прийнято рішення про ліквідацію, недостатньо для задоволення вимог кредиторів, ліквідатор (ліквідаційна комісія) зобов'язаний звернутися до господарського суду із заявою про порушення справи про банкрутство такого громадського об'єднання відповідно до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом».

Добровільне припинення діяльності громадського об'єднання

Громадське об'єднання має право у будь-який час прийняти рішення про припинення своєї діяльності (саморозпуск).

Рішення про саморозпуск громадського об'єднання приймається у порядку, встановленому статутом цього об'єднання. Вищий орган управління, який прийняв рішення про саморозпуск громадського об'єднання, створює ліквідаційну комісію або доручає керівному органу здійснювати повноваження ліквідаційної комісії для проведення припинення громадського об'єднання як юридичної особи, а також приймає рішення щодо використання коштів та майна громадського об'єднання після його ліквідації відповідно до статуту.

Припинення діяльності громадської спілки не має наслідком припинення юридичних осіб-членів цієї спілки.

Громадське об'єднання може бути заборонено судом за позовом уповноваженого органу з питань реєстрації в разі виявлення ознак порушення громадським об'єднанням вимог цього Закону. Заборона громадського об'єднання має наслідком припинення його діяльності у порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Справа про заборону громадського об'єднання розглядається у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

У разі прийняття рішення про заборону громадського об'єднання майно, кошти та інші активи громадського об'єднання за рішенням суду спрямовуються до державного бюджету.

Інші підстави для заборони діяльності громадського об'єднання, крім зазначених у частині першій цієї статті, не допускаються.

Порядок припинення громадського об'єднання:

1. Припинення громадського об'єднання включає:

1) припинення внутрішньоорганізаційної діяльності громадського об'єднання;

2) припинення громадського об'єднання як юридичної особи⁸⁵.

5.4. Підприємства, установи, організації як суб'єкти приватного права

Підприємства й установи – це організації, які виконують економічні, соціально-культурні, адміністративно-політичні й інші функції з метою задоволення матеріальних, духовних та інших потреб громадян, суспільства й держави. Вони відрізняються одні від одних за змістом, результатом і метою основної діяльності.

Підприємство – самостійний господарюючий статутний суб'єкт, який має права юридичної особи, здійснює виробничу, науково-дослідну та комерційну діяльність із метою одержання відповідного прибутку (доходу).

Підприємство має самостійний баланс, розрахункові й інші рахунки в установах банків, печатку, а промислове підприємство – і товарний знак.

Установи виконують соціально-культурні або адміністративно-політичні функції. Їх мета – створення соціальних цінностей, переважно невиробничого характеру (установи культури, освіти, охорони здоров'я тощо). З-поміж суб'єктів адміністративного права підприємства й установи посідають

⁸⁵ Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI. Редакція від 28.04.2020. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.

особливе місце, оскільки через їхню діяльність держава й суспільство здійснюють свої зовнішні та внутрішні завдання. Виконуючи економічні, соціально-культурні, адміністративно-політичні та інші функції з метою задоволення матеріальних і духовних потреб громадян, суспільства та держави, підприємства й установи повинні функціонувати в межах, установлених державою.

Чинне законодавство встановило основи взаємодії підприємств і установ із державою (органами виконавчої влади), а саме:

- порядок здійснення державної реєстрації та обґрунтування її відмови;
- перелік видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, а також порядок одержання дозволу (ліцензії) для здійснення такої діяльності;
- здійснення оперативного та бухгалтерського обліку результатів роботи;
- ведення статистичної звітності.

Незалежно від форм власності, організаційно-правових форм, підприємства й установи зобов'язані своєчасно здійснювати природоохоронні заходи, спрямовані на зменшення та компенсацію негативного впливу їх діяльності на природне середовище, здоров'я й власність людей.

У нормах права, які встановлюють адміністративно-правовий статус підприємств і установ, принциповим моментом є форма власності, оскільки поряд з положенням законодавства про те, що незалежно від виду власності й організаційно-правових форм підприємствам гарантуються рівні умови діяльності, їх адміністративно-правовий статус має свої особливості. Так, до відання державних органів належать заснування, ліквідація та реорганізація державних підприємств, затвердження їх статуту, управління ними, призначення на посаду й звільнення з посади їх керівників, укладання та розірвання з ними контрактів.

Вплив держави на недержавні підприємства й установи більш обмежений. Роль держави щодо них виявляється в установленні правових засад діяльності й контролю за їх додержанням. Цей вплив не має характеру державного управління.

З-поміж суб'єктів адміністративного права підприємства й установи посідають особливе місце, оскільки через їхню діяльність держава й суспільство здійснюють свої зовнішні та внутрішні завдання. Підприємства й установи діють не відокремлено від держави та суспільства, вони постійно в тих чи інших формах вступають у відносини з державними й суспільними інститутами.

Виконуючи економічні, соціально-культурні, адміністративно-політичні й інші функції з метою задоволення матеріальних і духовних потреб громадян, суспільства та держави, підприємства й установи повинні функціонувати в межах, установлених державою. Основний напрям державної діяльності, де підприємства й установи безпосередньо пов'язано з державою та її інститутами, – виконавча влада (від місцевого рівня до центральних органів виконавчої влади) та місцеве самоврядування. У відносинах із цими суб'єктами держави та суспільства підприємства й установи практично вирішують усі питання – від створення, здійснення своєї діяльності та до її припинення. Крім указаних, підприємства й установи вступають у адміністративно-правові відносини з органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування з приводу: оперативного та бухгалтерського обліку результатів своєї діяльності; статистичної звітності; податків; безпеки виробництва та праці; протипожежної й екологічної безпеки; санітарно-гігієнічних норм і вимог щодо захисту здоров'я їх працівників, населення, споживачів продукції; охорони навколишнього середовища від забруднення та інших шкідливих впливів; відшкодування збитків, завданих нераціональним використанням землі та інших природних ресурсів і забрудненням навколишнього середовища; сплати у відповідних випадках штрафу; створення спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю та організації їх професійної підготовки; проведення непрофільних робіт у разі стихійного лиха; обставин, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями, тощо.

На добровільній договірній основі підприємства беруть участь у роботі з комплексного економічного та соціального розвитку території, що проводять державні органи або органи місцевого самоврядування.

Чинне законодавство встановило основи взаємодії підприємств і установ з державою (органами виконавчої влади), а саме: порядок здійснення державної реєстрації та обґрунтування її відмови; перелік видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, а також порядок одержання дозволу (ліцензії) для здійснення такої діяльності; здійснення оперативного та бухгалтерського обліку результатів роботи; ведення статистичної звітності. Незалежно від форм власності, організаційно-правових форм, підприємства й установи зобов'язані своєчасно здійснювати природоохоронні заходи, спрямовані на зменшення та компенсацію негативного впливу їх діяльності на природне середовище, здоров'я й власність людей. Відповідно до законодавства України, вони несуть відповідальність за додержання вимог і норм щодо охорони, раціонального використання та відновлення до рівня встановлених нормативів земель, вод, надр, лісів, інших природних ресурсів, а також за додержання встановлених нормативів викидів і скидання речовин, які забруднюють навколишнє природне середовище. Згідно з чинним законодавством, діяльність підприємств, які порушили ці норми та вимоги, може бути зупинено частково, тимчасово або припинено повністю. Підприємства й установи зобов'язані додержуватися законодавства про працю, правил безпеки на виробництві, санітарно-гігієнічних норм з охорони здоров'я працівників, населення та споживачів продукції.

Збитки, завдані підприємствам у результаті виконання ними вказівок державних та інших органів або їх посадових осіб, які порушили права підприємств, а також зумовлені ненавмисним здійсненням такими органами або їх посадовими особами передбачених законодавством обов'язків щодо підприємств, підлягають відшкодуванню за їх рахунок. Водночас уповноважені державні органи, що здійснюють контроль за додержанням підприємствами й установами відповідного законодавства в цій частині, можуть втручатися в їх діяльність і вживати щодо порушників заходів примусового впливу, передбачених законом.

У нормах права, які встановлюють адміністративно-правовий статус підприємств і установ, принциповим моментом є форма власності, оскільки поряд із положенням законодавства про те, що незалежно від виду власності

й організаційно-правових форм підприємствам гарантуються рівні умови діяльності, їх адміністративно-правовий статус має свої особливості. Так, до відання державних органів належать заснування, ліквідація та реорганізація державних підприємств, затвердження їх статуту, управління ними, призначення на посаду й звільнення з посади їх керівників, укладання та розірвання з ними контрактів.

Вплив держави на недержавні підприємства й установи більш обмежений. Роль держави щодо них виявляється в установленні правових засад діяльності й контролю за їх додержанням. Цей вплив не має характеру державного управління. Конкретні питання заснування, організації управління, визначення видів діяльності цих підприємств і установ розв'язують засновники або уповноважені ними органи. Від форми власності залежить і статус трудових колективів. Трудові колективи державних підприємств мають ширші повноваження, пов'язані із затвердженням статуту, внесенням до нього змін і доповнень, визначенням умов найму керівника, виділення зі складу підприємства, вступу й виходу з об'єднання підприємств, оренди, викупу майна тощо.

Органом управління підприємством, установою є адміністрація. Незалежно від виду, форми власності та господарювання керівник, його заступники, керівники апарату управління й структурних підрозділів, рада, правління, дирекція здійснюють функції оперативного управління підприємством, установою. Адміністрація діє в межах повноважень підприємства, установи, реалізуючи їх у вирішенні внутрішніх питань даного об'єкта та в зовнішніх зв'язках. Маючи всі необхідні розпорядчі повноваження юридично-владного характеру, вона забезпечує інтереси власника та держави. Очолює адміністрацію одноособовий керівник (директор, начальник, ректор тощо).

Керівник підприємства, установи має певні повноваження щодо представництва, розпорядження майном, коштами, комплектування та розстановки кадрів, організації роботи. Керівник визначає склад і обсяг відомостей, що становлять комерційну таємницю, порядок їх захисту. Діючи від імені підприємства, він захищає його інтереси, укладає господарські та трудові угоди, розпоряджається майном, відкриває в банках

розрахунковий та інші рахунки, видає доручення, затверджує штати, видає накази, обов'язкові для всіх працівників. Заступників керівника підприємства, керівників і спеціалістів підрозділів апарату управління й структурних підрозділів (цехів, відділів, дільниць, ферм тощо) призначає на посаду і звільняє з посади керівник підприємства.

Підприємства й установи створюють згідно з рішенням власника (власників) або уповноважених ним органів. У випадках, передбачених законодавством, їх можуть створювати за рішенням трудового колективу, наприклад, про виділення зі складу підприємства одного чи кількох структурних підрозділів для утворення нового підприємства, про вступ до об'єднання, про оренду. Згідно з антимонопольним законодавством, підприємство може бути утворено в результаті примусового розділу підприємства-монополіста.

Засновницькі документи (статут, рішення про утворення або договір засновників) повинні містити відомості про вид, предмет і мету діяльності підприємства, склад засновників і учасників, назву й місце знаходження, розмір і порядок утворення статутного фонду, органи управління, умови реорганізації та припинення діяльності підприємства. Подається також реєстраційна картка, яка одночасно є заявою про державну реєстрацію.

Чинним законодавством можуть бути передбачені й інші вимоги щодо відомостей, які подають у засновницьких документах (наприклад, статuti акціонерних товариств мають містити відомості про види акцій, які вони випускають; засновницькі документи товариств з обмеженою відповідальністю – відомості про розмір частки кожного з учасників, розмір, склад і порядок зроблення ними внесків). Якщо засновником чи одним із засновників суб'єкта підприємницької діяльності є юридична особа, її державну реєстрацію має бути підтверджено свідоцтвом про державну реєстрацію. Якщо це іноземна юридична особа, реєстрацію в країні місцезнаходження засвідчують відповідним документом (витягом із торговельного, банківського або судового реєстру тощо). Коли власником є фізична особа, її підпис на документах засвідчує нотаріус.

Статут підприємства затверджує засновник (засновники), а державного комунального підприємства, заснованого

на власності адміністративно-територіальних одиниць, або підприємства, в майні якого частка держави чи місцевого органу становить понад 50%, – засновник разом із трудовим колективом.

Підприємства й установи підлягають державній реєстрації. З моменту реєстрації вони набувають права юридичної особи. Діяльність незареєстрованого підприємства чи установи заборонено. Відмова в державній реєстрації підприємства може виникнути через порушення порядку створення підприємства, а також у разі невідповідності установчих документів вимогам законодавства. Не допускається відмова в державній реєстрації підприємства з мотивів недоцільності його створення. Відмову в державній реєстрації може бути оскаржено засновниками в суді.

При зміні основних положень статуту чи виду підприємства або установи здійснюють їх перереєстрацію в порядку, встановленому для реєстрації.

Діяльність підприємства, установи зупиняється в зв'язку з ліквідацією або реорганізацією (злиттям, приєднанням, поділом, виділенням, перетворенням) за рішенням власника чи органу, вповноваженого його створювати. У випадках, передбачених законодавством, таке рішення приймає власник за участю трудового колективу. В окремих випадках припинення діяльності підприємства, установи підлягає погодженню з місцевими чи антимонопольними органами.

Підприємства й установи ліквідують у разі визнання їх банкрутами на підставах, передбачених законодавством.

Підприємство, установу вважають реорганізованими або ліквідованими з моменту виключення їх з державного реєстру⁸⁶.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Охарактеризуйте адміністративно-правовий статус громадянина України.
2. Перелічіть особливості адміністративно-правових відносин громадян з іншими суб'єктами адміністративного права.

⁸⁶ Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2007.

3. Поясніть особливості адміністративно-правового статусу осіб без громадянства.
4. Обґрунтуйте перелік наведених обмежень для іноземців та осіб без громадянства.
5. Правове регулювання діяльності громадських об'єднань, їх види.
6. Наведіть принципи утворення громадських об'єднань.
7. Охарактеризуйте діяльність підприємств, установ та організацій як суб'єктів адміністративного права.
8. Назвіть функції, які виконують підприємства й установи.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право : підручник / НУ «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого» ; за заг. ред.: Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. 2-ге вид., переробл. та допов. Х. : Право, 2013. 656 с.
2. Адміністративне право : посібник для підготовки до іспиту / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін. ; за заг. ред. В. М. Гаращука. Х. : Право, 2016. 144 с.
3. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
4. Адміністративне право України : навч. посіб. / Н. В. Дараганова ; Вищ. навч. закл. «Нац. акад. упр.». К. : ВНЗ «Нац. акад. упр.», 2013. 271 с.
5. Адміністративне право України : навч. посіб. для підготовки до іспитів / І. В. Тетарчук, Т. Є. Дяків. К. : Центр учбової літ., 2013. 212 с.
6. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Вид. 2-ге, змін. і доп. К. : Істина, 2012. 528 с.
7. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. К. : Істина, 2009. 480 с.
8. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
9. Адміністративне право України : підручник : у 2 т. / Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна». Херсон : ХМД, 2013. Т. 1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс / В. В. Галуцько та ін. 2013. 393 с.
10. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. Т. 2. Особлива частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К. : Юридична думка, 2009. 624 с.

11. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
12. Адміністративне право України : навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоець, Г. Ю. Гулевської. К. : Істина, 2007. 216 с.
13. Адміністративне право України: слов. термінів : навч. посіб. для студентів ВНЗ / Д. Є. Андреева та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Т. О. Коломоець, д-ра юрид. наук, проф. В. К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». К. : Ін Юре, 2014. 519 с.
14. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Зуй В. В. Адміністративне право : підручник. Х. : Право, 2010. 624 с.
15. Битяк Ю. П., Зуй В. В., Гаращук В. М. Адміністративне право. Альбом схем : навч. посіб. Х. : Право, 2012. 160 с.
16. Бородін І. Л. Адміністративне право України : підручник. К. : Алерта, 2019. 548 с.
17. Бурбика М. М., Солонар А. В. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : Мрія, 2015. 358 с.
18. Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. КНУ ім. Т. Шевченка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
19. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Редакція від 01.01.2020. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
20. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. ; за заг. ред. В. В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
21. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI. Редакція від 03.03.2016. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 16. Ст. 146.
22. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI. Редакція від 28.04.2020. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
23. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III. Редакція від 25.08.2019. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 13. Ст. 65.
24. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Редакція від 16.07.2019. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
25. Про імміграцію : Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III. Редакція від 18.07.2020. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 41. Ст. 197.

26. Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України від 01.12.1998 р. № 281-XIV. Редакція від 01.01.2016. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 1. Ст. 2.
27. Про політичні партії : Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-III. Редакція від 19.04.2020. *Відомості Верховної Ради України*. 2001 р. № 23. Ст. 118.
28. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. Редакція від 18.07.2020. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. №№ 19–20. Ст. 179.
29. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV. Редакція від 25.09.2019. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст. 397.
30. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 р. № 987-12. Редакція від 31.01.2019. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. Ст. 283.
31. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / К. : Атіка, 2011. 624 с.

Розділ 6

ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

6.1. Поняття, ознаки та види форм публічного управління

Поняття «форма» є однією з основних категорій філософії та має кілька тлумачень. У правознавстві використовують зазвичай поняття «форма» як 1) зовнішній вид, зовнішній обрис; 2) устрій, структуру будь-чого, систему організації⁸⁷.

В юридичній літературі вживаються такі синонімічні поняття, що визначають зовнішній вираз управлінської діяльності у публічно-правовій сфері: «форми публічного управління», «форми управління», «форми публічного адміністрування», «форми державного управління», «форми управлінської діяльності», «форми адміністративної діяльності публічної влади» тощо. Також пропонується замість терміна «форма» вживати поняття «інструменти діяльності». Так, до інструментів діяльності публічної адміністрації віднесено адміністративний акт, адміністративний договір, акти-дії та акти планування, нормативні акти, електронне урядування та приватно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації⁸⁸. Однак більшість авторів традиційно пропонують використовувати поняття «форма». Відповідно до обраної точки зору щодо необхідності використання саме цього терміна різні автори пропонують такі визначення:

– форма управління – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань⁸⁹;

⁸⁷ Нагребельний В. П. Форма. Юридична енциклопедія: у 6 т. К. : Укр. енцикл., 1998. Т. 6: Т-Я. 2004. С. 294.

⁸⁸ Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. С. 243–472.

⁸⁹ Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2013. С. 152.

– форма публічного адміністрування – зовнішньо виражена дія суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в межах їх компетенції для виконання поставлених перед ними завдань та яка тягне певні наслідки⁹⁰;

– форми управлінської діяльності – це зовнішній практичний вияв конкретних дій, що здійснюються органами виконавчої влади з метою і в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності⁹¹;

– форма державного управління – це зовнішньо виражена дія – волевиявлення органу виконавчої влади (посадової особи), здійснене у межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети⁹².

У кожному із визначень наголошується, що форма публічного управління – це зовнішнє вираження управлінської діяльності певного суб'єкта, наділеного компетенцією у сфері публічного управління. Очевидно, що і діяльність, і її зовнішнє вираження обмежуються компетенцією цього суб'єкта й зумовлені тими цілями, завданнями та функціями, що ставляться перед публічною адміністрацією. Крім того, зазвичай практична реалізація форм публічного управління має наслідки правового або організаційного характеру, що актуалізує питання юридичної регламентації відповідних форм. Тобто до **ознак форм публічного управління** потрібно віднести такі:

1) є способом зовнішнього вираження діяльності публічної адміністрації (її посадових осіб);

2) обмежуються компетенцією публічної адміністрації та обумовлені реалізацією завдань і функцій суб'єктів владних повноважень;

3) переважно вимагають юридичної регламентації;

4) тягнуть певні наслідки⁹³;

⁹⁰ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 202.

⁹¹ Новиков В. В., Чистоклетов Л. Г., Федоров М. П., Остапенко О. І. Адміністративне право України. Загальна частина : навч. посіб. / за ред. О. І. Остапенка. Львів : Львівський інститут внутрішніх справ, 2001. С. 83.

⁹² Гладун З. С. Адміністративне право України : навч. посіб. Тернопіль : Карт-бланш, 2004. С. 94.

⁹³ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 203.

5) сферою реалізації є не приватноправові, а публічно-правові відносини, тобто вони спрямовані на задоволення публічного інтересу.

Отже, **формою публічного управління** потрібно вважати зовнішній вияв діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо реалізації їх завдань і функцій відповідно до компетенції у сфері публічно-правових відносин.

Є різні критерії **класифікації форм публічного управління**. Зокрема, форми публічного управління поділяються залежно від:

- спрямованості впливу – зовнішні (спрямовані на регулювання відносин між публічною адміністрацією та приватними і публічними суб'єктами права) та внутрішні (визначають відносини у структурі публічної адміністрації);

- кола осіб, на яких вони поширюються – загальнообов'язкові й адресовані конкретним суб'єктам;

- змістовних характеристик прав і обов'язків суб'єктів – односторонні (одна сторона приймає управлінське рішення, а інша має обов'язок його виконувати) та дво- або багатосторонні (в адміністративних договорах і одна, й інша сторона мають взаємні права та обов'язки);

- підстави, що зумовила використання форми – внутрішньоініціативні (публічна адміністрація за власною ініціативою у зв'язку з необхідністю врегулювання певних публічно-управлінських відносин нормативного чи індивідуального характеру їх використовує) та зовнішньоініціативні (застосовуються публічною адміністрацією за ініціативи інших суб'єктів – за зверненнями фізичних та юридичних осіб);

- юридичного змісту – зобов'язуючі; забороняючі; дозволяючі;

- способу вираження – словесні (письмові й інші) і конклюдентні (акти-дії).

Однак **найбільш поширеним є поділ форм публічного управління на правові та неправові**. Розмежування між ними проводиться залежно від характеру юридичних наслідків – виникнення юридичного ефекту. Застосування правових форм спричиняє виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин. У теорії держави та права найпоширеніший поділ правових форм реалізації

державної влади на: 1) правоустановні (правотворчість) – діяльність суб'єктів державної влади щодо встановлення правових норм, їх зміни та скасування; 2) правозастосовні – діяльність щодо реалізації приписів правових норм; 3) правоохоронні – діяльність щодо охорони правових норм від порушень. У публічному управлінні правоохоронні форми виявляються і за допомогою видання нормативних і ненормативних актів управління, укладення угод, і здійснення інших юридично значущих дій. Тому до **правових форм публічного управління** потрібно віднести:

1) видання нормативних актів публічного управління (встановлення норм права, адміністративна правотворчість);

2) видання індивідуальних актів публічного управління (застосування норм права);

3) укладання адміністративних договорів (правочинів);

4) здійснення інших юридично значущих дій.

До **неправових відносять форми**, що не належать до юридичних фактів, тобто вони не зумовлюють виникнення адміністративно-правових відносин. До таких форм відносять **здійснення організаційних заходів і виконання матеріально-технічних операцій**. Такі форми хоча й вважаються неправовими, однак вони мають відповідну юридичну базу, ґрунтуються на правових актах та приписах, і, як правило, або передують правовим (під час координаційної наради було узгоджено проект адміністративного договору про взаємодію правоохоронних органів), або сприяють реалізації правових форм (проведення низки зустрічей у відділах Національної поліції щодо роз'яснення приписів Положення про Національну поліцію).

Видання нормативних актів публічного управління (встановлення норм права, адміністративна правотворчість) передбачає діяльність публічної адміністрації, спрямовану на виконання приписів Конституції України та законів шляхом установлення за допомогою підзаконних нормативно-правових актів правил у сфері публічного управління. Адміністративна правотворчість, метою якої є розвиток (конкретизація, деталізація, поглиблення) нормативного регулювання відповідних суспільних відносин, що є предметом законодавчої регламентації, здійснюється у формі видання нормативних

актів управління. Адресатами приписів цих актів є необмежене коло осіб.

Характерною особливістю цієї форми публічного управління є доволі деталізована на нормативно-правовому рівні процедура прийняття такого акта управління. Так, відповідно до ст.ст. 49–52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»⁹⁴, акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов, які підписує Прем'єр-міністр України. Проекти актів Кабінету Міністрів України готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. Проекти актів Кабінету Міністрів України, внесені на його розгляд, реєструються Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Зареєстровані проекти актів вносяться до бази даних електронної комп'ютерної мережі. Їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України здійснюється в порядку, встановленому Урядом.

Постанови Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Уряду України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України. Якщо проект рішення отримав підтримку рівно половини посадового складу Кабінету Міністрів України і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр України, рішення вважається прийнятим. Постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування. Акти Кабінету Міністрів України включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України. Постанови Кабінету Міністрів України публікуються в Офіційному віснику України, газеті «Урядовий кур'єр», акти Уряду України також оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України.

⁹⁴ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 20. Ст. 619.

Загалом видання нормативних актів як правова форма публічного управління – це зовнішній вияв діяльності публічної адміністрації, що полягає у формуванні правових норм, їх зміні, скасуванні, заміні, тобто підготовці та виданні правових адміністративних актів, що тягнуть виникнення, зміну і припинення адміністративно-правових відносин⁹⁵.

Видання індивідуальних (правозастосовних) актів публічного управління (застосування норм права) передбачає діяльність публічної адміністрації, спрямовану на вирішення індивідуальних публічно-управлінських справ. На відміну від нормативних, індивідуальні акти управління встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини та звернені до конкретних суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Застосування норм адміністративного права розглядається як здійснювана в процедурно-процесуальному порядку діяльність публічної адміністрації, яка полягає в індивідуалізації юридичних норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих випадків в акті застосування норм права. З погляду формальної логіки це процес, який полягає у підведенні конкретного життєвого випадку у сфері публічного управління під загальну правову норму, а також ухвалення на цій основі спеціального акта – акта застосування норм права.

Ознаки застосування норм адміністративного права:

- має владний характер, тому що це діяльність компетентного суб'єкта публічної адміністрації на підставі та для реалізації наданих йому повноважень;
- має індивідуалізований, персоніфікований характер, тому що є вирішенням конкретної справи, життєвого випадку, певної правової ситуації у сфері публічного управління на основі норм права;
- має процедурно-процесуальний характер, тому що є офіційним порядком дій, складається з низки стадій;
- має творчий, інтелектуальний характер, тому що це завжди інтелектуальна діяльність. Для застосування норм права необхідно свідомо проводити низку дій;

⁹⁵ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 205.

- здійснюється на основі норм адміністративного права;
- має юридично оформлений характер – завершується ухваленням спеціального акта (зазвичай письмового), який називається актом застосування норм права або правозастосовним актом;

- у своїй результативній частині (правозастосовний акт) завжди відіграє роль юридичного факту, який породжує, змінює або припиняє конкретні адміністративні правовідносини (наприклад, вступ на державну службу, притягнення до адміністративної відповідальності тощо).

Для правильного застосування норм адміністративного права необхідним є дотримання суб'єктом публічної адміністрації таких **основних вимог**:

1. Законності (належного додержання законних процедур):

- а) при вирішенні справи діяльність публічної адміністрації ґрунтується на конкретній нормі чи сукупності норм, які прямо стосуються розглянутої справи; дотримується їх точного змісту;

- б) діє відповідно до своєї компетенції; не виходить за межі повноважень, передбачених законом; у разі їх порушення несе юридичну відповідальність;

- в) завжди застосовує правові норми, коли виникають обставини, передбачені нормою; не ухиляється від застосування норми; не припиняє дії норми з будь-якого приводу (застарілість, невідповідність місцевим умовам тощо) або під впливом особи (органу), не уповноваженої на те законом. Доки норма права не скасована, не змінена або не припинена у встановленому законом порядку, вона є обов'язковою для правозастосовного органу.

2. Обґрунтованості:

- а) виявляє всі факти, що стосуються справи;

- б) ретельно і неупереджено (об'єктивно) вивчає факти, визнає їх достовірними;

- в) відкидає всі сумнівні факти і факти, що не стосуються справи.

3. Доцільності, тобто відповідності діяльності публічної адміністрації у межах закону конкретним життєвим

обставинам місця і часу; обрання оптимального шляху реалізації норми в конкретній життєвій ситуації:

а) у межах змісту норми (яка передбачає межі в рамках одного рішення, можливість вибору між різними рішеннями, можливість застосувати норму або утриматися від її застосування) обирає рішення, яке найповніше та найправильніше відображає зміст закону;

б) при однаковому і неухильному виконанні юридичних розпоряджень діє ініціативно – з урахуванням місця і часу виконання, розумно розподіляє сили і засоби тощо;

в) зважає на індивідуальні особливості справи, соціальну значущість застосовуваної норми, її відповідність духу права.

4. Справедливості:

а) неупереджено ставиться до дослідження обставин справи, до осіб, які беруть участь у ній, до остаточного рішення;

б) приймає рішення, яке узгоджується з принципами моралі, загальнолюдськими цінностями, власними моральними переконаннями і моральними переконаннями суспільства загалом.

Застосування норм адміністративного права, як правило, складається з **чотирьох стадій**:

1) встановлення фактичних обставин справи;

2) встановлення юридичної основи справи – вибір і аналіз юридичних норм (юридична кваліфікація фактичних обставин);

3) вирішення справи і документальне оформлення ухваленого рішення шляхом видання правозастосовного акта;

4) виконання індивідуального правового акта публічного управління та здійснення контролю за його виконанням.

Як результат застосування норм адміністративного права індивідуальний акт публічного управління характеризується як оформлене у виді владного припису конкретному суб'єкту правових відносин рішення суб'єкта публічної адміністрації, що містить юридичну оцінку конкретної життєвої ситуації.

Видання нормативних та індивідуальних актів вважаються основними правовими формами діяльності публічної адміністрації.

Укладання адміністративних договорів. Сучасний етап розвитку науки адміністративного права характеризується

не лише розвитком традиційних адміністративно-правових інститутів, а й виокремленням нових адміністративних відносин, що відповідають концепції публічно-сервісної діяльності публічної адміністрації. Адміністративно-договірні форми управлінської діяльності посідають важливе місце з-поміж таких відносин, оскільки дають змогу досягнути завдань публічного управління за допомогою диспозитивних методів правового регулювання.

Відповідно до п. 14 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, **адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов’язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб’єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.**

Зважаючи на те, що на підставі більшості адміністративних договорів відбувається застосування правових норм, в юридичній літературі такий договір доволі часто належить до актів застосування норм адміністративного права. Водночас він має особливу юридичну природу, що відрізняє його від інших форм правозастосування. Так, адміністративний договір може перебувати в таких відносинах до акта правозастосування:

1) адміністративний договір може укладатися на основі та на виконання індивідуального акта публічного управління. Наприклад, рішення про надання фінансових коштів підприємству на компенсаційні виплати працівникам приймається органами служби зайнятості й оформляється наказом, на підставі якого орган служби зайнятості укладає з адміністрацією відповідного підприємства договір про виділення фінансових коштів;

2) адміністративний договір може слугувати підставою для подальшого прийняття актів публічного управління, причому і індивідуального, і нормативного характеру;

3) для реалізації деяких управлінських рішень на розсуд державно-владного суб’єкта може бути обраний адміністративний договір або акт публічного управління. Вибір того чи іншого правового управлінського засобу визначається

на розсуд відповідного державного органу і залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних чинників⁹⁶.

Також потрібно зазначити, що адміністративний договір може укладатися безпосередньо на основі норм законів або підзаконних правових актів. Наприклад, згідно з ст. 7 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», уповноважені посадові особи цього правоохоронного органу з метою виконання покладених на них завдань можуть укладати договори про співпрацю з фізичними особами, відповідно до яких дотримуючись умов добровільності і конфіденційності цих відносин, матеріально та морально заохочують осіб, які надають допомогу в запобіганні, виявленні, припиненні і розслідуванні злочинів, віднесених до підслідності Державного бюро розслідувань⁹⁷.

Юридична природа адміністративного договору полягає в тому, що він є правовим актом застосування норм права, внаслідок чого реалізується компетенція публічної адміністрації. За його допомогою упорядковуються адміністративно-правові відносини, розмежовуються та фіксуються права й обов'язки сторін. Організаційна роль адміністративних договорів зберігається і в сучасних умовах ринкової економіки, тому що публічна адміністрація використовує їх із метою реалізації своєї економічної і соціальної політики. Вже саме закріплення взаємних прав, обов'язків і відповідальності є певною гарантією для стабілізації взаємин сторін, які мають владні повноваження або їх позбавлені.

Специфіка цілей адміністративно-правового регулювання полягає в необхідності, з одного боку, реалізувати публічний інтерес, а з іншого – забезпечити захист і реалізацію приватних інтересів. Тобто адміністративно-договірне регулювання може слугувати найбільш прийнятним способом зняття суперечностей між публічними і приватними інтересами. Тому адміністративний договір дає змогу забезпечити баланс

⁹⁶ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 209.

⁹⁷ Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листопада 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55.

інтересів усередині діяльності публічної адміністрації, а також урегулювати міждержавні, державні та місцеві інтереси⁹⁸.

Здійснення інших юридично значущих дій є формою діяльності публічної адміністрації, зміст якої полягає у констатації певного юридичного стану чи юридичного факту. Результатом такої діяльності є закріплення цього стану чи факту в правовій формі, відмінній від акту публічного управління чи адміністративного договору. Водночас таке закріплення має наслідком виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин. З-поміж юридично значущих дій виокремлюють: реєстрацію (транспортних засобів, нормативних актів, об'єктів права інтелектуальної власності тощо), ліцензування, атестацію, акредитацію, зовнішнє незалежне оцінювання результатів навчання, складання протоколів про адміністративні правопорушення тощо.

Повноваженнями щодо здійснення реєстраційних дій наділено широке коло суб'єктів публічної адміністрації – центральні органи виконавчої влади, їх територіальні підрозділи, органи місцевого самоврядування тощо. Наприклад, Міністерство юстиції України забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності тощо.

Законодавче закріплення юридично значущих дій здійснюється із урахуванням об'єкта, до якого здійснюються такі дії, і сфери публічного управління. Наприклад, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень – це офіційне визнання і підтвердження державою фактів набуття,

⁹⁸ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 209.

зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (ст. 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»)⁹⁹.

Новий Закон України «Про освіту» також містить низку визначень юридично значущих дій. Зокрема,

– ліцензування освітньої діяльності – це процедура визнання спроможності юридичної або фізичної особи надавати освітні послуги на певному рівні освіти відповідно до ліцензійних умов;

– акредитація освітньої програми – це оцінювання освітньої програми на предмет її відповідності стандарту освіти, а також спроможності закладу освіти забезпечити досягнення здобувачами освіти передбачених в освітній програмі результатів навчання;

– зовнішнє незалежне оцінювання – це оцінювання результатів навчання, здобутих особою на певному рівні освіти, що проводиться спеціально уповноваженою державою установою (організацією);

– атестація педагогічних працівників – це система заходів, спрямованих на всебічне та комплексне оцінювання педагогічної діяльності педагогічних працівників;

– сертифікація педагогічних працівників – це зовнішнє оцінювання професійних компетентностей педагогічного працівника (у тому числі з педагогіки та психології, практичних вмінь застосування сучасних методів і технологій навчання), що здійснюється шляхом незалежного тестування, самооцінювання та вивчення практичного досвіду роботи¹⁰⁰.

Здійснення організаційних заходів як одну з неправових форм публічного управління відносять до сфери практичної діяльності, яка зводиться до вчинення тих або інших управлінських дій із метою реалізації функцій публічної адміністрації. Організаційні форми мають більш допоміжний

⁹⁹ Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01 липня 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 553.

¹⁰⁰ Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. Ст. 2392.

характер, оскільки можуть бути і наслідком правової, і передувати їй, а також створювати необхідні умови для вчинення дій, які мають юридичну форму¹⁰¹. Хоча це не означає, що вона має другорядне значення, тому від стану організаційної форми залежить спеціалізація та концентрація управління, його комплексність, правильний розподіл навантаження між різними частинами¹⁰².

Організаційні заходи можливо поділити на такі види:

а) організаційно-регламентуючі – поточні заходи організаційно-технічного характеру, що спрямовані на підготовку та реалізацію основних функцій суб'єкта публічної адміністрації (підготовка та проведення нарад, конференцій, робочі зустрічі, семінари, конференції, круглі столи, інтерв'ю, прямі телефонні зв'язки з населенням посадових осіб публічної адміністрації, прийом громадян тощо);

б) організаційно-забезпечувальні – заходи, що спрямовані на матеріальне забезпечення виконання функцій публічною адміністрацією (підготовка бюджетних запитів, обговорення та затвердження звітів про використання коштів та майна суб'єкта публічної адміністрації тощо);

в) організаційно-ідеологічні – повсякденна роз'яснювальна робота, яка спрямована на ідеологічне забезпечення виконання функцій публічної адміністрації.

Хоча й організаційні заходи належать до неправової форми публічного управління, в багатьох випадках вони регламентовані нормативно-правовими актами. Так, Регламентом Кабінету Міністрів України передбачено, що такий організаційний захід, як засідання Кабінету Міністрів проводиться щосереді і розпочинається о 10-й годині. Пропозиції Прем'єр-міністрові щодо порядку денного засідання Кабінету Міністрів готує Секретаріат Кабінету Міністрів на підставі матеріалів, підготовлених для розгляду. Порядок денний засідання Уряду України складається з таких розділів: концептуальні засади

¹⁰¹ Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юрінком, 1998. С. 147.

¹⁰² Назар Ю. С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. С. 102.

реалізації державної політики; акти законодавства; кадрові питання; звіти та питання контролю; різне. На засіданнях Кабінету Міністрів головує Прем'єр-міністр, а в разі відсутності Прем'єр-міністра за його дорученням – Перший віце-прем'єр-міністр або віце-прем'єр-міністр згідно з визначеним Кабінетом Міністрів розподілом повноважень. Під час обговорення проектів актів законодавства в першу чергу приймається рішення щодо проектів, стосовно яких відсутні неврегульовані розбіжності у позиціях заінтересованих органів або застереження Секретаріату Кабінету Міністрів. За пропозицією головного рішення щодо таких проектів актів може бути прийняте в цілому без обговорення. Регламентом також врегульовано питання кворуму під час засідання Уряду України, порядок надання матеріалів, правовий статус учасників та доповідачів під час засідання, протоколювання та стенографування тощо (Глава 2 Розділу 3 Регламенту¹⁰³).

Виконання матеріально-технічних операцій вважається яскраво вираженою допоміжною формою публічного управління. Основна мета здійснення матеріально-технічних операцій – створити необхідні умови для належної реалізації правових форм або організаційної форми публічного управління. Тобто вони використовуються передусім для забезпечення процесу публічного управління.

У спеціальній літературі залежно від призначення та засобів виконання виокремлюють такі матеріально-технічні операції:

- діловодські (всі операції, які пов'язані з виготовленням документів публічною адміністрацією і яким характерний технічний характер листування, передрук, розмноження тощо);
- безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передачу засобів або майна, видачу виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення тощо);
- статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил);

¹⁰³ Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. *Офіційний вісник України*. 2007. № 54. Ст. 2180.

– інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу суб'єктів публічної адміністрації);

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

– інформаційно-технологічні (впровадження інформаційних технологій у різних ланках публічного управління)¹⁰⁴;

– внутрішньореєстраційна діяльність (реєстрація документів і подій у суб'єкті публічної адміністрації).

6.2. Правові акти публічного управління

Правотворча та правозастосовна форми публічного управління реалізуються передусім за допомогою видання правових актів публічного управління. Актуальність питання актів публічного управління пов'язана насамперед із тим, що цей різновид правових актів у адміністративному праві відіграє роль універсального інструмента управлінської діяльності. Тобто жоден управлінський процес неможливо уявити без відповідного регулювання та координації на підставі видання і застосування відповідних правових актів публічного управління, які визначають організаційні форми, методи, межі й правила функціонування і суб'єкта управління, і об'єкта управління.

Слово «акт» походить від латинського *actus* – дія; *actum* – документ, і має такі значення: 1) вчинок, дія; 2) офіційний документ¹⁰⁵. Зважаючи на таке тлумачення та безпосередню пов'язаність із зовнішнім виявом публічного управління, правові акти публічного управління визначають як форми управлінської діяльності держави, як офіційні документи публічної адміністрації, а також як управлінські дії публічної адміністрації. Найбільше практичне значення має розгляд актів управління саме як владних дій публічної адміністрації,

¹⁰⁴ Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2013. С. 155–156.

¹⁰⁵ Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В. Т. Бусел та ін. К. : Ірпінь; ВТФ Перун, 2001. С. 158.

оскільки це дає змогу теоретичні конструкції використовувати в адміністративному судочинстві, не порушуючи термінологічні та процесуальні принципи побудови Кодексу адміністративного судочинства України.

До **ознак правових актів публічного управління** слід віднести такі:

- ці акти належать до дій (рішень) суб'єктів владних повноважень, які мають публічно-владний характер і є формами діяльності публічної адміністрації;

- загальним, спонукальним мотивом прийняття будь-якого акта публічного управління є потреба в юридичному впливі на наявні у цій сфері відносини (адміністративних послуг, адміністративної відповідальності, оскарження дій та рішень суб'єктів владних повноважень тощо). Тому юридичний ефект – безпосередня мета правового акта. Мовлячи про юридичний ефект правових актів публічного управління, завжди мають на увазі вплив на відносини у сфері публічного управління у виді встановлення (зміни, скасування) правових норм чи у виді встановлення (зміни, припинення) конкретних правовідносин;

- підзаконність. Владний характер правового акта не означає, що орган, який його видає, діє на свій розсуд, поза будь-якими межами. Підзаконність правового акта означає, що він має відповідати всім вимогам законів та інших актів публічної адміністрації і за змістом, і за порядком видання та формою закріплення;

- такий правовий акт приймається виключно повноважним суб'єктом публічної адміністрації та є, як правило, одностороннім волевиявленням цього суб'єкта;

- правовий акт публічного управління повинен бути виражений у формі, встановленій нормативно-правовими актами. Такі акти видаються у встановленому порядку й згідно з офіційно передбаченою процедурою;

- правовий акт публічного управління може бути опротестований або оскаржений у встановленому чинним законодавством порядку (наприклад, в порядку адміністративного судочинства);

- правовий акт публічного управління у разі недодержання вміщених у ньому юридично-владних приписів

спричиняє особливі юридичні наслідки – відповідальність винної сторони¹⁰⁶.

Отже, **правовий акт публічного управління** – це підзаконне, офіційно оформлене владне волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації, спрямоване на встановлення, зміну, скасування правової норми чи на набуття, зміну, припинення прав та обов'язків осіб.

До правових актів публічного управління висуваються певні вимоги, які ґрунтуються на ознаках таких актів.

За змістом їх потрібно класифікувати на:

1) основні вимоги, що ґрунтуються на загальних принципах функціонування публічної адміністрації. Таким вимогам повинні відповідати всі акти публічного управління незалежно від того, ким і коли вони видаються, з якого питання та які юридичні ознаки вони мають;

2) додаткові вимоги до окремих актів публічного управління залежно від їхнього змісту та призначення (наприклад, нормативно-правові акти з обмеженим доступом не підлягають опублікуванню);

3) вимоги організаційно-технічного характеру, що, як і основні вимоги, висуваються до всіх актів публічного управління¹⁰⁷.

В юридичній літературі є декілька наукових позицій стосовно **основних (загальних) вимог**, яким повинні відповідати правові акти публічного управління. Якщо мати на меті не лише теоретичне обґрунтування цих вимог, а й надання їх переліку практичного змісту, доцільно ґрунтуватися на правових нормах, які безпосередньо застосовують суб'єкти владних повноважень та суди. Відповідно до ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють чи дотримано певної сукупності загальних вимог. Тобто правові акти

¹⁰⁶ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 217–219.

¹⁰⁷ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2007. С. 286.

публічного управління повинні бути прийняті публічною адміністрацією:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Зазначена норма кореспондується з ч. 2 ст. 19 Конституції України. Крім законів, повноваження суб'єктів владних повноважень можуть визначатися указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, іншими підзаконними нормативними актами.

«На підставі» означає, що суб'єкт владних повноважень: 1) повинен бути утвореним у порядку, визначеному Конституцією та законами України; 2) зобов'язаний діяти на виконання закону, за умов та обставин, визначених ним.

«У межах повноважень» означає, що суб'єкт владних повноважень повинен приймати рішення, а дії вчиняти відповідно до встановлених законом повноважень, не перевищуючи їх.

«У спосіб» означає, що суб'єкт владних повноважень зобов'язаний дотримуватися встановленої законом процедури і форми прийняття рішення або вчинення дії і повинен обирати лише визначені законом засоби.

Зазначені критерії, хоч і адресовані суду, але одночасно вони є і вимогами для суб'єкта владних повноважень, який приймає відповідне рішення;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано. Повноваження надаються суб'єкту публічної адміністрації для досягнення певної мети. Тому їх використання повинно відповідати меті та завданням діяльності суб'єкта, які визначені нормативним актом, на підставі якого він діє;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії). Рішення повинно ґрунтуватися на оцінці всіх фактів та обставин, що мають значення. Які саме обставини повинні бути враховані, закон не визначає. Мають значення, як правило, ті обставини, які передбачені нормою права, що застосовується. Суб'єкт владних повноважень повинен урахувати всі ці обставини, тобто надати їм правову оцінку: взяти до уваги або відхилити. У разі відхилення певних обставин, висновки повинні бути мотивованими. Водночас обґрунтованість рішення чи дії слід відрізняти від доцільності;

4) безсторонньо (неупереджено). Неупередженість є практичною реалізацією принципу рівності всіх перед законом. Приймаючи рішення, публічна адміністрація не може дискримінувати окремих суб'єктів, надавати іншим переваги, застосовувати різні критерії оцінки для різних суб'єктів. Суб'єкт публічної адміністрації не може мати особистої заінтересованості у прийнятому рішенні, крім інтересів служби;

5) добросовісно. Реалізуючи владні повноваження, суб'єкт повинен забезпечити всі права особи; запропонувати їй надати інформацію, що має значення для прийняття рішення; роз'яснити на її прохання положення законодавства, якими суб'єкт керується; обрати найліпший спосіб реалізації власних повноважень для того, щоб не завдати шкоди особі чи інтересам третіх осіб;

6) розсудливо. Рішення є розсудливим, якщо воно прийняте після уважного вивчення всіх обставин, що мають значення, і є найкращим способом (варіантом) його поведінки;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації. Рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень не можуть мати дискримінаційний характер. Вони не можуть обмежувати права одних осіб за рахунок розширення прав інших. Рівність перед законом полягає також в однаковому вирішенні тотожних питань, у однаковому ставленні до різних категорій населення;

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). Пропорційність ґрунтується на тому, що рішення суб'єкта владних повноважень зумовлює правові наслідки і для особи, і для держави чи її органів, а також може впливати на права й інтереси третіх осіб. Ці інтереси слід враховувати при прийнятті рішення;

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення. Особа має право брати участь у розгляді її звернення, знати про час та місце розгляду, наводити доводи та заперечення, користуватися правовою допомогою та іншими правами. Якщо особа виявила бажання взяти участь у процесі прийняття рішення, таке її право повинно бути реально забезпечене;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку. Строк прийняття рішення (вчинення дії чи бездіяльності) може бути встановлений законом або рішенням суб'єкта владних повноважень. Про прийняття рішення у певний строк може клопотати заявник, що є виявом його права на участь у процесі прийняття рішення. Якщо строк не встановлений, розумний строк – це найкоротший строк, достатній для прийняття рішення (вчинення дії чи бездіяльності).

Законом спеціально не визначені правові наслідки недотримання вимог, зазначених у ч. 3 ст. 2 КАС України. У разі встановлення, що рішення прийнято не на підставі, не в межах повноважень чи не у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, суд визнає таке рішення протиправним і скасовує або визнає нечинним. Необґрунтованість рішення є підставою для його скасування, якщо під час розгляду справи в суді не встановлено фактичних обставин, що унеможливуватиме прийняття оскаржуваного рішення. Порушення інших вимог зазвичай не свідчать про незаконність рішення, а тому вони не є підставою для визнання рішення протиправним і скасування. Водночас суд може відреагувати на виявлені порушення окремою ухвалою¹⁰⁸.

Правові акти публічного управління доволі чисельні та різноманітні, тому актуальним є здійснення їх класифікації. Відповідно до окремих критеріїв, **правові акти публічного управління класифікуються:**

– за юридичною природою:

1) нормативні – встановлюють загальні правила поведінки учасників адміністративно-правових відносин і розраховані на багаторазове застосування в однотипних суспільних відносинах;

2) індивідуальні – встановлюють правила поведінки в конкретних ситуаціях і стосуються конкретних осіб;

3) змішані – встановлюють правила поведінки і загально-го характеру, що розраховані на багаторазове застосування, і конкретного індивідуального спрямування;

– за суб'єктами видання:

1) акти Президента України;

2) акти Кабінету Міністрів України;

¹⁰⁸ Кравчук В. М. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. Х. : Фактор, 2011. С. 10–11.

- 3) акти центральних органів виконавчої влади;
 - 4) акти місцевих органів виконавчої влади;
 - 5) акти адміністрацій державних підприємств, установ, організацій;
 - 6) акти органів місцевого самоврядування;
 - 7) акти інших суб'єктів владних повноважень;
- за юридичною формою:**

1) укази – акти Президента України, видані в межах його повноважень;

2) постанови – акти органів публічного управління переважно нормативного характеру;

3) розпорядження – акти органів публічного управління (посадових осіб), що мають переважно індивідуальний характер;

4) рішення – акти управління, що приймаються органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами в колегіальному порядку;

5) накази – єдиноначальні акти управління, видані у процесі діяльності посадових осіб;

6) інструкції – акти управління, що визначають порядок здійснення певних дій, робіт тощо. Інструкції завжди мають нормативний характер, тому що розраховані на багаторазове використання;

– за формою вираження:

1) письмові – типові варіанти правових актів публічного управління, письмово оформлені відповідно до встановлених вимог;

2) усні – найчастіше використовуються у мілітаризованих формуваннях, їх необхідність пов'язується з постійним здійсненням управління, а також із метою адекватного реагування на зміну обстановки. Вони не вимагають письмового оформлення;

3) конклюдентні – виражаються у спеціальних сигналах, знаках, жестах осіб, що мають публічно-владні повноваження. Ідеться про дорожні знаки, спеціальні знаки та сигнали, що застосовуються на різних видах транспорту для забезпечення безпеки, жести поліцейського під час регулювання дорожнього руху тощо¹⁰⁹;

¹⁰⁹ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. К. : Атіка, 2007. С. 170–171.

– **за межею дії** (дія актів у просторі й часі):

а) діють на всій території без обмежень у часі (до актів такого виду належать ті, чия юридична сила поширюється на всю територію України і не обмежується будь-якими часовими рамками (закони, укази, постанови);

б) діють на всій території протягом певного строку (такими є акти, юридична сила яких поширюється на всю територію України, але тільки на певний, спеціально обумовлений термін. Іноді їх називають тимчасовими актами, тобто такими, що мають термін дії. До них слід віднести: акти, які регламентують питання постачання продукції державі, розміщення державних замовлень, формування державних контрактів, введення надзвичайного стану тощо);

в) діють на частині території без обмежень у часі (переважно це акти місцевих державних адміністрацій. Наприклад, правила благоустрою територій міст та інших населених пунктів, правила торгівлі на ринках тощо. Такі акти часто приймаються Президентом, Кабінетом Міністрів, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади);

г) діють на частині території протягом певного терміну (це переважно акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування).

Питання про дію актів управління в часі та просторі безпосередньо стосується проблеми припинення їх дії. В умовах режиму законності припинення дії акта зумовлене низкою об'єктивних факторів, їх дослідження дало змогу виокремити шість найзагальніших, за якими акти припиняють свою дію. Ними є:

а) виконання закріпленої в акті вимоги (наприклад сплата штрафу згідно з постановою). Проте слід зазначити, що виконання акта не у всіх випадках означає припинення його дії. Так, постанова щодо утворення органу управління не припиняє своєї дії у зв'язку з фактичним створенням органу. Такі акти припиняють свою дію тільки після їх скасування;

б) настання юридичної події. Наприклад, смерть громадянина анулює дію акта щодо призначення йому пенсії;

в) волевиявлення зацікавленої сторони, коли акт пов'язаний із здійсненням суб'єктивних прав. Зазвичай тут необхідне видання нового акта;

- г) закінчення строку дії акта, що обумовлений у ньому;
- г) поглинання змісту акта новим актом;
- д) скасування акта у встановленому порядку¹¹⁰.

Для адміністративних судів найбільше практичне значення має розмежування нормативних та індивідуальних актів публічного управління. Це зумовлено передусім тим, що процедура судового оскарження нормативних та індивідуальних актів регулюється нормами КАС України по-різному. Якщо більшість індивідуальних актів оскаржуються у загальному порядку, то ст. 171 КАС України передбачає особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень. Зокрема, у таких справах на відповідача покладається додатковий обов'язок опублікувати оголошення про відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. Така адміністративна справа вирішується протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження.

Значення розрізнення за цим критерієм актів публічного управління полягає й у тому, що нормативні акти можуть бути оскаржені широким колом осіб (фізичних та юридичних), яких вони стосуються. Індивідуальні ж акти можуть бути оскаржені лише особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушені.

Також віднесення акту управління до нормативного чи індивідуального впливає на обсяг повноважень позивача під час визначення суду, до якого буде подано позов. Відповідно до ч. 2 ст. 19 КАС України, адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, які прийняті стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених КАС України.

¹¹⁰ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 222–223.

Нормативні акти публічного управління розглядаються як правові акти управління, що встановлюють, змінюють або скасовують правові норми. Вони передбачають встановлення підзаконних загальнообов'язкових правил поведінки, що характеризуються тривалістю (неодноразовістю) застосування, невизначеністю кола адресатів. Індивідуальні ж акти публічного управління – це акти, які стосуються конкретних осіб, їх прав і обов'язків. Індивідуальні акти управління не підлягають державній реєстрації в органах юстиції, як це має місце стосовно нормативно-правових актів. Характерною рисою індивідуальних актів управління є їх очевидний правозастосовчий характер. Головне в цих актах конкретність, а саме: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері публічного управління; чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами¹¹¹.

Основними ознаками індивідуальних актів вважають такі:

а) індивідуальний характер, який виявляється, по-перше, в тому, що він вирішує цілком визначене і конкретне питання; по-друге, в ньому вказується конкретний адресат, який має додержуватися вміщеного в акті припису;

б) державно-владний характер і обов'язковий для всіх адресатів. Виконання акта гарантується, а за необхідності забезпечується примусовою силою держави. Потрібно зазначити, що такі акти не завжди містять владні приписи особі, до якої звернена норма безпосередньо. Тобто акт може бути звернений до однієї особи, а вміщені в ньому приписи – до іншої. Приміром, наказ щодо нагородження цінним подарунком. Такий акт безпосередньо звернений до тієї особи, яка таким подарунком нагороджена. Водночас вміщені в ньому державно-владні приписи спрямовані органу, що зобов'язаний цей подарунок видати;

¹¹¹ Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ : Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 01 червня 2010 р. № 781/11/13-10. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/v781_760-10

в) завжди видаються в односторонньому порядку. Вони виходять від компетентного органу (посадової особи) – суб'єкта застосування норм адміністративного права. Ця обставина залишається в силі й тоді, коли акт є результатом погодження волі учасників правовідносин. Наприклад, акти щодо призначення пенсії, надання відпустки, матеріальної допомоги тощо;

г) спричиняє виникнення, зміну, припинення адміністративних правовідносин, тобто є юридичним фактом. Водночас він не тільки юридичний факт. Такі акти виконують і регулятивні функції. Норми адміністративного права регулюють абстрактні управлінські відносини. Ця абстрактність нормативних приписів не дає змоги використовувати їх для безпосереднього впливу. З цією метою використовуються акти застосування норм права, які стають самостійним засобом управління соціальними процесами¹¹².

Мовлячи про правозастосовний характер індивідуальних актів управління, не можна применшувати їх певне регулююче значення. Адже індивідуальні акти на основі та в межах приписів, що містяться в нормативних актах, регламентують ті чи інші управлінські відносини. Але, на відміну від нормативних актів, які регулюють будь-які управлінські відносини, індивідуальні акти управління завжди регулюють конкретно визначені відносини. Різновидом індивідуальних актів є правоохоронні, юрисдикційні рішення.

Правові акти публічного управління характеризуються тим, що вони приймаються у встановленому порядку й згідно з офіційно передбаченою процедурою. **Стадіями цієї процедури** є такі:

- 1) підготовка проєкту акта публічного управління;
- 2) видання актів публічного управління;
- 3) доведення актів управління до відома адресатів – суб'єктів адміністративно-правових відносин;
- 4) набрання чинності актами управління.

Підготовка проєкту акта публічного управління здійснюється переважно відповідно до встановлених суб'єктом публічної адміністрації вимог. Наприклад, Розділ 4 Регламенту

¹¹² Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. С. 26.

Кабінету Міністрів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950, встановлює правила підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів. Зокрема, проєкти актів Кабінету Міністрів готуються на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів, доручень Прем'єр-міністра, а також за ініціативою окремих суб'єктів публічної адміністрації. Розробниками проєктів актів Кабінету Міністрів є міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації відповідно до своєї компетенції. Розроблення проєкту акта починається невідкладно після отримання відповідного завдання та триває виходячи з необхідності врахування у загальному часі підготовки проєкту акта вимог, встановлених цим Регламентом щодо часу, достатнього для погодження проєкту акта заінтересованими органами, та часу, достатнього для проведення Мініюстом правової експертизи (Глава 2 Розділу 4 Регламенту¹¹³).

Видання актів управління характеризується тим, що такі акти видаються у певному порядку, з додержанням відповідних процесуальних правил. На цій стадії акт управління стає офіційним документом. Одні акти видаються колегіальними органами, інші – єдиноначальними. Проєкт акта Кабінету Міністрів включається до порядку денного чергового засідання за умови, що він уже розглянутий на засіданні урядового комітету та завізований Першим віце-прем'єр-міністром, Віце-прем'єр-міністром. Акт Кабінету Міністрів приймається, якщо за результатами розгляду на засіданні до нього не висловлено зауважень. Прийняті акти Кабінету Міністрів Прем'єр-міністр підписує на засіданні Кабінету Міністрів. Акт, прийнятий Кабінетом Міністрів з поправками, оформляється у визначений ним строк. Після підписання акта Кабінету Міністрів внесення до його тексту будь-яких змін, у тому числі виправлення

¹¹³ Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. *Офіційний вісник України*. 2007. № 54. Ст. 2180.

орфографічних та стилістичних помилок, здійснюється шляхом прийняття відповідного рішення на засіданні Кабінету Міністрів (Глава 7 Розділу 4 Регламенту)¹¹⁴.

Доведення актів публічного управління до відома адресатів – суб'єктів адміністративно-правових відносин здійснюється у різний спосіб: одні публікуються в пресі, інші просто доводяться до відома виконавців. Перший – це оприлюднення актів законодавства України, наприклад, в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України», в якому публікуються: закони України, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, акти Конституційного Суду України, нормативно-правові акти Національного банку України, міжнародні договори України, що набрали чинності, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані Міністерством юстиції України. Акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування публікуються у місцевих друкованих виданнях, вивішуються у громадських місцях, передаються по радіо та телебаченню. Другий спосіб доведення правових актів до відома адресатів – це розсилання текстів зацікавленим учасникам управлінських відносин. Наприклад, Постанови Кабінету Міністрів або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом (з грифом «Таємно», «Цілком таємно», «Особливої важливості» або «Для службового користування»), не підлягають опублікуванню і набирають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо такими постановами не встановлено пізніший строк набрання ними чинності. У разі прийняття актів індивідуального характеру зацікавленим особам надсилаються їх копії або вони ознайомлюються з ними під розписку.

Набрання чинності актами управління – момент, коли акти публічного управління набувають юридичної сили. Питання про час набрання актом чинності вирішується по-різному: а) акт управління набирає чинності з часу його

¹¹⁴ Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. *Офіційний вісник України*. 2007. № 54. Ст. 2180.

опублікування або підписання акта єдиноначального органу компетентною посадовою особою; б) акт управління набирає чинності з моменту, вказаного у його тексті; в) в інших випадках – з моменту доведення його до виконавців. Строки введення в дію постанов Кабінету Міністрів визначено в їх тексті. У разі, якщо в постановах строк не вказаний, вони набирають чинності з часу їх прийняття. Постанови Кабінету Міністрів, що стосуються прав і обов'язків громадян, набирають чинності не раніше дня їх опублікування. Розпорядження Кабінету Міністрів набирають чинності з моменту їх підписання. Акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих адміністрацій, їх відділів і управлінь, органів місцевого самоврядування набирають чинності зазвичай в строк, вказаний у їх тексті, а коли строк не вказано, то з моменту одержання акта виконавцем¹¹⁵.

6.3. Адміністративні договори

У наукових дослідженнях є різні погляди щодо поняття та ознак адміністративних договорів. Законодавче визначення та судова практика дають змогу виокремити ознаки, що беруться до уваги під час правозастосування.

Відповідно до п. 14 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, **адміністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.**

Необхідні ознаки адміністративного договору були предметом роз'яснень Вищого адміністративного суду України. В Інформаційному листі від 01.06.2010 № 781/11/13-10 «Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ» зазначено, що необхідними ознаками адміністративного договору є суб'єктність, тобто однією із сторін договору є суб'єкт владних повноважень, та предметність – права й обов'язки учасників договору

¹¹⁵ Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Богуцький та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2013. С. 164–165.

впливають з управлінських функцій суб'єкта владних повноважень. Ще на одну ознаку адміністративного договору вказує Верховний Суд України – мета його укладання, якою є реалізація функцій держави, а саме реалізація повноважень того чи іншого органу. Інші ознаки адміністративних договорів, що виокремлені на теоретичному рівні, можуть бути застосовані для додаткової характеристики цих договорів, що зумовлює поділ ознак на необхідні та додаткові.

Необхідними ознаками адміністративного договору потрібно вважати такі:

1) суб'єктна – обов'язковою стороною у ньому є орган публічної адміністрації – суб'єкт владних повноважень. Суб'єктом владних повноважень вважається орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень;

2) предметна – його змістом (предметом) є права й обов'язки сторін, пов'язані з реалізацією органом публічної адміністрації владних управлінських функцій. Орган публічної адміністрації, вступаючи у договірні відносини, може виступати як суб'єкт господарювання або як державно-владний суб'єкт. У першому випадку договір має належати до сфери відання приватного права. Але у другому випадку, коли орган реалізовує владні управлінські функції, договір вважатиметься адміністративним;

3) цільова – метою його укладання є реалізація функцій держави, а саме реалізація повноважень органу публічної адміністрації, тобто, укладаючи відповідний договір, він діє не для задоволення особистих потреб (як фізичної чи юридичної особи), а для задоволення публічних інтересів. Публічні інтереси визначаються як відображені в праві, гармонізовані та збалансовані в певний спосіб інтереси держави як організації політичної влади, а також інтереси всього суспільства або значної його частини, зокрема територіальних громад, соціальних груп, насамперед тих із них, що власними силами за допомогою правових засобів неспроможні захистити свої інтереси (дрібні підприємці) і тому потребують державної підтримки, за відсутності якої велика ймовірність виникнення

кризових явищ у суспільстві, страйків та інших форм самозахисту¹¹⁶. Конституційний Суд України запропонував тлумачення поняття «державний інтерес», яке є наближеним до поняття «публічний інтерес». У своєму рішенні стосовно справи про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99, з'ясовуючи поняття «інтереси держави», Конституційний Суд України встановив, що державні інтереси, закріплені нормами Конституції України і нормами правових актів, відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин¹¹⁷. В основі державних інтересів завжди є потреба в здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав та інтересів усіх суб'єктів права власності й господарювання тощо. Тож для визнання адміністративних договорів, укладених суб'єктом владних повноважень, необхідно, щоб такий договір був спрямований на забезпечення публічних інтересів – охорону права власності, боротьбу із злочинністю, захист прав та свобод громадян тощо.

До **додаткових ознак** можна віднести те, що:

1) правовою основою укладення адміністративного договору є норми адміністративного права. Оскільки норми адміністративного права використовуються й іншими галузями права, то і в сфері їх дії також можуть укладатися договори адміністративного характеру. Норми адміністративного права, які регламентують укладення адміністративних договорів, можуть міститися і в законодавчих актах, і в актах публічного управління. Хоча потрібно визнати, що пріоритет є за нормами, які містяться в актах законодавства. Акти публічної адміністрації зазвичай уточнюють і конкретизують зміст перших;

¹¹⁶ Вінник О. М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення : монографія. К. : Атіка, 2003. С. 26.

¹¹⁷ Рішення стосовно справи про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99 // Постанова пленуму Верховного Суду України за 1972–2002 : офіц. вид. / за заг. ред. В. Т. Маляренка. К. : А.С.К., 2003. С. 26.

2) сторони адміністративного договору є формально рівними. Хоча у відносинах публічного управління суб'єкти, які уклали договір, можуть бути за своїм адміністративно-правовим статусом й нерівними, як сторони договору вони мають кореспондуючі права й обов'язки, у зв'язку з чим вважаються формально рівними. Тому адміністративний договір може бути укладений і між юридично рівними, і юридично нерівними суб'єктами, однак завжди пов'язаний із виникненням адміністративно-договірних правовідносин і залежно від можливості застосування диспозитивного методу регулювання цих відносин буде залежати рівень свободи учасників адміністративної угоди. Проте викладене не означає рівності суб'єктів поза межами даних адміністративно-договірних відносин¹¹⁸;

3) адміністративний договір має зазвичай організаційний характер. За допомогою укладання такого виду договору сторони організують спільну або узгоджену діяльність у сфері публічного управління;

4) є наявні застереження про виключні повноваження публічної адміністрації. Такі застереження передбачають для суб'єкта владних повноважень можливість після укладення договору без згоди іншої сторони змінити зазначені положення договору в односторонньому порядку; безпосередньо без участі суду накласти нові обтяження або санкції на іншу сторону; давати додаткові вказівки щодо виконання договору; контролювати виконання зобов'язань іншою стороною; відмовитися від пролонгації договору, якщо це суперечить «загальному благу»¹¹⁹.

Зважаючи на ознаки та законодавче визначення, **адміністративним договором потрібно вважати угоду, укладену суб'єктом владних повноважень з іншими суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, змістом якої є права й обов'язки сторін, пов'язані з реалізацією владних управлінських функцій.**

¹¹⁸ Біла В. Р. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2011. С. 46.

¹¹⁹ Завальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2010 С. 13.

Сукупність ознак дає змогу визначити ту чи іншу угоду як адміністративний договір. Зокрема, до адміністративних договорів належать:

1) договори щодо компетенції та виконання інших державних і самоврядних функцій (договори про взаємодію правоохоронних органів; договори про передачу функції з управління об'єктами державної власності господарським структурам та уповноваженим особам; договори про передачу функції з управління корпоративними правами держави; договори між органами місцевого самоврядування про перерозподіл окремих повноважень та власних бюджетних коштів; договори між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах або відповідними органами місцевого самоврядування щодо об'єднання на праві спільної власності об'єктів права комунальної власності, а також коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, а також щодо створення для цього відповідних органів і служб; договори між місцевим органом виконавчої влади й органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій тощо; договори між центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, та центральним чи місцевим органом виконавчої влади чи підприємством, установою і організацією державної форми власності про передачу функцій щодо розміщення замовлень на поставку матеріальних цінностей до державного резерву тощо);

2) договори у сфері оподаткування (договори між податковим органом і платником податків щодо розстрочення та відстрочення податкових зобов'язань платника податків; договір про визнання електронних документів платника податків тощо);

3) договори щодо закупівлі (поставки) продукції, товарів та послуг для публічних потреб (договори між виконавчим органом сільської, селищної чи міської ради і підприємством, установою або організацією щодо виробництва продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади; договори між місцевим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, з одного боку, і недержавним

суб'єктом, який надає соціальні послуги, щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку і якості надання соціальних послуг тощо);

4) договори щодо залучення інвестицій для задоволення публічних потреб (договори між виконавчим органом сільської, селищної чи міської ради і підприємством, установою або організацією щодо участі останніх у комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координації цієї роботи на відповідній території; угоди про розподіл продукції; договори між виконавчим органом сільської, селищної чи міської ради і підприємством, установою або організацією щодо участі останніх у комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координації цієї роботи на відповідній території тощо);

5) окремі договори у сфері трудових (службових) правовідносин (угоди за участю органу державної влади, що укладаються на державному, галузевому, регіональному рівнях на підставі Закону України «Про колективні договори і угоди»; контракти з військовослужбовцями; договір про вступ громадян на службу до правоохоронного органу тощо)¹²⁰.

Усю сукупність адміністративних договорів можна **класифікувати за:**

1) юридичними властивостями:

– правоустановчі (нормативні) (положення цих адміністративних договорів установлюють певні правила поведінки органів публічної адміністрації та регламентують порядок їх взаємодії одні з одними. Нормативні договори містять правила, що регулюють поведінку не тільки безпосередніх учасників договору, а й інших суб'єктів, ненаділених владними повноваженнями, тобто нормативний адміністративний договір має зовнішній юридичний вплив. Договірні приписи цих договорів завжди розраховані на довготривале та багаторазове використання;

– правозастосовні (індивідуальні) (ці договори спрямовані на встановлення, зміну або припинення конкретних видів адміністративних правовідносин. Вони конкретизують норми

¹²⁰ Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. С. 272–273.

адміністративного права, на основі яких укладаються, у конкретних правовідносинах, що формуються у сфері публічного управління. На відміну від нормативних, індивідуальні адміністративні договори можуть укладати і між суб'єктами владних повноважень, і між органом публічної адміністрації та юридичною чи фізичною особою);

2) правовим статусом сторін договору:

– договори між двома або більше суб'єктами владних повноважень;

– договори між суб'єктом владних повноважень та іншими учасниками адміністративно-правових відносин, які не наділені владними повноваженнями;

3) цілеспрямованістю договірних відносин:

– адміністративні договори, що регулюють дії суб'єктів, підлеглих сторонам угоди (наприклад, якщо договір був підписаний між Генеральною прокуратурою України та Міністерством внутрішніх справ України, то виконання певних дій покладається не лише на цих суб'єктів, а й на органи та підрозділи, що їм підлеглі. Тобто у цьому випадку коло суб'єктів виконання адміністративного договору значно розширюється);

– адміністративні договори, які регулюють погоджені управлінські дії контрагентів, тобто договори, що регулюють діяльність виключно сторін-учасників угоди;

– адміністративні договори змішаного типу (тобто у такому разі норми адміністративного договору регулюватимуть не лише діяльність сторін-учасників угоди, а й органів і підрозділів, що їм безпосередньо підпорядковуються);

4) змістовним наповненням:

– зобов'язувальні (адміністративні договори, де один або обидва його учасники зобов'язуються зробити певні дії, водночас кожна з сторін договору вправі вимагати виконання обов'язкових, особливо обумовлених у договорі дій);

– розпорядницькі (адміністративні договори, що спричиняють безпосередню зміну правового статусу, правових обставин. Вони вимагають виконання обов'язків, установлених не тільки договором, а й нормативними актами. Розпорядницькі адміністративні договори вимагають виконання договірних зобов'язань, однак вони надають сторонам визначену

автономність у використанні застосовуваних правових засобів, зумовлюють нові правові відносини, змінюють право¹²¹;

5) характером відносин між суб'єктами адміністративного договору:

– координаційні договори – укладаються суб'єктами, що зазвичай не мають один щодо одного управлінських повноважень із метою узгодження діяльності у сфері публічного управління. Доцільність укладення координаційних адміністративних договорів зумовлена об'єктивними процесами децентралізації та деконцентрації державної влади¹²². Метою укладення таких договорів є налагодження ефективної взаємодії органів публічної адміністрації під час виконання спільних завдань. Саме завдяки укладанню таких адміністративних договорів є можливим уточнення, конкретизація та додаткове гарантування виконання повноважень усіма органами державної влади для забезпечення реалізації публічних інтересів;

– субординаційні договори – укладаються суб'єктом, який володіє будь-якими спеціальними повноваженнями щодо іншого учасника договірних відносин. Субординаційні договори – це договори між суб'єктами публічного управління, що перебувають у супідрядності, наприклад, між органами управління і громадянами або тільки між суб'єктами управління всередині адміністрації¹²³.

Укладення договору передбачає дві групи процесуальних дій – подання пропозиції про укладення договору (оферта) та її прийняття (акцепт). У доктрині права порядок укладення договору розглядається як визначена правовими нормами юридично-логічна послідовність стадій установалення прав та обов'язків, здійснених на основі погоджених дій осіб, звернених назустріч одна одній виражених у різноманітних способах

¹²¹ Ярмук О. М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2009. С. 167–168.

¹²² Люшик О. М. Координаційні адміністративні договори у діяльності правоохоронних органів. *Актуальні аспекти підготовки фахівців для підрозділів міліції громадської безпеки* : матер. звіт. наук. конф. фак. громадської безпеки (м. Львів, 24 лютого 2012 р.). Львів : ЛьвДУВС, 2012. С. 85.

¹²³ Стефанюк В. Адміністративний договір – вимога сьогодення. *Право України*. 2003. № 11. С. 14.

узгодження умов договору¹²⁴. Є три **способи укладання адміністративних договорів: загальний, спеціальний і судовий.**

Загальний порядок укладання договорів складається з таких стадій:

1. Стадія організації договірному процесу (встановлення необхідності врегулювання конкретної управлінської проблеми за допомогою укладення адміністративного договору, визначення потенційних учасників договірних відносин, встановлення нормативно-правових підстав для укладення адміністративної угоди, визначення матеріально-технічного забезпечення, кадрових можливостей виконання договору).

2. Стадія проведення попередніх переговорів (проведення консультацій між потенційними сторонами для виявлення взаємної зацікавленості в реалізації змісту (умов) договору, визначення основних вимог до контрагента, складання робочого проекту договору).

3. Стадія узгодження умов адміністративного договору та прийняття рішення (вирішуються переддоговірні спори, досягається згода щодо всіх умов адміністративного договору, формується остаточний текст договору, приймається рішення у відповідній формі щодо укладення договору).

4. Стадія оформлення договору (надається відповідна форма адміністративному договору, зважаючи на вимоги юридичної техніки, здійснюється у випадках, передбачених законодавством реєстрація договору).

На зміст адміністративного договору як юридичного документа впливають певні правила, які є спеціальними з погляду виокремлення адміністративного договору з-поміж інших юридичних документів.

1. Стиль адміністративного договору повинен бути спокійним, стриманим, байдужим до суб'єктивних переживань та емоцій. Це правило дає змогу об'єктивно викладати суть договору та зробити його зрозумілим. Під стилем адміністративного договору розуміють різновид мови, який історично склався, такий, що відрізняється і складом та характером речових способів, і закономірністю їх застосування.

¹²⁴ Бородовський С. О. Укладення, зміна та розірвання договору у цивільному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. К., 2005. С. 48.

При складанні адміністративного договору як юридичного документа повинен застосовуватися діловий стиль, який задовольняє потреби суспільства у документальному оформленні різних актів державного, громадського, політичного, економічного життя, ділових відносин між державними організаціями, а також між членами суспільства в офіційній сфері їх спілкування.

2. Текст адміністративного договору повинен ґрунтуватися на загальноприйнятій юридичній термінології.

Процес створення тексту адміністративного договору, незважаючи на видиму формальність, полягає у логічності та послідовності викладення, у мотивованості деяких пунктів і формальній визначеності. Водночас зміст договору формулюється в резонансі з правовою теорією, звичаями ділового обороту, практикою, що виникла. В тексті адміністративного договору потрібно уникати різночитань у формулюваннях.

3. Формулювання в адміністративному договорі повинні бути однозначними, не можна допускати багато варіантів їх тлумачення. Як вказано у літературі, стиль законодавчо-розпорядчих документів потребує точності та неможливості будь-яких непорозумінь. Це правило повною мірою стосується і адміністративних договорів, від однозначності формулювання яких прямо залежить точність виконання договірних обов'язків.

4. Ясність викладення в адміністративному договорі визначає доступність для зрозуміння; не припустима його надмірна завантаженість непотрібним текстовим заповненням або занадто нескладною термінологією.

5. При складанні адміністративного договору слід уникати занадто великих пояснень спеціальних юридичних термінів.

6. Відсутність у тексті адміністративного договору архаїчних виразів.

7. Дотримання під час складання адміністративного договору правил граматики з урахуванням специфіки юридичної термінології. Це правило походить від юридичної класики, коли одна кома кардинально змінює зміст фрази.

8. При складанні адміністративного договору потрібно дотримуватися оптимального співвідношення між узагальненими й індивідуальними випадками, які можуть виникнути

у сфері дії такого договору. Текст адміністративного договору не повинен бути занадто коротким, інакше багато відносин не будуть ним урегульовані або адекватно відображені, що буде підставою для неправильного тлумачення тексту договору, ускладнить його виконання. Стислість адміністративного договору не може бути надмірною, тобто її не слід досягати через обмеження змісту, в якому можуть бути вказані всі значні умови та прийняти у діловому обороті складні (реквізити сторін, обов'язки сторін тощо). Якщо хоча б одна зі сторін адміністративного договору наполягає на чіткій регламентації обов'язків своїх або іншої сторони, то це належить виконати в розумних межах.

Спеціальний порядок укладання адміністративних договорів відзначається наявністю особливих умов або передбачає інші стадії, порівняно із загальним порядком. Такий порядок повинен передбачатися для окремих субординаційних адміністративних договорів, де невідладний контрагент не може змінити умови договору, запропоновані публічною адміністрацією (податкові угоди, договори про надання публічних послуг, договори посадових осіб Національної поліції із позаштатними співробітниками) та нормативних адміністративних договорів.

Також у спеціальному порядку укладається адміністративний договір про розстрочення (відстрочення) грошового зобов'язання (податкового боргу). Так, для укладення такого договору Порядок розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) платників податків передбачає здійснення зустрічних дій платників податків та органу Державної фіскальної служби. Водночас процедура укладення цих договорів не передбачає проходження всіх стадій.

Нормативні адміністративні договори укладаються у спеціальному порядку, який наближений до порядку прийняття нормативних актів публічного управління, і складатиметься із таких стадій:

1) організаційної (крім дій, що передбачені на цій стадії, в загальному порядку укладання адміністративних договорів додатково створюється робоча група з розробки концепції та підготовки тексту договору);

- 2) проведення попередніх переговорів;
- 3) узгодження умов договору (формується остаточний текст договору, аналізуються власні відомчі правові акти управління на предмет їх відповідності договірним умовам);
- 4) підписання тексту договору;
- 5) реєстрація нормативного адміністративного договору в кожному органі, що є учасником договору, а також у Міністерстві юстиції України, якщо цей адміністративний договір стосується соціально-економічних, політичних, особистих та інших прав, свободи і законних інтересів громадян, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації; має міжвідомчий характер; передбачає проведення правової експертизи на відповідність договору законодавству України¹²⁵;
- 6) доведення змісту адміністративного договору до виконавців приведення внутрішньоапаратних актів відповідно до умов договору (за потреби)¹²⁶.

Судовий порядок укладення договору характеризується тим, що волевиявлення сторін угоди затверджується судовим рішенням і вступає в дію з моменту набрання чинності рішення суду. Хоча на законодавчому рівні загальне правило щодо можливості звернення до адміністративного суду для примушування контрагента укласти адміністративний договір не закріплено, однак окремі нормативно-правові акти це передбачають (Податковий кодекс України та інші). Такий порядок застосовується за наявності нормативно визначеного повноваження органу публічної адміністрації укласти адміністративний договір із фізичною, юридичною особою, громадською організацією, що володіє належною правосуб'єктністю, виконала всі вимоги, які висувуються для невідного контрагента в цьому адміністративному договорі, проте суб'єкт владних повноважень відмовляється від укладання такого договору. Вказаний порядок може бути застосовано під час укладення, наприклад, договорів про розстрочення (відстрочення) податкового зобов'язання.

¹²⁵ Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. К. : Атіка, 2005. С. 226.

¹²⁶ Біла В. Р. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2011. С. 119–120.

Зміст адміністративного договору становлять істотні, звичайні та випадкові умови. Істотні умови – це ті умови, які у нормативно-правовому полі відображають волевиявлення сторін вступити у конкретні договірні відносини. Тому істотними є умови, що необхідні та достатні для того, аби угода вважалася укладеною з відповідним значенням юридичного факту, здатним зумовлювати права й обов'язки в її сторін. Істотними умовами слід вважати умови про предмет договору; умови, що на нормативно-правовому рівні визнані необхідними для договорів цього виду; умови, щодо яких за заявою сторін має бути досягнуто згоди.

Звичайними є ті умови, які передбачаються у нормативно-правовому акті й стають обов'язковими для сторін унаслідок факту укладання договору. Від істотних звичайні умови відрізняються тим, що вони не потребують окремого погодження і їх не обов'язково вказувати у тексті договору. До звичайних умов адміністративного договору про визнання електронних документів, укладеного між платником податків та органом Державної фіскальної служби, належать умови про те, що електронний цифровий підпис платника податків за правовим статусом прирівнюється до власноручного підпису (печатки) у разі, якщо: електронний цифровий підпис підтверджено з використанням посиленого сертифіката ключа за допомогою надійних засобів цифрового підпису; під час перевірки використовувався посилений сертифікат ключа, чинний на момент накладення електронного цифрового підпису; особистий ключ підписувача відповідає відкритому ключу, зазначеному в сертифікаті. Вказані умови наведені у ст. 3 Закону України «Про електронний цифровий підпис» і є обов'язковими для сторін адміністративного договору незалежно від їх включення у текст такого договору.

Випадковими прийнято вважати такі умови договору, які погоджені сторонами щодо відступу від положень диспозитивних норм або з метою вирішення питань, котрі взагалі не врегульовані законодавством. Тому випадкові умови можна виявити при порівнянні їх із звичайними умовами: якщо якусь умову включено у договір на зміну чи доповнення до правил, викладених у законодавчому акті, то порівняно із звичайно прийнятими в договорах цього виду умовами вона виявиться

випадковою. Для ненормативних адміністративних договорів включення до тексту випадкових умов, зважаючи на публічно-владний характер таких договорів, є винятком, який майже не використовується у субординаційних нормативно-забезпечених договорах, та подекуди застосовується в координаційних, як правило, через відсутність на законодавчому рівні чіткого переліку істотних і звичайних умов. Однак випадкові умови мають важливе значення для нормативних адміністративних договорів, укладених правоохоронними органами. Саме за допомогою таких умов (погоджених сторонами із метою вирішення питань, що взагалі не врегульовані законодавством) нормативний адміністративний договір виконує одну з головних своїх функцій – усунення прогалин регулювання суспільних відносин нормативно-правовими актами.

Зміст адміністративного договору пов'язаний **із дійсністю (чинністю) такого договору**. Відповідно до ч. 2 ст. 17 КАС України, адміністративні суди вирішують спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. Є такі підстави та випадки недійсності (нечинності) адміністративних договорів:

- зміст адміністративного договору суперечить законодавству чи моральним засадам суспільства;
- адміністративний договір, укладений суб'єктом владних повноважень поза його компетенцією, або ж особа, яка укладає договір, не має необхідного обсягу адміністративно-договірної дієздатності (правосуб'єктності);
- зобов'язання органу публічної адміністрації як сторони договору не пов'язані з виконанням законодавчо визначених завдань у публічно-правовій сфері;
- визнання судом недійсним і таким, що порушує права громадян, адміністративного акта з того ж питання, стосовно якого був укладений адміністративний договір, скасування законодавчого або іншого правового акта, що передбачав можливість укладання такого адміністративного договору;
- істотно порушено процедуру укладання адміністративних договорів;
- виконання адміністративного договору вимагає вчинення протиправного діяння;

- волевиявлення учасників договору не відповідало їх внутрішній волі;
- договір не був спрямований на реальне настання правових наслідків, що ним обумовлені (фіктивні й удавані договори).

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Назвіть види форм публічного управління та розкрийте їх суть.
2. Які є основні вимоги до застосування норм адміністративного права?
3. Охарактеризуйте вимоги, які висуваються до правових актів публічного управління.
4. На які види поділяються акти публічного управління?
5. На які стадії поділяється процедура прийняття актів публічного управління?
6. Охарактеризуйте необхідні та додаткові ознаки адміністративного договору.
7. На які види поділяються адміністративні договори?
8. Розкрийте особливості укладення адміністративних договорів.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України : підручник : у 2 т. / Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна». Херсон : ХМД, 2013. Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс / В. В. Галуцько та ін. 2013. 393 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2007. 584 с.
3. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Вид. 2-ге, змін. і доп. К. : Істина, 2012. 528 с.
4. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. 2-ге вид., переобл. та допов. Х. : Право, 2013. 656 с.
5. Адміністративне право України: слов. термінів : навч. посіб. для студентів ВНЗ / Д. Є. Андреева та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Т. О. Коломоєць, д-ра юрид. наук, проф. В. К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». К. : Ін Юре, 2014. 519 с.

6. Адміністративне право. Загальна частина (у схемах таблицях та коментарях) / Н. І. Романів, К. М. Костовська, Ю. С. Назар. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 128 с.
7. Адміністративне процесуальне право : навч. посіб. / за заг. ред. Т. П. Мінки. К. : Право, 2013. 352 с.
8. Гладун З. С. Адміністративне право України : навч. посіб. Тернопіль : Карт-бланш, 2004. 579 с.
9. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
10. Державне управління : підручник: у 2 т. / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. К.; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.; Т. 2. 324 с.
11. Завальна Ж. В. Концептуальні засади договірною регулювання адміністративно-правових відносин : монографія. Суми : Мрія, 2010. 360 с.
12. Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
13. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. Ст. 446.
14. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
15. Кравчук В. М. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. Х. : Фактор, 2011. 798 с.
16. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. 2-ге вид., переробл. і доповн. К. : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
17. Лазор О. Д., Лазор О. Я., Юник І. Г. Основи публічного управління та адміністрування : навч.-метод. посіб. ; Ін-т підгот. кадрів Держ. служби зайнятості України. К. : Ліра-К, 2017. 267 с.
18. Назар Ю. С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 160 с.
19. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. К. : Старий світ, 2006. 576 с.
20. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. *Офіційний вісник України*. 2007. № 54. Ст. 2180.

21. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : монографія. Х. : Панов А. М., 2016. 459 с.
22. Серета В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р.-В. В. Адміністративне право : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2015. 520 с.
23. Серета В. В., Назар Ю. С., Костовська К. М. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2016. 300 с.
24. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. 2-ге вид., перероб. та доп. К. : Атіка, 2009. 640 с.
25. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ : Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 01 червня 2010 р. № 781/11/13-10. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/v781_760-10

МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

7.1. Поняття і види методів публічного управління

Форми і методи публічного управління взаємопов'язані. Коли йдеться про форму діяльності суб'єктів публічної адміністрації, то це означає її зовнішній вираз, вигляд, який можна побачити.

Є певні проблеми з трактуванням поняття методу в правовій літературі. Труднощі виникають не лише із його розумінням, а й із відокремленням його від форми публічного управління. Щодо методів, то вони застосовуються суб'єктами владних повноважень, які керуються нормами адміністративного права. Але первинною є форма. Саме вона вказує на конкретні заходи цих суб'єктів, є результатом їх оформлення, наприклад у виді правових норм, із правовими наслідками.

На противагу цьому, метод відображає характер відносин між суб'єктом та об'єктом у системі управління. Якраз він і виражається через форми публічного управління. Тобто без форми публічного управління не існують методи. Наприклад, без правового акту не може бути застосовано адміністративне стягнення до правопорушника. Тому стають зрозумілими зв'язки форм і методів публічного управління.

Методами публічного управління є відповідні способи виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх зобов'язань, у межах відповідного обсягу повноважень і компетенції.

Особливості методів публічного управління полягають у тому, що:

- через них виражається суспільний інтерес;
- методи застосовуються в процесі публічного управління;
- через методи суб'єкти публічної адміністрації впорядковують поведінку суспільства;
- у методах завжди є державно-владний характер, що виражається в обов'язкових до виконання приписах суб'єктів публічної адміністрації;

- методи завжди є обмеженими компетенцією, тобто повноваженнями відповідного органу влади;
- методи мають свій зовнішній вираз, тобто відповідні форми публічного управління;
- від особливостей статусу органів публічної адміністрації залежить обрання того чи іншого методу публічного управління;
- методи публічного управління залежать від особливостей об'єкта впливу, тобто його адміністративно-правового статусу.

У науковій літературі методи публічного управління належать до категорії виду інструментів публічного адміністрування. А інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками:

- є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації;
- віддзеркалюють правову динаміку (адміністративну діяльність) публічного адміністрування;
- залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації;
- зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації та здійснюються виключно шляхом реалізації їх адміністративних прав;
- їх вибір зумовлюється специфікою обраної мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найефективніший варіант діяльності¹²⁷.

Отже, методи публічного управління є способами цілеспрямованого впливу на суспільство. Тобто у цьому сенсі є подібність між методами публічного управління та методами правового регулювання суспільних відносин. Вони є засобами впливу через систему адміністративно-правових приписів, заборон і дозволів.

Методи правового регулювання поширюють свою дію на широке коло суспільних відносин, на різних суб'єктів, і наділених владними повноваженнями, і невіддільних суб'єктів. А методи управління застосовуються лише владними суб'єктами.

¹²⁷ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. 2-ге вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.

Методи публічного управління та методи адміністративно-правового регулювання не слід ототожнювати. Хоча у правовому виразі ці методи можуть інколи збігатися. Але водночас для методу правового регулювання обов'язковим є правове оформлення, вираження методу через нормативно-правове регулювання. Стосовно методів публічного управління, то вони здебільшого мають індивідуальний характер. І не всі можна вважати правовими.

На нашу думку, проблематика адміністративно-правових методів є надзвичайно актуальною. Питання запровадження ефективного механізму публічного управління зумовлене викликами, які є перед державою, зокрема децентралізація влади, зміни у правовому статусі владних суб'єктів, виникнення договірних відносин у сфері діяльності органів публічної адміністрації тощо.

Важливого значення набувають методи публічного управління, що забезпечують ефективність впливу на суспільство, поведінку окремих громадян, такі як державний контроль (нагляд), видача ліцензій, диференційоване оподаткування тощо.

Методи публічного управління можна поділити на види за різними критеріями:

1) за формою вираження:

- правові – містяться в нормативних та індивідуальних правових актах з юридичними наслідками;
- організаційні – здійснюються суб'єктами публічної адміністрації у виді певних дій організаційного характеру (наради, інструктажі тощо);

2) за юридичними властивостями:

- нормативні – застосовуються з метою прийняття нормативних правових актів;
- індивідуальні – застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акта;

3) за ступенем керуючого впливу на об'єкти:

- імперативні – владні приписи, які зобов'язують до вчинення необхідних дій або належної поведінки;
- дозвільні – дозволяють здійснювати певні дії (наприклад, приймати правові акти публічного управління);
- заохочувальні – реалізуються за допомогою стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права;

– рекомендаційні – містять рекомендації щодо здійснення певних дій не обов'язкового характеру;

4) *за суб'єктним складом:*

- одноосібні;
- колегіальні.

Методи публічного управління можна класифікувати *залежно від ступеня врахування у владному впливі інтересів і правових можливостей його об'єктів:*

- адміністративні;
- економічні.

Розглядаючи цей критерій класифікації методів публічного адміністрування, потрібно зазначити, що адміністративні й економічні методи найчастіше виокремлюють під час розгляду публічного адміністрування у сфері економіки.

Адміністративні методи діяльності, що використовуються публічною адміністрацією, передбачають безпосередній вплив на поведінку осіб за допомогою приписів наказового характеру. Такі приписи містять однозначні команди, які зазвичай не залишають їх виконавцям можливості вибору поведінки і зобов'язують учиняти дії або утримуватись від їх учинення.

Використання розглядуваного методу в багатьох випадках дає змогу швидко досягти бажаного результату. Без нього неможливо обійтись під час здійснення функцій публічного управління, зокрема в адміністративно-політичній сфері (оборона, внутрішні справи, національна безпека тощо).

Водночас надмірне використання адміністративних засобів впливу часто спричиняє недовіру в підвладних, зменшення ініціативи тощо. Тому ці методи об'єктивно необхідні для регулювання різноманітних процесів, але в розумних межах вони доцільні лише тоді, коли є науково обґрунтованими, базуються на достовірних уявленнях про стан об'єктів владного впливу.

Адміністративні методи доволі різноманітні. Це встановлення обов'язковості вчинення певних дій; заборона певних дій; видача різноманітних дозволів; виконання реєстраційних дій; проведення контролю та нагляду; одностороннє вирішення спорів між учасниками адміністративних відносин; встановлення стандартів тощо.

Без адміністративних методів майже неможливо забезпечити в економічній сфері подолання монополізму, захист прав і законних інтересів учасників економічної діяльності, відповідальність суб'єктів ринку за порушення законодавства, реальний контроль за законністю господарювання. Але надмірна роль наказу, ігнорування інтересів підлеглих – основна причина перетворення системи адміністративних методів на адміністративно-командну систему управління.

На противагу адміністративним методам публічного адміністрування економічні є непрямыми (опосередкованими), тобто владний вплив на волю здійснюється через створення ситуації, в якій виконавця зацікавлюють у належній поведінці через його свідомість, інтереси, потреби. У нього є можливість вибору одного з кількох варіантів поведінки, який переважно закріплений діючим механізмом стимулювання. Для цього методу характерним є розвинений механізм вирішення спорів, що забезпечує захист законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Звісно, застосування економічних методів не одразу дає бажаний результат, проте розвиває активність громадян, що зумовлює досягнення стійких позитивних результатів, а в результаті – стратегічний успіх.

До цих методів належать: оподаткування (зокрема система податкових пільг); регулювання цін (їх рівні та співвідношення); плата за ресурси; відсоткові ставки за кредит і кредитні пільги; митне регулювання експорту й імпорту; економічні санкції тощо.

Так, Глава 35 Земельного кодексу України регулює економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель, яке охоплює:

а) надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель;

б) виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини;

в) звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами;

г) компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що використання адміністративних та економічних методів публічного адміністрування необхідно здійснювати у раціональному поєднанні, з урахуванням особливостей об'єктів впливу (виконавців), галузі діяльності, матеріальних можливостей, кадрового і технічного потенціалу.

Відомішою є класифікація, критерієм якої є характер застосування владних повноважень публічної адміністрації, згідно із якою *методи публічного управління – це:*

– *метод переконання (прийомом цього методу є заохочення);*

– *метод примусу.*

Ці методи та прийоми детальніше розглянемо у наступних підрозділах.

Отже, метод адміністративного права, тобто спосіб впливу норм цієї галузі на суспільні відносини, можна охарактеризувати, з'ясувавши такі обставини:

1) яке правове становище має кожен із учасників відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами;

2) на підставі яких юридичних фактів виникають, змінюються, припиняються адміністративно-правові відносини;

3) як визначають і захищають права й обов'язки суб'єктів зазначених відносин¹²⁸.

7.2. Метод переконання у публічному управлінні

Правильне застосування методів переконання (заохочення) й примусу в процесі здійснення публічного адміністрування забезпечує найбільшу результативність цієї діяльності, її максимальну ефективність, раціональне функціонування всіх адміністративно-правових інститутів, непохитність правових основ у державі. Ці методи є визначальними, повинні розумно

¹²⁸Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Богуцький. Х. : Право, 2013. 656 с.

поєднуватися, тобто не протистояти один одному, а доповнювати, підпорядковуватись публічним інтересам.

Метод переконання застосовується публічною адміністрацією в процесі роз'яснювальних, виховних, заохочувальних та інших заходів із метою дотримання вимог чинного законодавства. Він спрямований на те, щоб громадяни виконували виражену в правових актах волю суб'єктів публічного управління. Завдяки цьому методу досягається єдність волі законодавця і громадян, керівника і колективу, яка є необхідною умовою єдності дій.

Переконання – це процес послідовно здійснюваних дій правового та неправового характеру, який охоплює такі елементи, як оволодіння увагою, прищеплення принципів, вплив на свідомість, емоції, зумовлення інтересу тощо. Громадяни добровільно підпорядковуються юридичним актам, якщо розуміють цілі й завдання владної діяльності, схвалюють їх, свідомо, активно беруть участь у їх здійсненні. Це означає, що за допомогою заходів переконання держава досягла бажаного впливу на свідомість та волю людей, і у них сформувалися необхідна увага, внутрішня переконаність у доцільності юридичних приписів, дій адміністрації.

Переконання є пріоритетним методом впливу публічної адміністрації, оскільки він застосовується систематично і забезпечує добровільне виконання приписів, а це, своєю чергою, сприяє правомірній поведінці людей. Цьому сприяє розвинута останніми роками система засобів масової інформації, за допомогою якої здійснюється оперативне оповіщення громадян про прийняті правові акти, проведені заходи, роз'яснюється їх зміст. Окрім цього, застосування методу переконання не вимагає суттєвих матеріальних витрат (є економічно вигідним), на відміну від вжиття заходів адміністративного примусу¹²⁹.

До заходів методу переконання належать:

- навчання;
- пропаганда, реклама, агітація з метою підвищення рівня правової свідомості та правової культури громадян (пояснення суті законів, правової політики держави);
- роз'яснення завдань і функцій публічної адміністрації;

¹²⁹ Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. 2-ге вид., змін. і допов. К. : Істина, 2012. 528 с.

- виховання;
- інструктажі;
- обмін передовим досвідом.

Приміром, Національне агентство з питань запобігання корупції готує проєкт щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який не пізніше 1 квітня подається до Кабінету Міністрів України. У національній доповіді мають відобразитися статистичні дані про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції з обов'язковим зазначенням таких даних, як:

- кількість зареєстрованих кожним зі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції повідомлень про кримінальні корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією;

- кількість оперативно-розшукових справ, заведених спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, та їх результативність;

- кількість осіб, щодо яких складено обвинувальні акти щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією;

- кількість осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень, а також на яких накладено адміністративне стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією;

- відомості окремо за категоріями осіб, і за видами відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією;

- кількість осіб, звільнених з посади (роботи, служби) у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційні правопорушення або правопорушення, пов'язані з корупцією, а також осіб, стосовно яких застосоване як основне/додаткове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю тощо¹³⁰.

¹³⁰ Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

Також, приміром, ст. 5 Закону України «Про дорожній рух» визначає компетенцією органів влади Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад, обласних, Київської та Севастопольської державних адміністрацій організацію та фінансування заходів, пов'язаних із профілактикою дитячого дорожньо-транспортного травматизму та керівництвом роботою по пропаганді безпеки дорожнього руху, вимог екологічної безпеки¹³¹.

Метод переконання охоплює прийом заохочення, який сприяє забезпеченню законності та дисципліни і у діяльності публічної адміністрації, і в її відносинах із громадянами, за допомогою впливу на їхню свідомість та інтерес через використання моральних і матеріальних заходів з метою стимулювання їх до правомірної поведінки.

За допомогою заохочення публічна адміністрація цілеспрямовано впливає на інтереси осіб, формує їхню зацікавленість у здійсненні позитивних дій, чим спонукає громадян активізувати свої можливості.

У національному законодавстві є чимала кількість норм конституційного, адміністративного, трудового й інших галузей права, що регулюють питання заохочення. Заохочення є важливим засобом впливу, що реалізується у формі заходів матеріального та морального стимулювання сумлінного ставлення до своїх службових обов'язків.

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

Державними нагородами, зокрема, є:

- звання Герой України;
- орден;

¹³¹ Про дорожній рух : Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text>

- медаль;
- відзнака «Іменна вогнепальна зброя»;
- почесне звання України;
- Державна премія України;
- президентська відзнака¹³².

В Україні встановлюються такі *ордени*:

- орден Свободи – для відзначення видатних та особливих заслуг громадян в утвердженні суверенітету та незалежності України, консолідації українського суспільства, розвитку демократії, соціально-економічних та політичних реформ, відстоювання конституційних прав і свобод людини і громадянина;

- орден князя Ярослава Мудрого I, II, III, IV, V ступеня – для нагородження громадян за видатні заслуги перед Україною в галузі державного будівництва, зміцнення міжнародного авторитету України, розвитку економіки, науки, освіти, культури, мистецтва, охорони здоров'я, за визначні благодійницьку, гуманістичну та громадську діяльність;

- орден «За заслуги» I, II, III ступеня – для відзначення видатних заслуг громадян в економічній, науковій, соціально-культурній, військовій, державній, громадській та інших сферах суспільної діяльності;

- орден Богдана Хмельницького I, II, III ступеня – для нагородження громадян України за особливі заслуги у захисті державного суверенітету, територіальної цілісності, у зміцненні обороноздатності та безпеки України;

- орден Героїв Небесної Сотні – для відзначення осіб за громадянську мужність, патріотизм, відстоювання конституційних засад демократії, прав і свобод людини, активну благодійну, гуманістичну, громадську діяльність в Україні, самовіддане служіння Українському народу, виявлені під час Революції гідності (листопад 2013 року–лютий 2014 року), інших подій, пов'язаних із захистом незалежності, суверенітету і територіальної цілісності України;

- орден «За мужність» I, II, III ступеня – для відзначення військовослужбовців, працівників правоохоронних органів

¹³² Про державні нагороди України : Закон України від 16.03.2000 р. № 1549-III.
URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1549-14>

та інших осіб за особисті мужність і героїзм, виявлені при рятуванні людей, матеріальних цінностей під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, у боротьбі зі злочинністю, а також в інших випадках при виконанні військового, службового, громадянського обов'язку в умовах, пов'язаних з ризиком для життя;

– орден княгині Ольги I, II, III ступеня – для відзначення жінок за визначні заслуги в державній, виробничій, громадській, науковій, освітянській, культурній, благодійницькій та інших сферах суспільної діяльності, вихованні дітей у сім'ї;

– орден Данила Галицького – для нагородження військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також державних службовців за значний особистий внесок у розбудову України, сумлінне та бездоганне служіння Українському народу;

– орден «За доблесну шахтарську працю» I, II, III ступеня.

В Україні встановлюються такі *медалі*:

«За військову службу Україні» – для нагородження військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, а також Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, інших осіб за мужність і відвагу, самовіддані дії, виявлені у захисті державних інтересів України;

«За бездоганну службу» I, II, III ступеня – для нагородження осіб офіцерського складу і прапорщиків Збройних Сил України, поліцейських, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, військ Цивільної оборони, які досягли високих показників у бойовій і професійній підготовці, є взірцем вірності присязі та виконання військового (службового) обов'язку, успішно керують підлеглими, зразково виконують інші військові обов'язки;

«Захиснику Вітчизни» – для нагородження ветеранів війни, осіб, на яких поширюється Закон України «Про статус

ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», осіб, які брали участь у визволенні України від фашистських загарбників, та інших громадян України за виявлені у захисті державних інтересів особисті мужність і відвагу, зміцнення обороноздатності та безпеки України.

«За врятоване життя» – для нагородження громадян за врятування життя людини, активну благодійну, гуманістичну та іншу діяльність у справі охорони здоров'я громадян, запобігання нещасним випадкам з людьми.

Відзнака «Іменна вогнепальна зброя» встановлюється для нагородження офіцерського складу Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також Державної спеціальної служби транспорту, поліцейських та державних службовців, які мають офіцерське звання, за визначні заслуги у забезпеченні обороноздатності України, недоторканності її державного кордону, підтримці високої бойової готовності військ, зміцненні національної безпеки, боротьбі зі злочинністю, захисті конституційних прав і свобод громадян, за бездоганну багаторічну службу, зразкове виконання військового та службового обов'язку, виявлені при цьому честь і доблесть.

Встановлюються такі почесні звання України: «Народний артист України»; «Народний архітектор України»; «Народний вчитель України»; «Народний художник України»; «Заслужений артист України»; «Заслужений архітектор України»; «Заслужений будівельник України»; «Заслужений винахідник України»; «Заслужений вчитель України»; «Заслужений гірник України»; «Заслужений діяч мистецтв України»; «Заслужений діяч науки і техніки України»; «Заслужений донор України»; «Заслужений економіст України»; «Заслужений енергетик України»; «Заслужений журналіст України»; «Заслужений лікар України»; «Заслужений лісівник України»; «Заслужений майстер народної творчості України»; «Заслужений машинобудівник України»; «Заслужений металург України»; «Заслужений метролог України»; «Заслужений працівник ветеринарної медицини України»; «Заслужений працівник культури

України»; «Заслужений працівник освіти України»; «Заслужений працівник охорони здоров'я України»; «Заслужений працівник промисловості України»; «Заслужений працівник транспорту України»; «Заслужений працівник туризму України»; «Заслужений працівник сільського господарства України»; «Заслужений працівник соціальної сфери України»; «Заслужений працівник сфери послуг України»; «Заслужений працівник фармації України»; «Заслужений працівник фізичної культури і спорту України»; «Заслужений працівник цивільного захисту України»; «Заслужений природоохоронець України»; «Заслужений раціоналізатор України»; «Заслужений художник України»; «Заслужений шахтар України»; «Заслужений юрист України»; «Мати-героїня»¹³³.

Почесні звання України присвоюються особам, які працюють у відповідній галузі економічної та соціально-культурної сфери, як правило, не менше десяти років, мають високі трудові досягнення і професійну майстерність, якщо інше не встановлено положенням про почесне звання України.

Почесне звання «Народний артист України», «Народний архітектор України», «Народний вчитель України», «Народний художник України» може присвоюватися, як правило, не раніше ніж через десять років після присвоєння відповідного почесного звання «Заслужений артист України», «Заслужений архітектор України», «Заслужений вчитель України», «Заслужений художник України».

Встановлюються такі Державні премії України:

1) Національна премія України імені Тараса Шевченка – за найвидатніші твори літератури і мистецтва, публіцистики і журналістики, які є вершинним духовним надбанням Українського народу, утверджують високі гуманістичні ідеали, збагачують історичну пам'ять народу, його національну свідомість і самобутність, спрямовані на державотворення і демократизацію українського суспільства;

2) Державна премія України в галузі науки і техніки:

– за видатні наукові дослідження, які сприяють дальшому розвитку гуманітарних, природничих і технічних наук,

¹³³ Про державні нагороди України : Закон України від 16.03.2000 р. № 1549-III.
URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1549-14>

позитивно впливають на суспільний прогрес і утверджують високий авторитет вітчизняної науки у світі;

- за розроблення та впровадження нової техніки, матеріалів і технологій, нових способів і методів лікування та профілактики захворювань, що відповідають рівню світових досягнень;

- за роботи, які становлять значний внесок у вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки;

- за створення підручників для середніх загальноосвітніх, професійних навчально-виховних, вищих навчальних закладів, що відповідають сучасним вимогам і сприяють ефективному опануванню знань, істотно впливають на поліпшення підготовки майбутніх спеціалістів;

3) Державна премія України в галузі архітектури – за створення видатних житлово-цивільних та промислових архітектурних комплексів, будівель і споруд, роботи в галузі містобудування, ландшафтної архітектури, упорядження міст і селищ, реставрації пам'яток архітектури і містобудування, наукові праці з теорії та історії архітектури, що мають важливе значення для дальшого розвитку вітчизняної архітектури і містобудування та здобули широке громадське визнання;

4) Державна премія України імені Олександра Довженка – за видатний внесок у розвиток українського кіномистецтва;

5) Державна премія України в галузі освіти – за видатні досягнення в галузі освіти за номінаціями:

- дошкільна і позашкільна освіта;
- загальна середня освіта;
- професійно-технічна освіта;
- вища освіта;
- наукові досягнення в галузі освіти.

Президент України відповідно до Конституції України встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними¹³⁴.

Конкретні заохочення визначаються також нормативними актами, що регулюють діяльність того чи іншого суб'єкта публічної адміністрації. Зокрема, заохочення

¹³⁴ Про державні нагороди України : Закон України від 16.03.2000 р. № 1549-III.
URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1549-14>

є засобом підтримання службової дисципліни в органах Національної поліції України, що полягає у відзначенні поліцейського за успішне виконання ним обов'язків, а також за інші заслуги перед державою та суспільством.

До поліцейських можуть застосовуватися такі види заохочень:

- 1) дострокове зняття дисциплінарного стягнення;
- 2) занесення на дошку пошани;
- 3) заохочення грошовою винагородою;
- 4) заохочення цінним подарунком;
- 5) надання додаткової оплачуваної відпустки тривалістю до п'яти днів;
- 6) заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Національної поліції України;
- 7) заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Міністерства внутрішніх справ України;
- 8) дострокове присвоєння чергового спеціального звання;
- 9) присвоєння спеціального звання, вищого на один ступінь від звання, передбаченого займаною штатною посадою;
- 10) заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Вогнепальна зброя»;
- 11) заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Холодна зброя»¹³⁵.

Приміром, щодо державних службовців, ст. 53 Закону України «Про державну службу» визначає систему заохочень за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги:

- оголошення подяки;
- нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу;
- дострокове присвоєння рангу у встановленому законом порядку;
- представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота);

¹³⁵ Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15 березня 2018 р. № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text>

– представлення до відзначення державними нагородами¹³⁶.

Хоча, безумовно, одним із найважливіших інструментів заохочення є матеріальне стимулювання праці. Зокрема, щодо державних службовців законодавством передбачено премії за результатами щорічного оцінювання службової діяльності; місячна або квартална премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу або за належне виконання умов контракту про проходження державної служби.

Отже, заохочення, за способом їх впливу на осіб, можна поділити на:

- моральні (подяка, грамота);
- матеріальні (премія, цінний подарунок);
- змішані (дострокове присвоєння рангу, призначення на вищу посаду);
- статусні (присвоєння почесних звань, присвоєння закладу вищої освіти статусу «національний» тощо).

Розглянемо *ознаки застосування методу заохочення* в діяльності публічної адміністрації, а саме:

- підставою його застосування є заслуга, діяння, що позитивно оцінюється суб'єктом публічної адміністрації;
- пов'язане з оцінкою і вчинених діянь, і заохочення суб'єктів до їх учинення;
- застосовується і до індивідуальних, і до колективних суб'єктів;
- його зміст полягає в моральному схваленні, наділенні додатковими правами, пільгами, іншими матеріальними цінностями.

Зростання свідомості, організованості громадян робить методи переконання дедалі ефективнішими в діяльності публічної адміністрації, а отже, звужується сфера застосування примусових засобів впливу.

¹³⁶Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

7.3. Поняття, ознаки та види примусу в публічному управлінні

Державний примус – це метод впливу держави на свідомість і поведінку осіб, що допускають протиправні вчинки. Цей інститут виявляється у застосуванні встановлених правовими нормами заходів впливу морального, майнового, фізичного й іншого характеру, які мають на меті попередження правопорушень, покарання та виховання правопорушників і застосовуються незалежно від волі та бажання правозобов'язаних суб'єктів.

Правовий примус виявляється насамперед у різних формах відповідальності: кримінальній, адміністративній, дисциплінарній і майновій, яку несуть громадяни, посадові та юридичні особи, що допустили правопорушення, а також у застосуванні уповноваженими державними органами та посадовими особами інших заходів примусового впливу стосовно осіб, які добровільно не виконують вимоги правових норм¹³⁷.

Поняття публічного адміністрування не так давно стало широко живим в адміністративного праві. Прийшло воно на заміну поняттю «державне управління» й має, порівняно з останнім, значно ширше змістове наповнення. Так, цим поняттям охоплюється не тільки управлінська діяльність, що виявляється, насамперед, у керуючому (часто із використанням примусових заходів) впливі суб'єктів влади на поведінку приватних осіб для того, щоб вона (поведінка) відповідала нормативним вимогам. Цим поняттям охоплюється й так звана «сервісна» діяльність, яка так само ґрунтується на нормативних положеннях, виконується у порядку, що ними визначено, але спрямована на забезпечення здійснення приватними особами їх прав, свобод та інтересів¹³⁸.

Отже, в адміністративно-правовому аспекті під методами публічного управління розуміються способи цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність

¹³⁷ Комзюк А. Т. Адміністративна юстиція в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка, О. Г. Пономаренко, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко. К. : Прецедент, 2009. 198 с.

¹³⁸ Адміністративне право України. Адміністративне судочинство в Україні : посіб. для підгот. до зовн. незалеж. оцінювання / І. М. Балакарева, М. І. Белікова, І. В. Бойко та ін. ; за заг. ред. Н. Б. Писаренко. Х. : Право, 2019. 190 с.

підприємств і організацій в інтересах забезпечення публічного порядку.

В загальному розумінні, примус – це спонукання об'єкта до належної поведінки всупереч його бажанню.

Метод примусу є обов'язковою та необхідною ознакою будь-якої організованої спільноти людей, в тому числі держави. Публічна адміністрація і примус настільки взаємопов'язані, що в загальнотеоретичній літературі ці поняття розглядаються неодмінно разом. Будь-яке визначення норми права як основного регулятивного та правоохоронного засобу впливу на поведінку людей містить вказівку на те, що її виконання забезпечується державним примусом.

Державний примус – це психологічний або фізичний вплив державних органів (посадових осіб) на певних осіб з метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми. Причому державний примус – єдиний, який може застосовуватися до будь-яких осіб та організацій, що перебувають на території держави, застосовується від імені всього суспільства, а також охоплює заходи, які не можуть використовувати інші соціальні суб'єкти¹³⁹.

Він виступає у двох формах: судовій і адміністративній. Використовуються і засоби громадського примусу, які не є державними.

Державний примус в Україні характеризується тим, що цей метод впливу вважається допоміжним, здійснюється на підставі переконання, зазвичай після застосування цього методу. Його застосовують переважно до порівняно незначної кількості людей – тих, які вчинили правопорушення.

Адміністративний примус є одним із видів державного примусу. Йому, як і державному примусу загалом, характерні ознаки, сутність яких зводиться до використання державними органами, а в окремих випадках – і громадськими об'єднаннями – засобів примусового характеру з метою забезпечення належної поведінки людей. Водночас адміністративний примус має низку характерних особливостей, які дають

¹³⁹ Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Х. : НУВС, 2002. 336 с.

змогу відрізняти його від судового та громадського примусу. Такими особливостями є те, що: адміністративний примус використовують у публічному управлінні для охорони суспільних відносин, які виникають у цій сфері державної діяльності; механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави і порядок застосування відповідних примусових заходів; порядок застосування примусових заходів здебільшого регулюють норми адміністративного права, що охоплюють норми законодавства або адміністративно-правові норми актів виконавчих органів; застосування адміністративного примусу – це результат реалізації державно-владних повноважень органів державного управління, і лише у виключних, встановлених законодавством випадках, такі засоби можуть застосовувати суди (судді); адміністративний примус застосовують із метою: а) запобігання вчиненню правопорушень; б) припинення адміністративних проступків; в) притягнення до адміністративної відповідальності.

Адміністративний примус застосовується на підставі адміністративно-процесуальних норм.

Адміністративний примус – це вид державного примусу, що застосовується уповноваженими на те суб'єктами публічної адміністрації до фізичних та юридичних осіб із метою попередження, припинення правопорушень та притягнення винних у їх скоєнні до відповідальності¹⁴⁰.

Таке визначення характерне і для адміністративного примусу, який використовується в правоохоронній діяльності поліції.

Юридичні особливості адміністративного примусу:

1. Застосування адміністративного примусу завжди поєднується із широким використанням різноманітних виховних засобів, з активним формуванням правосвідомості, нетерпимого ставлення до антигромадських вчинків.

2. Адміністративний примус використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності.

3. Його заходи застосовуються зазвичай органами виконавчої влади і їх посадовими особами.

¹⁴⁰ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. К. : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

4. Застосовувати його заходи правомочні не всі органи виконавчої влади і не всі їх посадові особи, а лише ті з них, кому таке право надано законодавчими актами.

5. Адміністративно-примусові заходи можуть застосовуватися не тільки у зв'язку із вчиненням правопорушень, а і за їх відсутності, коли необхідно їх попередити або забезпечити громадський порядок і громадську безпеку під час різних надзвичайних ситуацій (стихійних лих, епідемій, епізоотій, аварій, катастроф тощо).

6. Адміністративний примус за змістом значно ширший від адміністративної відповідальності, адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу.

7. Заходи адміністративного примусу застосовуються і до фізичних, і до юридичних осіб.

8. Адміністративний примус завжди має зовнішнє спрямування.

9. Регулювання адміністративного примусу, підстав, умов і порядку застосування заходів впливу здійснюється нормами адміністративного права, законодавчими актами і низкою підзаконних актів.

10. Заходи адміністративного примусу дуже різноманітні, насамперед це стосується заходів, які застосовуються поліцією, вони можуть мати характер морального, організаційно-правового, майнового, особистісного чи іншого впливу, допускається застосування фізичної сили і вогнепальної зброї.

11. Застосовується адміністративний примус із метою спонукання громадян або посадових осіб до виконання приписів загальнообов'язкових правил, припинення протиправних дій, притягнення порушників до відповідальності, забезпечення громадської безпеки в особливих умовах.

12. Однією з визначальних ознак адміністративного примусу є те, що заходи впливу застосовуються в примусовому порядку, тобто незалежно від волі та бажання суб'єкта, до якого застосовується, з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів¹⁴¹.

¹⁴¹ Адміністративна діяльність : навч. посіб для студ. вищ. навч. закл. / М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Калаянов та ін. К. : Правова єдність, 2009. 432 с.

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

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

У юридичній науці є така класифікація заходів адміністративного примусу: а) заходи адміністративного запобігання (адміністративно-попереджувальні заходи); б) заходи припинення правопорушень (зокрема заходи адміністративно-процесуального забезпечення); в) адміністративні стягнення (заходи адміністративної відповідальності).

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

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

Незважаючи на свій профілактичний (превентивний) характер, заходи адміністративного запобігання можуть бути здійснені в примусовому порядку, оскільки небезпека, якій

вони протидіють, загрожує або окремій фізичній особі, або суспільству і державі. Переважно це виражається у виді певних обмежень і заборон. Ці заходи є різноманітними, застосовуються в різних галузях суспільного життя і різними суб'єктами.

Законодавчою базою таких заходів є Кодекс України про адміністративні правопорушення; закони України про Національну поліцію, оперативно-розшукову діяльність, Службу безпеки України, правовий режим надзвичайного стану, державний кордон, пожежну безпеку, дорожній рух тощо. Причому найширшу компетенцію в їх використанні має поліція. Примусовий вплив під час застосування цих заходів може виявлятися у фізичному або психологічному впливові, суто примусових діях.

Найтиповішими є такі заходи адміністративного запобігання: 1) вимога припинити окремі дії; 2) перевірка документів; 3) огляд речей і особистий огляд; 4) тимчасове обмеження або заборона доступу громадян до окремих ділянок місцевості чи об'єктів із метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони здоров'я людей; 5) обмеження або заборона руху транспорту та пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів при виникненні загрози публічній безпеці; 6) закриття ділянок державного кордону; 7) здійснення адміністративного нагляду за особами, стосовно яких його встановлено, а також контролю за засудженими до кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі; 8) облік і офіційне застереження осіб; 9) право входити на територію та до приміщень підприємств, установ і організацій, до житлових та інших приміщень громадян; 10) уведення карантину при епідеміях і епізоотіях; 11) контроль і наглядові перевірки; 12) обстеження об'єктів; 13) обмеження прав громадян, пов'язаних із станом їх здоров'я тощо¹⁴².

Протиправна поведінка може виявитися в конкретному адміністративному правопорушенні або в неодноразових, систематичних протиправних діях, антигромадській поведінці окремих осіб. Це зумовлює необхідність застосування державними органами або посадовими особами до певних суб'єктів

¹⁴² Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. 3-тє вид., перероб. і доп. Одеса : Юридична література, 2006. 488 с.

різноманітних засобів припинення антигромадських діянь, а також адміністративних проступків. З-поміж засобів адміністративного примусу заходи адміністративного припинення, що використовують в адміністративному порядку, найчисленніші. Їх застосування зумовлено потребою швидкого й ефективного припинення посягань на інтереси окремих громадян, держави і громадських об'єднань.

Заходи припинення правопорушень – це примусове зупинення протиправних діянь, що мають ознаки правопорушення (адміністративного проступку або кримінального правопорушення), спрямоване на недопущення шкідливих наслідків і забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення чи кримінального покарання.

У чинному законодавстві, спеціальній літературі немає вичерпного переліку і чіткої класифікації цих заходів, як і єдиної думки щодо того, які саме заходи слід вважати заходами адміністративного припинення. Водночас потрібно зазначити доволі повне регулювання в законодавстві заходів припинення та умов їх застосування.

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

До заходів припинення загального призначення належать: вимога припинити протиправну поведінку; привід осіб, які ухиляються на виклик до різних державних органів та установ (суду, прокуратури, поліції, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, військових комісаріатів, закладів охорони здоров'я тощо); адміністративне затримання; особистий огляд і огляд речей; вилучення речей і документів; тимчасове відсторонення від роботи інфекційних хворих; примусове лікування осіб, що страждають на небезпечні для оточуючих захворювання¹⁴³; тимчасове відсторонення від керування засобами транспорту; припинення робіт і заборона експлуатації механізмів тощо.

У науковій літературі часто виокремлюють групу заходів адміністративного примусу – *заходи забезпечення провадження*

¹⁴³ Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого від 1994 р. № 4004-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>

в справах про адміністративні правопорушення (ст.ст. 260–267 Кодексу України про адміністративні правопорушення), які здійснюються з метою припинення адміністративних 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, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, з цією метою допускаються адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, які знижують їх увагу та швидкість реакції.

Тимчасове затримання транспортних засобів здійснюється також інспекторами з паркування, які зобов'язані невідкладно інформувати про тимчасове затримання транспортного засобу відповідні підрозділи Національної поліції.

Застосування заходів адміністративного припинення регулюється низкою законів. Так, адміністративне затримання, проведення особистого огляду, огляду речей і вилучення речей та документів, регламентовано Кодексом України про адміністративні правопорушення, Митним кодексом України та іншими законодавчими актами. Відповідно до чинного законодавства, адміністративне затримання може тривати не більш ніж три години, за винятком випадків, коли законодавчими актами встановлено інші строки.

Тимчасове відсторонення від керування засобами транспорту, припинення робіт і заборону експлуатації механізмів застосовують працівники поліції та відповідні державні органи. Так, поліцейські мають право затримувати, відстороняти від керування транспортними засобами осіб, які перебувають у стані сп'яніння, а також тих, що не мають документів на право керування або користування транспортними засобами, затримувати і доставляти в установленому порядку транспортні

засоби для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках¹⁴⁴.

Наведений перелік заходів адміністративного припинення загального призначення не є вичерпним, оскільки вони доволі численні та різноманітні, застосовуються в різних галузях суспільного життя і різними суб'єктами з компетенцією контролюльно-наглядового характеру.

Так, до них можна віднести анулювання дозволів на придбання, зберігання та носіння зброї і боєприпасів громадянами, підприємствами, установами й організаціями, перевірку місць їх зберігання, проведення огляду виробничих, складських та інших приміщень, вилучення в громадян і посадових осіб предметів та речей, заборонених або обмежених у обігу, вилучення ліцензій на провадження окремих видів діяльності. До відповідних видів адміністративного примусу належать і примусові заходи щодо реалізації антимонопольної політики, впорядкування фінансової системи тощо.

Потрібно зазначити, що за умов надзвичайного стану посилюється застосування заходів адміністративного примусу, оскільки органи, які здійснюють управління в цих умовах, одержують надзвичайні повноваження. Відповідно до ст.ст. 16–18 Закону України від 16 березня 2000 р. «Про правовий режим надзвичайного стану», в цих умовах можуть вживатися такі заходи, як 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; примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб; тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання; встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів; усунення від роботи на період надзвичайного стану, в разі неналежного виконання своїх обов'язків, керівників державних підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація обстановки в районі надзвичайного стану; запровадження комендантської години (заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток

¹⁴⁴ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Курс адміністративного права України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

і посвідчень особи у встановлені години доби); перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян; тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів тощо¹⁴⁵.

До заходів припинення спеціального призначення належать застосування: а) фізичної сили; б) спеціальних засобів; в) вогнепальної зброї. Характеристика цих заходів буде проведена детальніше нижче.

Слід зауважити, що застосування заходів припинення значною мірою характерне поліції та державним службам, які виконують правоохоронні функції. Інші державні органи використовують їх не так часто. Заходи припинення тісно пов'язані із заходами запобігання та адміністративними стягненнями, яким вони часто передують, оскільки забезпечують умови для їх застосування.

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

7.4. Заходи адміністративного примусу в системі методів діяльності Національної поліції

У науковій літературі напрям поліцейської діяльності, пов'язаної із застосуванням заходів адміністративного примусу, традиційно називають адміністративною діяльністю поліції. А під методами адміністративної діяльності розуміють способи цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій в інтересах забезпечення публічного порядку¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>

¹⁴⁶ Адміністративна діяльність поліції : підручник / В. В. Серета, М. П. Гурковський, Ю. С. Назар та ін. ; за заг. ред. В. В. Серети. Львів : ЛьвДУВС, 2017. 776 с.

Діяльність Національної поліції, так як й інших суб'єктів, уповноважених на застосування державного примусу, ґрунтується на використанні методів переконання та примусу, що спрямовані на об'єкти правоохоронної діяльності, якими є фізичні та юридичні особи.

Метод переконання в роботі поліції передбачає моральний, психологічний, матеріальний вплив суб'єкта (поліцейських) на об'єкт (фізичних осіб), на його волю та поведінку, що породжує, зміцнює і розвиває свідомість, відповідно до мети і завдань поліції, спонукає до свідомого виконання вимог поліцейських, і є засобом профілактики та превенції правопорушень.

Основними формами застосування методу переконання в роботі поліції є:

- здійснення систематичної роз'яснювальної роботи щодо норм адміністративно-правових актів (агітаційно-пропагандистська робота);
- критика антигромадських учинків;
- інформування населення про стан охорони публічного порядку і безпеки та протидії злочинності;
- заохочення громадян, які активно беруть участь в охороні публічного порядку.

Щодо застосування поліцією методу примусу, то слід зауважити, що він ґрунтується на реалізації відповідних заходів. Як ми зазначали, до них належать заходи: адміністративного запобігання; припинення правопорушень; адміністративної відповідальності.

Однак поряд із загальною класифікацією заходів адміністративного примусу, пропонуємо її уточнити та визначити класифікацію заходів адміністративного примусу, які застосовуються у сфері діяльності правоохоронних органів так. Зокрема, поділити їх на чотири групи:

- 1) заходи, спрямовані на попередження правопорушень;
- 2) заходи, застосуванням яких досягається припинення протиправної поведінки;
- 3) заходи, що забезпечують процес провадження в справах про адміністративні правопорушення;
- 4) заходи застосування адміністративної відповідальності до правопорушників.

Потрібно зазначити, що у 2015 році Закон України «Про Національну поліцію» встановив власну класифікацію заходів адміністративного примусу в діяльності поліції. Це так звані поліцейські заходи, які поділяються на:

- 1) поліцейські превентивні заходи;
- 2) заходи примусу¹⁴⁷.

Проте законодавець передбачає, що поліція для виконання покладених на неї завдань може застосовувати й інші заходи, визначені окремими законами.

Загалом поліцейський захід визначено як дію або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень.

Поліцейський захід застосовується виключно для виконання повноважень поліції.

Зважаючи на особливий характер, складність і винятковість застосування поліцейських заходів, на нормативному рівні встановлено вимоги до них, а саме:

- законності;
- необхідності;
- пропорційності;
- ефективності.

Слід зауважити, що поліцейському заборонено застосовувати будь-які інші заходи, ніж ті, які визначені законами України. В цьому полягає суть вимоги законності поліцейського заходу.

Необхідність поліцейського заходу полягає в тому, що для виконання повноважень поліції неможливо застосувати інший захід. Водночас захід, що застосовується, повинен заподіювати найменшу шкоду і адресату, і іншим особам.

Пропорційність поліцейського заходу полягає в тому, що шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не повинна перевищувати блага, для захисту якого він застосований, або створеної загрози заподіяння шкоди.

¹⁴⁷ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/main/580-19>

Обраний поліцейський захід вважатиметься ефективним, якщо його застосування забезпечуватиме виконання повноважень поліції.

Поліцейські повинні припинити захід, якщо досягнуто мети його застосування. Так само його припинення вимагається у разі, якщо неможливість досягнення мети заходу є очевидною або якщо немає необхідності надалі застосовувати захід.

Отже, поліція вживає заходів реагування на правопорушення відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального процесуального кодексу України.

Законодавець не дав визначення превентивних поліцейських заходів. Загалом поняття «превенція» походить від латинського терміна *praeventio* – випереджую, попереджую та від англійського слова *prevention* – попередження, запобігання. Можна вважати, що превентивні поліцейські заходи – це поліцейські заходи попереджувального характеру, які мають на меті запобігання можливим протиправним діям або усувають загрозу публічній безпеці, безпеці поліцейського чи інших осіб. Ці заходи не мають процесуального характеру, хоча у багатьох випадках вимагають складання документа, який підтверджує факт їх застосування. А під час проведення превентивних поліцейських заходів поліція зобов'язана повідомити особі про причини їх застосування, а також довести до її відома нормативно-правові акти, на підставі яких застосовуються такі заходи.

Поліція може застосовувати такі **превентивні заходи**, як:

- перевірка документів особи;
- опитування особи;
- поверхнева перевірка й огляд;
- зупинення транспортного засобу;
- вимога залишити місце й обмеження доступу до визначеної території;
- обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю;
- проникнення до житла чи іншого володіння особи;
- перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ;

– застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису;

– перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб;

– поліцейське піклування¹⁴⁸.

Розглянемо детальніше превентивні поліцейські заходи:

Перевірка документів особи

Поліцейський має право вимагати в особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, та/або документів, що підтверджують відповідне право особи, у таких випадках:

– якщо особа володіє зовнішніми ознаками, схожими на зовнішні ознаки особи, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклої особи;

– якщо існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення;

– якщо особа перебуває на території чи об'єкті із спеціальним режимом або в місці здійснення спеціального поліцейського контролю;

– якщо в особі є зброя, боєприпаси, наркотичні засоби та інші речі, обіг яких обмежений або заборонений, або для зберігання, використання чи перевезення яких потрібен дозвіл, якщо встановити такі права іншим чином неможливо;

– якщо особа перебуває в місці вчинення правопорушення або дорожньо-транспортної пригоди, іншої надзвичайної події;

– якщо зовнішні ознаки особи чи транспортного засобу або дії особи дають достатні підстави вважати, що особа причетна до вчинення правопорушення, транспортний засіб може бути знаряддям чи об'єктом вчинення правопорушення.

Опитування особи

Поліцейський може опитати особу, якщо існує достатньо підстав вважати, що вона володіє інформацією, необхідною для виконання поліцейських повноважень.

Для опитування поліцейський може запросити особу до поліцейського приміщення.

¹⁴⁸ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/main/580-19>

Надання особою інформації є добровільним. Особа може відмовитися від надання інформації. Проведення опитування неповнолітніх допускається тільки за участю батьків (одного з них), іншого законного представника або педагога.

Перед проведенням опитування особи поліцейський роз'яснює їй підстави та мету застосування поліцейського заходу, якщо це не перешкодить виконанню поліцією повноважень, покладених на неї цим Законом.

Поверхнева перевірка і огляд

Поверхнева перевірка як превентивний поліцейський захід є здійсненням візуального огляду особи, проведенням по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом, візуальним оглядом речі або транспортного засобу.

Поліцейський для здійснення поверхневої перевірки особи може зупиняти осіб та/або оглядати їх, якщо існує достатньо підстав вважати, що особа має при собі річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб.

Поверхнева перевірка здійснюється поліцейським відповідної статі. У невідкладних випадках поверхневу перевірку може здійснити будь-який поліцейський лише з використанням спеціального приладу або засобу.

Поліцейський може здійснювати поверхневу перевірку речі або транспортного засобу:

- якщо існує достатньо підстав вважати, що в транспортному засобі знаходиться правопорушник або особа, свобода якої обмежується в незаконний спосіб;

- якщо існує достатньо підстав вважати, що в транспортному засобі знаходиться річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб;

- якщо існує достатньо підстав вважати, що річ або транспортний засіб є знаряддям вчинення правопорушення та/або знаходиться в тому місці, де може бути скоєно кримінальне правопорушення, для запобігання якого необхідно провести поверхневу перевірку.

Поверхнева перевірка речі або транспортного засобу здійснюється шляхом візуального огляду речі та/або транспортного засобу або візуального огляду салону та багажника

транспортного засобу. Поліцейський при здійсненні поверхневої перевірки має право вимагати відкрити кришку багажника та/або двері салону.

Під час поверхневої перевірки речі або транспортного засобу особа повинна самостійно показати поліцейському вміст особистих речей чи транспортного засобу.

При виявленні в ході поверхневої перевірки будь-яких слідів правопорушення поліцейський забезпечує їх схоронність та огляд відповідно до вимог ст. 237 Кримінального процесуального кодексу України¹⁴⁹.

Зупинення транспортного засобу

Поліцейський може зупиняти транспортні засоби у разі:

- 1) якщо водій порушив Правила дорожнього руху;
- 2) якщо є очевидні ознаки, що свідчать про технічну несправність транспортного засобу;
- 3) якщо є інформація, що свідчить про причетність водія або пасажирів транспортного засобу до вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, або якщо є інформація, що свідчить про те, що транспортний засіб чи вантаж можуть бути об'єктом чи знаряддям учинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення;
- 4) якщо транспортний засіб перебуває в розшуку;
- 5) якщо необхідно здійснити опитування водія чи пасажирів про обставини вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, свідками якого вони є або могли бути;
- 6) якщо необхідно залучити водія транспортного засобу до надання допомоги іншим учасникам дорожнього руху або поліцейським або як свідка під час оформлення протоколів про адміністративні правопорушення чи матеріалів дорожньо-транспортних пригод;
- 7) якщо уповноважений орган державної влади прийняв рішення про обмеження чи заборону руху;
- 8) якщо спосіб закріплення вантажу на транспортному засобі створює небезпеку для інших учасників дорожнього руху;

¹⁴⁹ Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/main/4651-17>

9) порушення порядку визначення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв;

10) якщо зупинка транспортного засобу, який зареєстрований в іншій країні, здійснюється з метою виявлення його передачі у володіння, користування або розпорядження особам, які не ввозили такий транспортний засіб на митну територію України або не поміщували в митний режим транзиту.

Поліцейський *зобов'язаний* зупиняти транспортні засоби у разі:

– якщо є інформація, що свідчить про порушення власником транспортного засобу митних правил, виявлені митними органами відповідно до Митного кодексу України, а саме: порушення строків тимчасового ввезення та/або переміщення в митному режимі транзиту іншого транспортного засобу особистого користування, використання такого транспортного засобу для цілей підприємницької діяльності та/або отримання доходів в Україні, розкомплектування чи передачу у володіння, користування або розпорядження такого транспортного засобу особам, які не ввозили такий транспортний засіб на митну територію України або не поміщували в митний режим транзиту;

– якщо є інформація, що свідчить про те, що транспортний засіб, який зареєстрований в іншій країні, не зареєстрований в Україні у встановлені законодавством строки чи перебуває на території України з порушенням строків тимчасового ввезення та/або переміщення в митному режимі транзиту, чи використовується для цілей підприємницької діяльності та/або отримання доходів в Україні, чи переданий у володіння, користування або розпорядження особам, які не ввозили такий транспортний засіб на митну територію України або не поміщували в митний режим транзиту.

Поліцейський у всіх випадках зобов'язаний поінформувати водія про конкретну причину зупинення ним транспортного засобу з детальним описом підстави зупинки.

Вимога залишити місце і обмеження доступу на визначену територію

Поліцейський уповноважений вимагати від особи (осіб) залишити визначене місце на певний строк або заборонити

чи обмежити особам доступ до визначеної території або об'єктів, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей, для збереження та фіксації слідів правопорушення.

Поліцейський може обмежувати або забороняти рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг у разі затримання осіб відповідно до закону, під час аварій, інших надзвичайних ситуацій, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей.

Обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю

Поліція уповноважена затримувати особу на підставах, у порядку та на строки, визначені Конституцією України, Кримінальним процесуальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також іншими законами України.

Відлік часу утримання затриманої фізичної особи в спеціально відведених для цього приміщеннях рахується з моменту її фактичного затримання.

У необхідних випадках поліцейські повинні негайно викликати медичних працівників до місця фактичного знаходження таких осіб, а також, за можливості, поінформувати членів сім'ї.

Поліцейський може тимчасово *обмежити фактичне володіння річчю* або пересування транспортного засобу для запобігання небезпеці, якщо є достатні підстави вважати, що річ або транспортний засіб можуть бути використані особою з метою посягання на своє життя і здоров'я або на життя чи здоров'я іншої людини, або пошкодження чужої речі. На вимогу особи поліцейський зобов'язаний повідомити про причини застосування ним відповідних заходів.

Обмеження фактичного володіння річчю здійснюється на підставах та в порядку, визначених Кримінальним процесуальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Обмеження фактичного володіння річчю здійснюється шляхом вилучення речі в її фактичного володільця, обмеження її перенесення або перевезення.

Поліцейський зобов'язаний у письмовій формі повідомити свого керівника про тимчасове обмеження фактичного володіння річчю особи, а також зобов'язаний скласти протокол про здійснення тимчасового обмеження фактичного володіння річчю та вручити протокол цій особі.

Тимчасове обмеження пересування особи та перенесення або перевезення речі негайно припиняється, якщо немає необхідності здійснювати такий захід.

Проникнення до житла чи іншого володіння особи

Поліція може проникнути до житла чи іншого володіння особи без вмотивованого рішення суду лише в невідкладних випадках, пов'язаних із:

- рятуванням життя людей та цінного майна під час надзвичайних ситуацій;
- безпосереднім переслідуванням осіб, підозрюваних у вчиненні злочину;
- припиненням злочину, що загрожує життю осіб, які знаходяться в житлі або іншому володінні.

Проникнення поліцейського до житла чи іншого володіння особи не може обмежувати її права користуватися власним майном. Про застосування вказаного поліцейського заходу обов'язково складається протокол.

Перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ

Поліція в порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ України, може оглядати за участю адміністрації юридичних осіб, фізичних осіб чи їх уповноважених представників приміщення, де знаходяться зброя, спеціальні засоби, боєприпаси, вибухові речовини та матеріали, інші предмети, матеріали і речовини, щодо зберігання і використання яких визначено спеціальні правила або порядок та на які поширюється дозвільна система, а також безпосередньо оглядати місця їх зберігання з метою перевірки дотримання правил поведження з ними та правил їх використання.

Поліція може оглядати зброю, спеціальні засоби, боєприпаси, що знаходяться у фізичних та юридичних осіб, інші предмети, матеріали і речовини, щодо зберігання та використання яких визначено спеціальні правила чи порядок та на які поширюється дозвільна система, з метою перевірки дотримання правил поведження з ними та правил їх використання.

Поліція відповідно до порядку, визначеного Міністерством внутрішніх справ України, вилучає зброю, спеціальні засоби, боєприпаси, вибухові речовини та матеріали, інші предмети, матеріали і речовини, щодо зберігання і використання яких визначено спеціальні правила чи порядок та на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ, а також опечатує і закриває об'єкти, де вони зберігаються чи використовуються (у тому числі стрілецькі тири, стрільбища невійськового призначення, мисливські стенди, підприємства і майстерні з виготовлення та ремонту зброї, спеціальних засобів, боєприпасів, магазини, у яких здійснюється їх продаж, піротехнічні майстерні, пункти вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування) у випадку виявлення порушення правил поводження з ними та правил їх використання, що загрожують громадській безпеці, до усунення таких порушень.

Поліція інформує відповідний орган Міністерства внутрішніх справ України в односторонній строк про кожен факт виявленого порушення правил зберігання і використання зброї, спеціальних засобів, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів, інших предметів, матеріалів і речовин, щодо зберігання і використання яких визначено спеціальні правила чи порядок та на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ.

Застосування технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису

Поліція для забезпечення публічної безпеки і порядку може закріплювати на форменому одязі, службових транспортних засобах, монтувати/розміщувати по зовнішньому периметру доріг і будівель автоматичну фото- і відеотехніку, а також використовувати інформацію, отриману із автоматичної фото- і відеотехніки, що знаходиться в чужому володінні, з метою:

- попередження, виявлення або фіксування правопорушення, охорони громадської безпеки та власності, забезпечення безпеки осіб;
- забезпечення дотримання правил дорожнього руху.

Інформація про змонтовану/розміщену автоматичну фототехніку і відеотехніку повинна бути розміщена на видному місці.

Перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб

Згідно з чинним законодавством, до осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, за постановою суду можуть бути застосовані частково або у повному обсязі такі обмеження:

а) заборона виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу;

б) заборона перебування у визначених місцях району (міста);

в) заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста);

г) реєстрація в поліції від одного до чотирьох разів на місяць¹⁵⁰.

Поліцейське піклування

Поліцейське піклування може здійснюватися щодо:

– неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду;

– особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення;

– особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі;

– особи, яка перебуває у публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі.

Поліцейський зобов'язаний негайно повідомити особі зрозумілою для неї мовою підставу застосування поліцейського заходу, а також роз'яснити право отримувати медичну допомогу, давати пояснення, оскаржувати дії поліцейського, негайно повідомити інших осіб про її місце перебування.

¹⁵⁰ Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01 грудня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 52. Ст. 455.

Повідомлення про права і їх роз'яснення поліцейським може не проводитися у випадку, коли є достатні підстави вважати, що особа не може усвідомлювати свої дії і керувати ними.

Поліцейський уповноважений вилучити у особи зброю чи інші предмети, якими особа може завдати шкоди оточуючим чи собі, незалежно від того, чи заборонені вони в обігу.

Поліцейському заборонено здійснювати обшук особи, щодо якої здійснюється поліцейське піклування.

Про застосування поліцейського піклування складається протокол, в якому зазначаються: місце, дата і точний час (година і хвилини) застосування поліцейського заходу; підстави застосування; опис вилученої зброї чи інших предметів; клопотання, заяви чи скарги особи, якщо такі надходили, наявність чи відсутність видимих тілесних ушкоджень.

Протокол підписується поліцейським і особою. Копія протоколу негайно під розпис вручається особі. Протокол може не надаватися особі для підписання, а його копія – вручатися особі у випадку, коли є достатні підстави вважати, що вона не може усвідомлювати свої дії і керувати ними. У такому випадку протокол надається особі чи органу, передбаченому абзацом другим частини першої цієї статті¹⁵¹.

Про кожне застосування поліцейського заходу поліцейський одразу повідомляє за допомогою технічних засобів відповідального поліцейського в підрозділі поліції. У разі наявності достатніх підстав вважати, що передання особи тривало довше, ніж це необхідно, відповідальний поліцейський в підрозділі поліції зобов'язаний провести перевірку для вирішення питання про відповідальність винуватих у цьому осіб.

Крім цього, поліцейський зобов'язаний надати особі можливість негайно повідомити про своє місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи та негайно повідомити батьків або усиновителів, опікунів, піклувальників, орган опіки та піклування про місце перебування неповнолітньої особи.

У випадку необхідності, незалежно від попереднього застосування превентивних поліцейських заходів,

¹⁵¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/main/580-19>

для припинення правопорушень можуть бути застосовані **поліцейські заходи примусу**.

Поліцейські заходи примусу можна віднести до групи заходів адміністративного припинення (заходів, застосуванням яких досягається припинення протиправної поведінки).

Поліція під час виконання повноважень уповноважена застосовувати такі заходи примусу:

- 1) *фізичний вплив (сила);*
- 2) *застосування спеціальних засобів;*
- 3) *застосування вогнепальної зброї.*

Поліцейський за жодних обставин не може застосовувати заходи примусу, не визначені чинним законодавством. Він зобов'язаний негайно зупинити застосування певного виду заходу примусу в момент досягнення очікуваного результату.

Поліцейський зобов'язаний заздалегідь попередити особу про застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї і надати їй достатньо часу для виконання законної вимоги поліцейського, крім випадку, коли зволікання може спричинити посягання на життя і здоров'я особи чи та/або поліцейського або інші тяжкі наслідки, або в ситуації, що склалася, таке попередження є не виправданим або неможливим. Попередження може бути зроблено голосом, а за значної відстані або звернення до великої групи людей – через гучномовні установки, підсилювачі звуку.

Вид та інтенсивність застосування заходів примусу визначаються з урахуванням конкретної ситуації, характеру правопорушення та індивідуальних особливостей особи, яка вчинила правопорушення.

Поліцейські зобов'язані надавати невідкладну медичну допомогу особам, які постраждали в результаті застосування заходів примусу.

Є чітко встановлені заборони застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Зокрема, заборонено їх застосування до жінок з явними ознаками вагітності, малолітніх осіб, осіб з явними ознаками обмежених можливостей або старості, крім випадків учинення ними збройного чи групового нападу, учинення збройного опору поліцейському, що загрожує життю і здоров'ю інших осіб або поліцейських, якщо відбити такий напад або опір іншими способами і засобами неможливо.

Фізичним впливом є застосування будь-якої фізичної сили, а також спеціальних прийомів боротьби з метою припинення протиправних дій правопорушників. Поліцейський може застосовувати фізичну силу, у тому числі спеціальні прийоми боротьби (рукопашного бою), для забезпечення особистої безпеки або/та безпеки інших осіб, припинення правопорушення, затримання особи, яка вчинила правопорушення, якщо застосування інших поліцейських заходів не забезпечує виконання поліцейським повноважень, покладених на нього законом. Поліцейський зобов'язаний письмово повідомити свого керівника, а той зобов'язаний повідомити прокурора про завдання особі тілесних ушкоджень унаслідок застосування фізичної сили.

Спеціальні засоби як поліцейські заходи примусу – це сукупність пристроїв, приладів і предметів, спеціально виготовлених, конструктивно призначених і технічно придатних для захисту людей від ураження різними предметами (у тому числі від зброї), тимчасового (відворотного) ураження людини (правопорушника, супротивника), пригнічення чи обмеження волі людини (психологічної чи фізичної) шляхом здійснення впливу на неї чи предмети, що її оточують, з чітким регулюванням підстав і правил застосування таких засобів та службових тварин.

Для виконання своїх повноважень поліцейські можуть використовувати такі спеціальні засоби:

- гумові та пластикові кийки;
- електрошокові пристрої контактної та контактнo-дистанційної дії;
- засоби обмеження рухомості (кайданки, сітки для зв'язування тощо);
- засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії;
- засоби примусової зупинки транспорту;
- спеціальні маркувальні та фарбувальні засоби;
- службові собаки та службові коні;
- пристрої, гранати та боєприпаси світлозвукової дії;
- засоби акустичного та мікрохвильового впливу;
- пристрої, гранати, боєприпаси та малогабаритні підривні пристрої для руйнування перешкод і примусового відчинення приміщень;

- пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії;

- засоби, споряджені безпечними димоутворюючими препаратами;

- водомети, бронемашини та інші спеціальні транспортні засоби¹⁵².

Застосування вогнепальної зброї є найбільш суворим (крайнім) заходом примусу. Тому ми розглянемо у межах нашої теми відповідні правила, яких повинен дотримуватися кожен поліцейський, що уповноважений на зберігання, носіння вогнепальної зброї, а у передбачених законом випадках, – також на її застосування і використання (лише за умов, що він пройшов відповідну спеціальну підготовку).

Поліцейський уповноважений у виняткових випадках застосовувати вогнепальну зброю:

- для відбиття нападу на поліцейського або членів його сім'ї, у випадку загрози їхньому життю чи здоров'ю;

- для захисту осіб від нападу, що загрожує їхньому життю чи здоров'ю;

- для звільнення заручників або осіб, яких незаконно позбавлено волі;

- для відбиття нападу на об'єкти, що перебувають під охороною, конвої, житлові та нежитлові приміщення, а також звільнення таких об'єктів у разі їх захоплення;

- для затримання особи, яку застали під час вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину і яка намагається втекти;

- для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожують життю і здоров'ю людей та/або поліцейського;

- для зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу життю чи здоров'ю людей та/або поліцейського.

¹⁵² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/main/580-19>

Поліцейський уповноважений застосовувати вогнепальну зброю *тільки після попередження* про необхідність припинення протиправних дій і намір використання заходу примусу.

Застосування вогнепальної зброї *без попередження допускається*:

- при спробі особи, яку затримує поліцейський із вогнепальною зброєю в руках, наблизитися до нього, скоротивши визначену ним відстань, чи доторкнутися до зброї;

- у разі збройного нападу, а також у разі раптового нападу із застосуванням бойової техніки, транспортних засобів або інших засобів, що загрожують життю чи здоров'ю людей;

- якщо особа, затримана або заарештована за вчинення особливо тяжкого чи тяжкого злочину, втікає із застосуванням транспортного засобу;

- якщо особа чинить збройний опір;

- для припинення спроби заволодіти вогнепальною зброєю.

Поліцейський уповноважений застосовувати вогнепальну зброю тільки з метою заподіяння особі такої шкоди, яка є *необхідною і достатньою* в такій обстановці, для негайного відвернення чи припинення збройного нападу. Він може застосовувати вогнепальну зброю у разі збройного нападу, якщо відвернення чи припинення відповідного нападу неможливо досягнути іншими засобами.

Поліцейському заборонено застосовувати вогнепальну зброю в місцях, де може бути завдано шкоди іншим особам, а також у вогненебезпечних та вибухонебезпечних місцях, крім випадків необхідності відбиття нападу або крайньої необхідності.

Поліцейський зобов'язаний у письмовій формі повідомляти свого керівника про застосування вогнепальної зброї, а також негайно повідомити свого керівника про активне застосування вогнепальної зброї, який, своєю чергою, зобов'язаний поінформувати центральний орган управління поліції та відповідного прокурора.

Законодавець також надав поліцейським певні гарантії особистої безпеки. Зокрема, поліцейський може взяти до рук вогнепальну зброю і привести її у готовність,

якщо вважає, що в обстановці, що склалася, можуть виникнути підстави для її застосування.

Під час затримання осіб, щодо яких у поліцейського виникла підозра у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину, а також під час перевірки документів у таких осіб поліцейський може привести в готовність вогнепальну зброю та попередити особу про можливість її застосування.

Спроба особи, яку затримує поліцейський із вогнепальною зброєю в руках, наблизитися до нього, скоротивши визначену поліцейським відстань, чи доторкнутися до зброї є підставою для застосування вогнепальної зброї поліцейським.

Поліцейський може використати вогнепальну зброю для подання сигналу тривоги або виклику допоміжних сил, або для знешкодження тварини, яка загрожує життю чи здоров'ю поліцейського та інших осіб.

Отже, підсумовуючи зазначене, слід погодитися із позицією Е. Шмідт-Ассманна про те, що будь-яка методологія адміністративного права повинна виходити з конкретної ситуації прийняття рішень виконавчою владою. Детальний аналіз свідчить, що ці ситуації мають різну форму вияву залежно від того, який вид права застосовується органом публічної адміністрації, в якому організаційному контексті це відбувається і якою мірою це пов'язано з виконанням певних завдань¹⁵³.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Що таке методи публічного управління?
2. Які види методів публічного управління Вам відомі?
3. Які заходи методу переконання Ви знаєте?
4. Що таке державний примус?
5. Що таке адміністративний примус?
6. Назвіть види заходів адміністративного примусу.
7. Які превентивні поліцейські заходи Ви знаєте?
8. Назвіть заходи поліцейського примусу.

¹⁵³ Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. К. : КІС, 2009. 552 с.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна діяльність поліції : підручник / В. В. Середа, М. П. Гурковський, Ю. С. Назар та ін. ; за заг. ред. В. В. Середи. Львів : ЛьвДУВС, 2017. 776 с.
2. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. 2-ге вид., змін. і доп. К. : Істина, 2012. 528 с.
3. Адміністративне право України. Адміністративне судочинство в Україні : посіб. для підгот. до зовн. незалеж. оцінювання / І. М. Балакарева, М. І. Белікова, І. В. Бойко та ін. ; за заг. ред. Н. Б. Писаренко. Х. : Право, 2019. 190 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. 2-ге вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 3-тє вид. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
7. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Богуцький В. В. Адміністративне право : підручник. Х. : Право, 2013. 656 с.
8. Битяк Ю. П., Зуй В. В., Гаращук В. М. Адміністративне право. Альбом схем : навч. посіб. Х. : Право, 2012. 160 с.
9. Бородін І. Л. Адміністративне право України : підручник. К. : Алерта, 2019. 548 с.
10. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
11. Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценка, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2017. 586 с.
12. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. 3-тє вид., перероб. і доп. Одеса : Юридична література, 2006. 488 с.
13. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Курс адміністративного права України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
14. Комзюк А. Т. Адміністративна юстиція в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка, О. Г. Пономаренко, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко. К. : Прецедент, 2009. 198 с.
15. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Х. : НУВС, 2002. 336 с.

16. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. К. : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
17. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. К. : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.
18. Остапенко О. І., Кісіль З. Р., Ковалів М. В., Кісіль Р.-В. В. Адміністративне право : навч. посіб. 2-ге вид. К. : Правова Єдність, 2009. 536 с.
19. Романів Н. І., Костовська К. М., Назар Ю. С. Адміністративне право. Загальна частина (у схемах таблицях та коментарях). Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 128 с.
20. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. К. : «КІС», 2009. 552 с.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ

8.1. Поняття і види адміністративно-правових режимів

Під час формування Української держави пріоритетними є безпека людини та країни. На сучасному етапі розвитку людства, у вік ядерних технологій, широкого застосування небезпечних речовин і матеріалів, політичної нестабільності, активізації національних і воєнних конфліктів, економічних і продовольчих криз, зростає імовірність виникнення надзвичайних ситуацій і техногенного, природного, соціального, і воєнного характеру. Зауважимо, що неможливо будувати правову, соціальну, демократичну, економічно розвинену державу в умовах, коли безпека особи гарантована не повною мірою, не забезпечено належний механізм реалізації її прав і свобод, не створено належних умов для формування громадянського суспільства. З огляду на це особливої актуальності набули питання забезпечення безпечного існування населення в таких умовах¹⁵⁴.

Слід зауважити, що поняття «режим» (з франц. *regime*; з лат. *regimen* – правління) може вживатися в таких значеннях:

- а) державний лад, спосіб правління;
- б) точно встановлений розпорядок життя, праці, відпочинку тощо;
- в) система правил, законів, запроваджуваних для досягнення мети;
- г) умови діяльності, існування.

Правовий режим є сукупністю правил, закріплених юридичними нормами, які регулюють певну діяльність людей¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Кузніченко С. О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : монографія. Х. : Право, 2014. С. 142.

¹⁵⁵ Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. 3-тє вид., перероб. і доп. Одеса : Юридична література, 2006. С. 57–58.

Поняття «*правовий режим*» дедалі більше утверджується і у сфері юридичної науки, і в законодавстві. Дослідження цього поняття дає змогу виявити специфіку правового регулювання певного об'єкта чи виду діяльності. Крім того, це дає змогу судити про багатомірність, багатоаспектність і об'ємність права як інституційного утворення, а також розглядати його в динаміці, функціонуванні¹⁵⁶.

Поняття «правовий режим» визначається як порядок регулювання, комплекс правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань.

Кожній галузі права характерний свій специфічний режим регулювання, яким і зумовлюється юридична особливість певної галузі.

Специфіка адміністративно-правового режиму виявляється в особливому порядку виникнення та формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин та їх здійснення, наявності специфічних санкцій, особливих засобах їх реалізації, а також у дії єдиних принципів, загальних положень, які поширюються на цю сукупність правових норм.

Адміністративно-правовий режим – це поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що виявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин.

До основних елементів адміністративно-правового режиму належать:

– метод правового регулювання, який в адміністративному праві ґрунтується на централізованому засобі та імперативних типах регулювання і виражається в юридичній нерівності суб'єктів правовідносин;

– особливі адміністративно-правові засоби встановлення та форми виникнення прав і обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав, процедурно-процесуальні форми тощо, до яких слід віднести акти, скарги, службову або функціональну

¹⁵⁶ Остапенко О. І., Кісіль З. Р., Ковалів М. В., Кісіль Р.-В. В. Адміністративне право : навч. посіб. К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. С. 510.

підпорядкованість, контроль або нагляд, адміністративний примус, протоколи, постанови, клопотання, адміністративну відповідальність тощо;

- принципи, загальні положення адміністративного права, такі як участь громадян в управлінні державними справами, забезпечення та захист прав і свобод людини, інтересів держави; здійснення органами влади своїх повноважень у межах, установлених Конституцією та відповідно до законів України; підзвітність, підконтрольність, відповідальність органів виконавчої влади та їх посадових осіб перед суспільством за свою діяльність тощо;

- особливість адміністративного законодавства, яке характеризується наявністю великої кількості правових норм, що регулюють значний обсяг різноманітних соціальних відносин, пов'язаних із державним управлінням;

- встановлення поряд із загальногалузевим правовим режимом внутрішньогалузевих правових режимів: режиму секретності, митного режиму, режиму державного кордону, режиму вільних економічних зон, режиму здійснення певних видів підприємницької діяльності, паспортного режиму тощо.

Адміністративно-правові режими забезпечують функціонування не тільки галузевих інститутів адміністративного права, таких як державна служба, адміністративна відповідальність, а й багатьох інститутів інших галузей права або міжгалузевих інститутів, наприклад, права власності, підприємництва тощо.

Правові режими класифікують за масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав; глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій; часом і територією їх дії; окремими об'єктами; видами діяльності та ін.

За масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав виокремлюють пільгові та обмежуючі режими. Перші надають громадянам і організаціям додаткові права і свободи або пільги під час здійснення ними певних прав чи свобод, наприклад, пільги для учасників бойових дій. Другі, навпаки, запроваджують особливі права використання громадянами і організаціями своїх прав і свобод або встановлюють заборону на здійснення

ними певних прав і свобод, наприклад, ліцензування окремих видів підприємницької діяльності.

За глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій розрізняють звичайні та надзвичайні режими. Перші не змінюють конституційного статусу громадян і організацій; другі суттєво обмежують їх права і свободи, вводять особливий порядок здійснення окремих видів конституційних прав і свобод.

За часом дії виокремлюють постійні (паспортний режим) або короточасні, ситуаційні (надзвичайний стан) режими.

За територією дії розрізняють режими, що діють на всій території України або в окремих її регіонах чи місцях (режим прикордонної зони).

За окремими об'єктами виділяють режими заповідників, вогнепальної зброї, отруйних речовин тощо.

За видами діяльності розрізняють режими оперативно-розшукової діяльності, окремих видів підприємницької діяльності тощо.

Засади правових режимів встановлюють закони України: «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про державний кордон України» та ін.

За юридичною природою виділяють правовстановлюючі, які містять первинні «режимні» норми, та правозастосовні акти. Наприклад, на підставі ст. 106 Конституції та Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», Президент України приймає рішення про введення режиму надзвичайного стану, в якому встановлює певні правила, а місцевий орган виконавчої влади (обласна державна адміністрація), керуючись цим актом, уводить комендантську годину.

У створенні та здійсненні адміністративно-правових режимів, окрім нормативно-правової підсистеми, важливе значення мають також організаційна і матеріально-технічна. Організаційна підсистема обслуговує діяльність органів виконавчої влади (їх посадових осіб), які повинні забезпечити додержання встановлених заборон і обмежень та виконання покладених на громадян і юридичних осіб обов'язків.

Організаційна інфраструктура забезпечує реалізацію встановлених режимних правил. Це спеціальні режимні органи, які утворюються з урахуванням змісту й особливостей того чи іншого адміністративно-правового режиму (прикордонні війська, митні органи, тимчасові адміністрації тощо) і комплектуються спеціально підготовленим особовим складом, забезпечуються необхідними фінансовими і матеріально-технічними ресурсами.

Усі спеціальні адміністративно-правові режими мають дві взаємопов'язані сторони: змістовну і формальну. Змістовну сторону становлять причини та мета введення режиму, його організаційні, економічні елементи, пов'язані з ними дії. Формальна (юридична) сторона містить такі елементи: хто, на який строк, на якій території встановлює режим; процедура його введення, здійснення, скасування; система «режимних» обов'язків і прав. Більшість спеціальних режимів, як правило, обмежують права громадян. Проте такі обмеження не повинні бути надмірними і мають встановлюватися тільки законами. В Конституції України закріплено, що виключно законами України визначають правові режими власності, державного кордону, воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації та інші види спеціальних правових режимів¹⁵⁷.

На думку Т. П. Мінки, шляхом класифікації здійснюється процес поділу адміністративно-правових режимів у формально-юридичному розумінні на групи за різними критеріями: 1) за функціональним призначенням можна виокремити: регулятивні й охоронні; 2) за видами – загальні та спеціальні; 3) за ступенем реалізації правосуб'єктності – звичайні, спеціальні та надзвичайні; 4) за дією у просторі; 5) за дією у часі; 6) залежно від кола осіб; 7) залежно від об'єкта¹⁵⁸.

За звичайних умов нормальна життєдіяльність суспільства підтримується за рахунок політичної, правової

¹⁵⁷ Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. 2-ге вид., переробл. та допов. Х. : Право, 2012. С. 299–302.

¹⁵⁸ Мінка Т. П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Дніпропетровськ : ДДУВС, 2011. С. 15.

та економічної систем, що історично склалися, сформованого механізму управління, який передбачає можливість застосування державно-владних заходів для забезпечення стабільності в суспільстві. Такі заходи дають змогу підтримувати в суспільстві правопорядок, забезпечувати громадську безпеку, охороняти права і свободи громадян тощо, однак їх застосування ефективно лише в умовах стабільної суспільно-політичної обстановки, і неможливе – коли виникають надзвичайні (екстраординарні, екстремальні, особливі) обставини, що порушують нормальну життєдіяльність громадян, функціонування суспільства й держави.

Такі обставини можуть бути воєнного характеру (агресія ззовні або безпосередня загроза такої агресії) чи виникати за умов внутрішньодержавного характеру (масові заворушення, спроби незаконної зміни конституційного ладу, стихійні лиха, техногенні катастрофи тощо). При виникненні таких обставин напрацьовані форми забезпечення громадського порядку та внутрішньої безпеки не діють. Для стабілізації суспільно-політичної обстановки та взяття її під контроль у таких ситуаціях вимагаються інші кардинальні заходи, які відображено в різних надзвичайних адміністративно-правових режимах¹⁵⁹.

Надзвичайні режими – це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності та функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація. Головним у їхньому змісті є те, що вони істотно змінюють правовий статус суб'єктів цієї території, у деяких випадках – систему органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, встановлюють заходи, які застосовуються для врегулювання ситуації¹⁶⁰.

Для надзвичайного правового режиму характерно:

- а) зонування території режимного регулювання;
- б) установлений час режимного регулювання або факт, із якого припиняється режимне регулювання (закінчення війни, ліквідація пожежі тощо);

¹⁵⁹ Кузніченко С. О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : монографія. Х. : Право, 2014. С. 96.

¹⁶⁰ Остапенко О. І., Кісіль З. Р., Ковалів М. В., Кісіль Р.-В. В. Адміністративне право : навч. посіб. К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. С. 514.

в) створення спеціальних міжвідомчих органів і систем керування режимними заходами;

г) особливі режимні правила життєдіяльності населення, перебування й пересування режимною територією, користування майном тощо;

ґ) спеціальна задалегідь установлена процедура введення, зміни та скасування;

д) задалегідь установлений перелік режимних право обмежувальних заходів;

е) жорсткість санкцій відповідних правових норм;

є) система превентивного контролю за дотриманням режимних норм;

ж) призупинення діяльності окремих органів державної влади і місцевого самоврядування;

з) надання надзвичайних (додаткових) повноважень органам виконавчої влади.

У загальному розумінні надзвичайний правовий режим становить систему погоджених правових норм (елементів правового інституту), що визначають:

– фактичні підстави введення (фактор небезпеки і кількісні та якісні показники його впливу на суспільство);

– державний орган (органи), що уповноважений вводити режим;

– процедуру введення;

– процедуру продовження дії;

– процедуру скасування;

– процедуру зміни режиму;

– часові та територіальні межі;

– зміни у компетенції державних органів, що задіюються для забезпечення режиму;

– створення тимчасових режимних органів (за необхідності);

– вичерпний перелік правообмежень громадян і прав юридичних осіб і покладання на них додаткових обов'язків;

– детально регламентований порядок діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;

– вичерпний перелік надзвичайних заходів, що застосовуються в умовах уведення надзвичайного режиму;

– у федеральних державах – тимчасові зміни в розмежуванні повноважень між федеральними органами влади суб'єктів федерації¹⁶¹.

Надзвичайні правові режими закріплені безпосередньо в законах України відповідно до п. 19 ст. 92 та ст. 106 Конституції України¹⁶². Правову основу запровадження надзвичайних режимів становлять закони України: «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р., «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 р., «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р., «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р., а також закони, що регулюють діяльність окремих органів державного управління в умовах надзвичайного стану, наприклад, «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України» тощо.

Законодавство України передбачає три основні різновиди надзвичайних режимів:

- 1) надзвичайний стан;
- 2) надзвичайна екологічна ситуація;
- 3) воєнний стан.

На думку С. О. Кузніченка, нині є потреба в розділенні надзвичайних та екстремальних режимів. Науковець вважає, що «екстремальні режими» ширше поняття, яке охоплює і надзвичайні режими. Якщо екстремальні режими – це режими діяльності в умовах виникнення чи високої імовірності виникнення надзвичайних ситуацій різної генези, які вводяться з метою локалізації й ліквідації впливу негативного фактора на суспільство, то надзвичайні режими – це певний клас екстремальних режимів, але основною ознакою їх виділення є пряме посилення Конституції на ці режими та обов'язкове вирішення певних питань щодо цих режимів на рівні міжнародного права.

Екстремальний режим – це режим, побудований на загальних регулятивних підставах, який виник у результаті впливу

¹⁶¹ Кузніченко С. О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : монографія. Х. : Право, 2014. С. 32–33.

¹⁶² Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

комплексу правових засобів, порядок регулювання суспільних відносин в умовах надзвичайних ситуацій (впливу факторів глобальної загрози національної безпеки України), пов'язаних з обмеженням правового статусу особи, збільшенням компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування (створення спеціальних режимних органів).

О. С. Кузніченко наполягає, що підставою для введення екстремальних адміністративно-правових режимів є наявна небезпека, яка загрожує соціальним цінностям, національним інтересам тощо. Екстремальні правові режими зумовлюються двома підставами, взятими в єдності: по-перше, глобальною небезпекою, що загрожує національним інтересам; по-друге, непереборністю цієї небезпеки іншими засобами, крім уведення таких режимів¹⁶³.

На думку науковця, підставами скасування (припинення) надзвичайних адміністративно-правових режимів є:

1) досягнення мети, відповідно до якої режим вводився. Такі підстави повинні вважатися виключно ідеальними (позитивними), тобто за цих умов відбулися процеси, пов'язані з мінімізацією та локалізацією суспільно небезпечних наслідків або загроз, такі підстави можуть бути в разі дострокового припинення режиму або в разі своєчасного;

2) перехід одного режиму в інший. Такі підстави слід уважати змішаними підставами, вони можуть бути спрямовані або на посилення, або на пом'якшення режиму. Тобто вони одночасно є підставами скасування одного режиму та введення іншого; за цих умов суспільно небезпечні наслідки або загрози ліквідовані не в повному обсязі або досягнення суспільно значущих результатів є неможливими за умови існування цього режиму. Виходячи з наведеного, можна констатувати, що існування одного з режимів є недоцільним, а досягнення суспільно корисного результату без існування певних режимних заходів є неможливими; тобто такі заходи можуть бути або більш суворими, або більш м'якими стосовно наявного режиму¹⁶⁴.

¹⁶³ Кузніченко С. О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : монографія. Х. : Право, 2014. С. 10; 11; 14; 15.

¹⁶⁴ Кузніченко С. О. Становлення та розвиток інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Сімферополь, 2010. С. 223–224.

Але правовий режим воєнного стану виключає можливість його переходу в інший, оскільки є найжорсткішим із усіх, а процедури його «пом'якшення» взагалі немає;

3) припинення існування держави. Ці підстави скасування режиму є негативними, тобто досягнення обраної мети виявилося неможливим¹⁶⁵.

8.2. Режими надзвичайного стану та надзвичайної екологічної ситуації

Різноманітні небезпечні явища вимагають нормативного впливу, що відрізняється від чинного в нормальних умовах. З усієї сукупності спеціальних адміністративно-правових режимів виділяються як окремий клас надзвичайні адміністративно-правові режими¹⁶⁶.

Термін «надзвичайний стан» у розумінні надзвичайного режиму, як правило, використовують у двох значеннях. У першому значенні він відповідає англійському терміну «*emergency*», який тлумачиться як «раптова або неочікувана подія, що вимагає негайних дій (синоніми: крайня необхідність (*exigency*), критичний стан (*pass*), криза (*crisis*)). У другому значенні він відповідає міжнародному терміну «*state emergency*», що означає надзвичайний стан¹⁶⁷.

Надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводиться в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно

¹⁶⁵ Кузніченко С. О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : монографія. Х. : Право, 2014. С. 140–141.

¹⁶⁶ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. 2-ге вид.. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. С. 200.

¹⁶⁷ Словарь иностранных слов [18-е изд., стер.]. М. : Рус. яз., 1989. 624 с.

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 обмежень¹⁶⁸.

Режим надзвичайного стану є системою погоджених правових норм, які визначають підстави для введення режиму, мету введення, порядок його введення, суб'єкта, який уповноважений вводити просторові та часові межі дії, особливий режим діяльності органів державної влади та управління, що дає змогу обмежувати права й свободи громадян і права юридичних осіб, накладання на них додаткових обов'язків¹⁶⁹.

Розглядаючи поняття «надзвичайний стан» у семантичному та юридичному значенні, А. В. Басов доходить до висновку, що цей термін застосовується у двох значеннях. У першому значенні це раптова або неочікувана подія, що вимагає негайних дій, криза. У другому значенні йдеться про міжнародний термін «state of emergency», що й означає надзвичайний стан як суто правове поняття.

Режим надзвичайного стану – це система переважно адміністративно-правових та конституційно-правових норм, яка визначає особливий, тимчасовий порядок діяльності органів державної влади та управління, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України і спрямований на ліквідацію внутрішньої загрози, на забезпечення національної безпеки держави, особистої безпеки громадян, захист прав і свобод фізичних

¹⁶⁸ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 23. 2000. Ст. 176. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>

¹⁶⁹ Басов А. В. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х. : ХНУВС, 2007. С. 8.

*і юридичних осіб, а також встановлює визначений Конституцією та Законом обсяг обмеження прав і свобод фізичних та юридичних осіб, накладання на них додаткових обов'язків*¹⁷⁰.

Метою введення надзвичайного стану є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства.

Надзвичайний стан вводять лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладу, усунення якої іншими способами неможливе.

Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» виділяє два види такого стану:

1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;

2) спричинений 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 безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їхні права і свободи;

¹⁷⁰ Басов А. В. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х. : ХНУВС, 2007. С. 8–9.

- 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.

Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України.

До введення надзвичайного стану другого виду, Президент України звертається 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, з вимогою припинити свої протиправні дії протягом встановленого у зверненні строку і попередженням про можливість введення надзвичайного стану.

За умов, що вимагають невідкладних заходів для врятування населення або недопущення загибелі людей, надзвичайний стан може бути введено без попередження.

Пропозиції щодо введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президентові України подає Рада національної безпеки і оборони України. В разі необхідності введення надзвичайного стану з підстав, пов'язаних із виникненням особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, пропозиції щодо його введення подає Кабінет Міністрів України.

Введення надзвичайного стану на території АРК або окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада АРК¹⁷¹.

В Указі Президента України про ведення надзвичайного стану зазначаються:

- 1) обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану;
- 2) межі території, на якій вводиться надзвичайний стан;

¹⁷¹ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 23. 2000. Ст. 176. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>

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.

Після підписання Указу про введення надзвичайного стану Президент України звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження. Звернення Президента України розглядається Верховною Радою України в невідкладному порядку.

Указ Президента України про введення надзвичайного стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації або в інший спосіб.

Надзвичайний стан в Україні може бути введено на строк не 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 вводився, в разі усунення обставин, що обумовили необхідність введення надзвичайного стану.

З пропозицією про скасування надзвичайного стану до Президента України може звернутися Верховна Рада України.

Надзвичайний стан на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може бути скасований за ініціативою Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Пропозиції щодо скасування надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, введеного внаслідок виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо

великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення, подаються Кабінетом Міністрів України.

Про скасування надзвичайного стану оголошується негайно через засоби масової інформації або в інший спосіб після видання відповідного Указу Президента України.

В умовах надзвичайного стану Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні і місцеві органи виконавчої влади, Верховна Рада АРК, Рада міністрів АРК, органи місцевого самоврядування, а також військове командування та його представники, підприємства, установи і організації здійснюють повноваження, надані їм Конституцією та законами України, забезпечують виконання заходів, упроваджених у зв'язку з введенням надзвичайного стану¹⁷².

Військовим командуванням, якому в межах, визначених цим Законом, надається право разом з органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування здійснювати заходи правового режиму надзвичайного стану, є:

- Головний орган військового управління Національної гвардії України;
- Служба безпеки України;
- Військова служба правопорядку у Збройних Силах України.

У 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 Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування.

¹⁷² Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. 2-ге вид., переробл. та допов. Х. : Право, 2012. С. 305.

Координація діяльності органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану в частині, що не належить до повноважень Ради національної безпеки і оборони України, покладається на Кабінет Міністрів України.

Для координації дії вищезазначених органів, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану 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, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту, Національної поліції, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами територій.

Указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи:

1) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан;

2) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд;

3) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства;

4) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом;

5) заборона страйків;

6) примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб.

Окрім зазначених заходів у зв'язку із надзвичайними ситуаціями техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування

засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення, можуть запроваджуватися такі додаткові заходи режиму надзвичайного стану:

1) тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень;

2) встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій;

3) тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної ситуації або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань;

4) встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів;

5) запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності;

6) мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією понесених втрат;

7) зміна режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтація їх на виробництво необхідної в умовах надзвичайного стану продукції, інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт;

8) усунення від роботи на період надзвичайного стану, в разі неналежного виконання своїх обов'язків, керівників державних підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація обстановки в районі надзвичайного стану, та покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб.

З метою ліквідації особливо тяжких надзвичайних ситуацій у мирний час може здійснюватися цільова мобілізація, обсяги і строк проведення якої визначаються в Указі Президента України про введення надзвичайного стану.

У виняткових випадках, пов'язаних з необхідністю проведення невідкладних аварійно-рятувальних робіт, допускається тимчасове переведення або залучення на добровільній основі працездатного населення і транспортних засобів громадян для виконання зазначених робіт за дозволом відповідного керівника аварійно-рятувальних робіт та за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці. Забороняється залучення неповнолітніх, а також вагітних жінок до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їх здоров'я.

Якщо введення надзвичайного стану спричинене протиправними діями людей, крім загальних заходів, додатково можуть здійснюватися ще й такі: запровадження комендантської години (заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби); перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян; заборона призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату; обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі; тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин; заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку; регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування; особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі; порушення у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей¹⁷³.

¹⁷³ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 23. 2000. Ст. 176. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>

Усі органи державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, політичні партії та громадські організації, а також громадяни на території, де введено надзвичайний стан, зобов'язані сприяти військовому командуванню в здійсненні заходів правового режиму надзвичайного стану.

Забезпечення публічного порядку, охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайного стану здійснюється силами і засобами органів Національної поліції, в тому числі Національної гвардії України, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України відповідно до їх повноважень, встановлених законом.

При запровадженні надзвичайного стану коли надзвичайні ситуації техногенного або природного характеру ставлять під загрозу життя і здоров'я значних верств населення і потребують термінового проведення великих обсягів аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт, відповідно до Указу Президента України про введення надзвичайного стану можуть залучатися до виконання цих робіт також військові частини Збройних Сил України та органи й підрозділи Державної прикордонної служби України.

Згідно з Указом Президента України про введення надзвичайного стану з приводу масового переходу державного кордону з території суміжних держав, до здійснення заходів надзвичайного стану можуть залучатися військові частини Збройних Сил України та органи й підрозділи Державної прикордонної служби України.

Порядок взаємодії військових формувань, які залучаються до здійснення заходів надзвичайного стану, з міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування визначається Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України¹⁷⁴.

Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації – це особливий правовий режим, який може тимчасово запро-

¹⁷⁴ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 23. 2000. Ст. 176. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>

ваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації.

Запровадження відповідного правового режиму передбачає виділення державою (або органами місцевого самоврядування) додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, достатніх для нормалізації екологічного стану і відшкодування завданих збитків, запровадження спеціального режиму поставок продукції для державних потреб, реалізації комплексних та цільових програм громадських робіт¹⁷⁵.

Зона надзвичайної екологічної ситуації – окрема місцевість України, на якій виникла надзвичайна екологічна ситуація.

Надзвичайна екологічна ситуація – надзвичайна ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави.

Негативні зміни в навколишньому природному середовищі – це втрата, виснаження чи знищення окремих природних комплексів та ресурсів унаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи та інших факторів, що обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності в цих умовах¹⁷⁶.

Правову основу запровадження правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації становлять: Кодекс цивільного захисту України від 02 жовтня 2012 р., Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р., Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 р., Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р., Закон України «Про правовий режим території, що зазнала

¹⁷⁵ Остапенко О. І., Кісіль З. Р., Ковалів М. В., Кісіль Р.-В. В. Адміністративне право : навч. посіб. К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 536 с. С. 510.

¹⁷⁶ Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13 липня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 42. 2000 р. Ст. 348. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>

радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р., Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21 жовтня 1993 р., а також прийняті відповідно до них нормативно-правові акти.

Основними принципами регулювання правового режиму в зоні надзвичайної екологічної ситуації є:

- пріоритет захисту життя та здоров'я людей;
- непорушність конституційних прав і свобод людини і громадянина;
- комплексність заходів, спрямованих на нормалізацію екологічного стану;
- забезпечення населення достовірною інформацією про стан довкілля, можливу загрозу для життя та здоров'я людей і про виконання заходів, спрямованих на нормалізацію екологічного стану;
- невідворотність відповідальності осіб, винних у виникненні чи ускладненні надзвичайної екологічної ситуації.

Підставами для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації є: значне перевищення гранично допустимих норм показників якості навколишнього природного середовища, визначених законодавством; виникнення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей або заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи навколишньому природному середовищу внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи чи інших факторів; негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі на значній території і які неможливо усунути без застосування надзвичайних заходів з боку держави; негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі, які суттєво обмежують або виключають можливість проживання населення і провадження господарської діяльності на відповідній території; значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13 липня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 42. 2000 р. Ст. 348. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>

Окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України. Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації затверджується Верховною Радою України протягом двох днів з дня звернення Президента України.

Кабінет Міністрів України вносить подання про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації на підставі пропозицій центрального органу виконавчої влади, до відання якого віднесені питання екологічної безпеки, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування або за власною ініціативою.

Оголошення окремої місцевості Автономної Республіки Крим зоною надзвичайної екологічної ситуації або окремих її місцевостей може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації негайно доводиться до відома населення через засоби масової інформації та систему оповіщення цивільної оборони.

В Указі Президента України про оголошення окремої місцевості є зоною надзвичайної екологічної ситуації зазначаються, зокрема: обставини, що стали причиною оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації; обґрунтування необхідності оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації; межі території, на якій оголошується зона надзвичайної екологічної ситуації; заходи щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення життєдіяльності населення в зоні надзвичайної екологічної ситуації; основні заходи, що запроваджуються для подолання наслідків надзвичайної екологічної ситуації; обмеження на певні види діяльності в зоні надзвичайної екологічної ситуації; час, з якого окрема місцевість оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації, і строк, на який ця територія оголошується такою зоною.

Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації негайно доводиться до відома населення через засоби масової інформації та систему оповіщення цивільної оборони.

Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації – це особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації.

Запровадження відповідного правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації передбачає виділення державою та/або органами місцевого самоврядування додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, достатніх для нормалізації екологічного стану та відшкодування нанесених збитків, запровадження спеціального режиму поставок продукції для державних потреб, реалізацію державних цільових програм громадських робіт.

За наявності достатніх підстав у межах зони надзвичайної екологічної ситуації може бути введено правовий режим надзвичайного стану в порядку, встановленому Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану».

Центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України та законами України, і забезпечують додержання правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації та виконання заходів, передбачених цим Законом та актами Президента України.

Для виконання невідкладних аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт у зоні надзвичайної екологічної ситуації можуть у разі необхідності залучатися в установленому законом порядку на добровільній основі працездатне населення, транспортні засоби громадян за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці.

Забороняється залучати неповнолітніх, а також вагітних жінок до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їх здоров'я.

У разі виникнення потреби в терміновому виконанні в зоні надзвичайної екологічної ситуації великих обсягів аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт Президент України може прийняти рішення про залучення до виконання таких робіт військових частин Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону України військових формувань.

Рішенням про встановлення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, з метою здійснення заходів для нормалізації екологічного стану, можуть встановлюватися обмеження на здійснення певних видів діяльності шляхом встановлення тимчасової заборони на:

- будівництво та функціонування об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку;
- застосування в господарській та іншій діяльності особливо небезпечних речовин (хімічних, радіоактивних, токсичних, вибухових, окислювальних, горючих, біологічних агентів тощо), засобів захисту рослин, сукупність властивостей яких і/або особливості їх стану можуть погіршувати екологічну ситуацію в цій зоні;
- функціонування санаторно-курортних закладів;
- провадження будь-якої іншої діяльності, що становить підвищену екологічну небезпеку для людей, рослинного, тваринного світу та інших природних об'єктів.

Забезпечення публічного порядку в зоні надзвичайної екологічної ситуації здійснюється силами та засобами підрозділів Національної поліції, Служби безпеки України відповідно до закону.

Потерпілими від надзвичайної екологічної ситуації відповідно до закону визнаються юридичні та фізичні особи, яким заподіяно шкоду внаслідок виникнення цієї ситуації або проведення робіт з ліквідації її наслідків.

Відшкодування шкоди особам, які постраждали від надзвичайної екологічної ситуації, та громадянам, залученим до виконання заходів з ліквідації її наслідків, здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, передбачених на зазначені цілі, резервного фонду Кабінету Міністрів України, а також інших, не заборонених законом, джерел¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13 липня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 42. 2000 р. Ст. 348. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>

8.3. Правовий режим воєнного стану

Чимала кількість глобальних небезпек різного ступеня складності вимагає створення спеціальних адміністративно-правових механізмів регулювання суспільних відносин, що виникають під час надзвичайних ситуацій. Одним із провідних з-поміж них є інститут адміністративно-правового режиму воєнного стану, який останнім часом стає ключовим елементом правового забезпечення національної безпеки в розвинених країнах світу¹⁷⁹.

*Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводить-ся в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень*¹⁸⁰.

Режим воєнного стану передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень¹⁸¹.

Законодавство, що регулює запровадження правового режиму воєнного стану, становлять: Конституція України, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. та указ Президента України про введення воєнного

¹⁷⁹ Кузніченко С. О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : монографія. Х. : Право, 2014. С. 5.

¹⁸⁰ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 28. 2015 р. Ст. 250. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

¹⁸¹ Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. 2-ге вид., переробл. та допов. Х. : Право, 2012. С. 308-309.

стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України.

В указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються:

- 1) обґрунтування необхідності введення воєнного стану;
- 2) межі території, на якій вводиться воєнний стан, час введення і строк, на який він вводиться;
- 3) завдання військового командування, військових адміністрацій, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану;
- 4) завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період;
- 5) вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень;
- 6) інші питання, що впливають із Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Військовим командуванням, якому згідно із вказаним Законом надається право разом з органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану, є: Генеральний штаб Збройних Сил України, Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України, командування видів Збройних Сил України, командування Сил спеціальних операцій Збройних Сил України, командування Десантно-штурмових військ Збройних Сил України, управління оперативних командувань, командування з'єднань та військових частин Збройних Сил України; органи управління інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

На територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення

разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації.

Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування.

Військові адміністрації населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом.

Військову адміністрацію населеного пункту очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації.

Структуру і штатний розпис військових адміністрацій населених пунктів затверджує начальник Генерального штабу – Головнокомандувач Збройних Сил України за поданням начальника відповідної військової адміністрації.

У районі, області військові адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадського порядку і безпеки. У разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій.

Військові адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького

складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Генеральним штабом Збройних Сил України трудовий договір¹⁸².

Пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях на розгляд Президентів України подає Рада національної безпеки і оборони України.

У разі прийняття рішення щодо необхідності введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президент України видає указ про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях і негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проект закону.

Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, підлягає негайному оголошенню через засоби масової інформації або оприлюдненню в інший спосіб.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання та розглядає питання щодо затвердження указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у порядку, встановленому Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності зобов'язані сприяти негайному прибуттю народних депутатів України на засідання Верховної Ради України та здійсненню їхніх повноважень.

¹⁸² Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 28. 2015. Ст. 250. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, офіційно оприлюднюється разом із законом щодо затвердження такого указу Президента України та набирає чинності одночасно з набранням чинності таким законом.

В Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, такі заходи *правового режиму воєнного стану*:

1) встановлювати посилену охорону важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, і вводити особливий режим їхньої роботи. Перелік об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, що підлягають посиленій охороні в умовах воєнного стану, затверджується Кабінетом Міністрів України;

2) запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та сфері забезпечення життєдіяльності населення і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період дії воєнного стану з метою виконання робіт, що мають оборонний характер, а також ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які виникли в період дії воєнного стану, та залучати їх в умовах воєнного стану до суспільно корисних робіт, що виконуються для задоволення потреб Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів і сил цивільного захисту, забезпечення функціонування національної економіки та системи забезпечення життєдіяльності населення і не потребують, як правило, спеціальної професійної підготовки осіб. За працівниками, залученими до виконання суспільно корисних робіт, на час виконання таких робіт зберігається попереднє місце роботи (посада). Порядок залучення працездатних осіб в умовах воєнного стану до суспільно корисних робіт та питання їхнього

соціального захисту з урахуванням вимог закону визначаються Кабінетом Міністрів України;

3) використовувати потужності та трудові ресурси підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, змінювати режим їхньої роботи, проводити інші зміни виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю;

4) примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучати майно державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку та видавати про це відповідні документи встановленого зразка;

5) запроваджувати комендантську годину (заборону перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлювати спеціальний режим світломаскування;

6) встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів;

7) перевіряти документи у осіб, а в разі потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України;

8) забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів;

9) порушувати у порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;

10) встановлювати заборону або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан;

11) регулювати роботу підприємств телекомунікацій, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій,

телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій і закладів культури та засобів масової інформації, а також використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення; забороняти роботу приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачу інформації через комп'ютерні мережі;

12) у разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану вилучати у підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян телекомунікаційне обладнання, телевізійну, відео- і аудіоапаратуру, комп'ютери, а також у разі потреби інші технічні засоби зв'язку;

13) забороняти торгівлю зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

14) встановлювати особливий режим у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекуртори, інші сильнодіючі речовини, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;

15) вилучати у підприємств, установ і організацій навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини;

16) забороняти громадянам, які перебувають на військовому або спеціальному обліку у Міністерстві оборони України, Службі безпеки України чи Службі зовнішньої розвідки України, змінювати місце проживання (місце перебування) без дозволу військового комісара або керівника відповідного органу Служби безпеки України чи Служби зовнішньої розвідки України; обмежувати проходження альтернативної (невійськової) служби;

17) встановлювати для фізичних і юридичних осіб військово-квартирну повинність з розквартирування військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, особового складу служби цивільного захисту, евакуйованого населення та розміщення військових частин, підрозділів і установ;

18) встановлювати порядок використання фонду захисних споруд цивільного захисту;

19) проводити евакуацію населення, якщо виникає загроза його життю або здоров'ю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення, згідно з переліком, що затверджується Кабінетом Міністрів України;

20) запроваджувати у разі необхідності нормоване забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами, лікарськими засобами і виробами медичного призначення;

21) усувати з посад керівників підприємств, установ і організацій за неналежне виконання ними визначених цим Законом обов'язків та призначати виконувачів обов'язків керівників зазначених підприємств, установ і організацій;

22) вживати додаткових заходів щодо посилення охорони державної таємниці;

23) інтернувати (примусово оселяти) громадян іноземної держави, яка загрожує нападом чи здійснює агресію проти України;

24) здійснювати обов'язкову евакуацію затриманих осіб, що перебувають в ізоляторах тимчасового тримання; підозрюваних, обвинувачених осіб, щодо яких застосовано запобіжний захід – тримання під вартою, що перебувають в слідчих ізоляторах; етапування засуджених осіб, які відбувають такі покарання, як арешт, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк та довічне ув'язнення, з установ виконання покарань, розташованих у місцевостях, наближених до районів, де ведуться бойові дії, до відповідних установ, які розташовані в безпечній місцевості.

У місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування та військові адміністрації (у разі їх утворення).

Запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану провадиться відповідно до затвердженого Кабінетом Міністрів України типового плану запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

Воєнний стан на всій території України або в окремих її місцевостях припиняється після закінчення строку, на який його було введено.

До закінчення строку, на який було введено воєнний стан, та за умови усунення загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності Президент України може прийняти указ про скасування воєнного стану на всій території України або в окремих її місцевостях, про що має бути негайно оголошено через засоби масової інформації.

У період воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, та органів, підрозділи яких здійснюють контррозвідувальну діяльність¹⁸³.

До повноважень Президента України в умовах правового режиму воєнного стану належать:

1) здійснення загального керівництва запровадженням та виконанням заходів правового режиму воєнного стану;

2) прийняття за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України рішення щодо залучення Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану;

3) здійснення стратегічного керівництва Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами через Генеральний штаб Збройних Сил України;

4) визначення порядку проходження військової служби.

У разі закінчення строку повноважень Президента України під час дії воєнного стану його повноваження продовжуються до вступу на пост новообраного Президента України, обраного після скасування воєнного стану. Повноваження Президента України, передбачені Конституцією України, в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені.

¹⁸³ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 28. 2015. Ст. 250. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

Верховна Рада України в разі введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях працює в сесійному режимі. У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного стану. Повноваження Верховної Ради України, передбачені Конституцією України, в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені.

Повноваження Генерального штабу Збройних Сил України під час запровадження правового режиму воєнного стану:

1) бере участь у підготовці проекту типового плану запровадження та забезпечення правового режиму воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях;

2) організує підготовку та здійснює керівництво Збройними Силами України, з'єднаннями, частинами та органами інших військових формувань і правоохоронних органів під час виконання ними заходів правового режиму воєнного стану;

3) організує діяльність військових адміністрацій, командувань видів Збройних Сил України, управлінь оперативних командувань, командувань військових з'єднань та частин Збройних Сил України на території, на якій введено воєнний стан;

4) розробляє та вносить на розгляд Ради національної безпеки і оборони України пропозиції щодо залучення інших військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Військові адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження із:

1) запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану;

2) забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

3) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координації цієї роботи на відповідній території;

4) розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях;

5) складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету;

6) встановлення ставок місцевих податків і зборів, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято;

7) встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів, які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), транспортні та інші послуги;

8) управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню;

9) надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх відбудові у разі пошкодження в результаті проведення бойових дій, терористичних актів, диверсій;

10) управління навчальними закладами, закладами охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання; організації їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

11) забезпечення соціально-культурних закладів, які перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води;

12) сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації;

13) організації та участі у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом;

14) вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних із наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, а також комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг;

15) здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України;

16) встановлення посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення;

17) сприяння діяльності суду, органів прокуратури, юстиції, служби безпеки, органів внутрішніх справ, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України;

18) встановлення відповідно до законодавства правил з питань забезпечення в населеному пункті чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;

19) прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;

20) створення відповідно до законодавства комунальних аварійно-рятувальних служб; вирішення питань про чисельність працівників таких служб, витрати на їх утримання; розроблення та здійснення заходів щодо матеріально-технічного забезпечення діяльності комунальних аварійно-рятувальних служб;

21) залучення підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку та інші¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 28. 2015. Ст. 250. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

В умовах воєнного стану забороняються: зміна Конституції України; зміна Конституції Автономної Республіки Крим; проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів; проведення страйків, масових зібрань та акцій.

Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права у разі введення воєнного стану негайно повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення.

Отже, інститут воєнного стану охоплює низку взаємопов'язаних елементів. По-перше, введення правового режиму воєнного стану можливе лише за наявності особливих умов, якими є підвищений ступінь небезпеки для життя і здоров'я громадян, безпеки суспільства та держави, що вимагає від органів державної влади й управління для її нормалізації правових, організаційних, тактичних та інших заходів, а також їх ресурсного забезпечення. При цьому особливі умови, що є підставами для введення правового режиму воєнного стану, мають винятково воєнний характер¹⁸⁵.

Водночас у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» взагалі немає окремої статті, що закріплює підстави введення такого режиму. А обставини, які спричиняють введення воєнного стану, закріплюються лише в ст. 1 цього Закону, де наведено визначення поняття воєнного стану. З цієї норми випливає, що метою введення воєнного стану є створення умов для надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.

¹⁸⁵ Кузніченко С. О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : монографія. Х. : Право. С. 103.

Відповідно до Закону України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р., під збройною агресією розуміється застосування іншою державою або групою держав збройної сили проти України. Водночас *збройною агресією проти України* вважається будь-яка з таких дій:

1) вторгнення або напад збройних сил іншої держави або групи держав на територію України, а також окупація або анексія частини території України;

2) блокада портів, узбережжя або повітряного простору, порушення комунікацій України збройними силами іншої держави або групи держав;

3) напад збройних сил іншої держави або групи держав на військові, сухопутні, морські чи повітряні сили або цивільні морські чи повітряні флоти України;

4) засилання іншою державою або від її імені озброєних груп регулярних або нерегулярних сил, що вчиняють акти застосування збройної сили проти України, які мають настільки серйозний характер, що це рівнозначно переліченим у пунктах 1–3, також і значна участь третьої держави у таких діях;

5) дії іншої держави (держав), яка дозволяє, щоб її територія, яку вона надала в розпорядження третьої держави, використовувалася цією третьою державою (державами) для вчинення дій, зазначених у пунктах 1–4;

6) застосування підрозділів збройних сил іншої держави або групи держав, які перебувають на території України відповідно до укладених з Україною міжнародних договорів, проти третьої держави або групи держав, інше порушення умов, передбачених такими договорами, або продовження перебування цих підрозділів на території України після припинення дії зазначених договорів¹⁸⁶.

Поняття «загроза нападу» як умова введення правового режиму воєнного стану нормативно не визначено, але у Воєнній доктрині України зазначається, що актуальними воєнними загрозами для України є:

– збройна агресія і порушення територіальної цілісності України (тимчасова окупація Російською Федерацією

¹⁸⁶ Про оборону України : Закон України від 06 грудня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 9. 1992. Ст. 106. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>

Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та військова агресія Російської Федерації в окремих районах Донецької і Луганської областей), нарощування військової потужності Російської Федерації в безпосередній близькості до державного кордону України, у тому числі потенційна можливість розгортання тактичної ядерної зброї на території Автономної Республіки Крим;

- мілітаризація Російською Федерацією тимчасово окупованої території шляхом формування нових військових з'єднань і частин, а також постачання бойовиків, військової техніки та засобів матеріально-технічного забезпечення;

- присутність військового контингенту Російської Федерації у Придністровському регіоні Республіки Молдова, який може бути використаний для дестабілізації ситуації у південних регіонах України;

- нарощування Російською Федерацією поблизу державного кордону України угруповання військ з потужним ударно-наступальним потенціалом, створення нових, розширення і модернізація наявних баз, об'єктів військової інфраструктури;

- активізація спеціальними службами Російської Федерації розвідувально-підривної діяльності в Україні з метою дестабілізації внутрішньої соціально-політичної обстановки в Україні, а також з метою підтримки не передбачених законом збройних формувань у східних регіонах України і створення умов для розширення масштабів збройної агресії;

- діяльність на території України не передбачених законом збройних формувань, спрямована на дестабілізацію внутрішньої соціально-політичної ситуації в Україні, залякування населення, позбавлення його волі до опору, порушення функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування, важливих об'єктів промисловості та інфраструктури;

- територіальні претензії Російської Федерації до України і посягання на її суверенітет та територіальну цілісність¹⁸⁷.

Стосовно місцевості, що може бути оголошена територією воєнного стану, то передусім мається на увазі, що цей правовий

¹⁸⁷ Воєнна доктрина України, затверджена указом Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>

режим поширюється на всіх мешканців указаної місцевості. Воєнний стан також обов'язковий для всіх органів державної влади й управління, громадських організацій, розміщених на цій території¹⁸⁸.

Уведення адміністративно-правового режиму воєнного стану не повинно бути інструментом придушення демократії, а демократичний механізм поведінки держави в умовах реальної небезпеки відповідати конституційному ладу та правопорядку на всій території держави або в окремих її місцевостях. На відміну від репресивних механізмів, які застосовують органи державної влади й управління, не дотримуючись демократичних правових процедур, уведення правового режиму воєнного стану, що здійснюється гласно та з дотриманням усіх процедур, є інструментом відновлення правопорядку, скорішого повернення до звичайного життя та повномасштабного дотримання прав і свобод громадян¹⁸⁹.

8.4. Правовий режим державної таємниці

З огляду на інформаційний суверенітет України та загальноновизнані принципи міжнародного порядку в сфері інформації, наша держава вживає заходів для засекречування і охорони певної інформації у сфері оборони, економіки, науки та техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки й охорони правопорядку з метою захисту життєво важливих інтересів України. Така інформація визнається у порядку, встановленому Законом України «Про державну таємницю», державною таємницею. Вона підлягає охороні з боку держави. Перелік і зміст інформації, яку може бути віднесено до державної таємниці, визначаються в цьому Законі та вмотивованими рішеннями державних експертів із питань таємниць.

Державна таємниця – вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому Законом України

¹⁸⁸ Кузніченко С. О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : монографія. Х. : Право, 2014. С. 125–126; 140.

¹⁸⁹ Там само. С. 209.

«Про державну таємницю», державною таємницею і підлягають охороні державою.

Правовою основою режиму таємності є: Конституція України, Закон України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р., Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р., «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р., Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р., а 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 ґрунтується на принципах доцільності, законності, оперативності¹⁹⁰.

Державну політику щодо державної таємниці як складову засад внутрішньої та зовнішньої політики визначає Верховна Рада України.

Президент України, забезпечуючи національну безпеку, видає укази та розпорядження з питань охорони державної таємниці, віднесених цим Законом та іншими законами до його повноважень.

¹⁹⁰ Остапенко О. І., Кісіль З. Р., Ковалів М. В., Кісіль Р.-В. В. Адміністративне право: навч. посіб. К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. С. 524–525.

Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері охорони державної таємниці.

Кабінет Міністрів України спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади щодо забезпечення здійснення державної політики у сфері охорони державної таємниці.

Центральні та місцеві органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування здійснюють державну політику у сфері охорони державної таємниці в межах своїх повноважень, передбачених законом.

Спеціально уповноваженим державним органом у сфері забезпечення охорони державної таємниці є Служба безпеки України.

Забезпечення охорони державної таємниці відповідно до вимог режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, діяльність яких пов'язана з державною таємницею, покладається на керівників зазначених органів, підприємств, установ і організацій.

До державної таємниці належить інформація:

1) у сфері оборони:

– про зміст стратегічних і оперативних планів та інших документів бойового управління, підготовку та проведення військових операцій, стратегічне та мобілізаційне розгортання військ, а також про інші найважливіші показники, які характеризують організацію, чисельність, дислокацію, бойову і мобілізаційну готовність, бойову та іншу військову підготовку, озброєння та матеріально-технічне забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань;

– про дислокацію, характеристики пунктів управління, зміст заходів загальнодержавного та регіонального, у разі необхідності міського і районного рівня, щодо приведення у готовність єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій до виконання завдань в особливий період та про організацію системи зв'язку (оповіщення) в особливий період, можливості населених пунктів, регіонів і окремих об'єктів щодо евакуації, розосередження населення

і забезпечення його життєдіяльності; забезпечення виробничої діяльності об'єктів національної економіки у воєнний час;

- про геодезичні, гравіметричні, картографічні та гідрометеорологічні дані і характеристики, які мають значення для оборони країни;

- про застосування систем озброєння, підготовку та проведення військових операцій;

- про винаходи, дослідження і розробку нових зразків озброєння в інтересах забезпечення національної безпеки і оборони та про результати таких досліджень і розробок;

- про заходи та показники розвитку Збройних Сил України та їх спроможностей;

- про склад, завдання та матеріально-технічне забезпечення розвідувального органу Міністерства оборони України та зібрану і створену ним інформацію в результаті його діяльності;

2) у сфері економіки, науки і техніки:

- про зміст мобілізаційних планів державних органів та органів місцевого самоврядування, мобілізаційні потужності, заходи мобілізаційної підготовки і мобілізації та обсяги їх фінансування, запаси та обсяги постачання стратегічних видів сировини і матеріалів, а також зведені відомості про номенклатуру та рівні накопичення, загальні обсяги поставок, відпуску, закладення, освіження, розміщення і фактичні запаси державного матеріального резерву;

- про використання транспорту, зв'язку, потужностей інших галузей та об'єктів інфраструктури держави в інтересах забезпечення її безпеки;

- про плани, зміст, обсяг, фінансування та виконання державного оборонного замовлення;

- про плани, обсяги та інші найважливіші характеристики добування, виробництва та реалізації окремих стратегічних видів сировини і продукції;

- про державні запаси дорогоцінних металів монетарної групи, коштовного каміння, валюти та інших цінностей, операції, пов'язані з виготовленням грошових знаків і цінних паперів, їх зберіганням, охороною і захистом від підроблення, обігом, обміном або вилученням з обігу, а також про інші особливі заходи фінансової діяльності держави;

– про наукові, науково-дослідні, дослідно-конструкторські та проектні роботи, на базі яких можуть бути створені прогресивні технології, нові види виробництва, продукції та технологічних процесів, що мають важливе оборонне чи економічне значення або суттєво впливають на зовнішньоекономічну діяльність та національну безпеку України;

– про найменування, загальну кількість, вартість озброєння, військової техніки, боєприпасів, запасних частин та матеріалів до них, що закуповуються для потреб військових формувань (правоохоронних органів);

– про кількість, строки поставок військовим формуванням чи правоохоронним органам, спеціальним формуванням Міністерства внутрішніх справ України для забезпечення їх боєздатності основних видів пального (мастильних матеріалів), речового майна та продовольства;

– про факт та предмет закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення для забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань та правоохоронних органів (крім випадків, якщо окрема інформація про закупівлю таких товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що закуповуються відповідно до Закону України «Про оборонні закупівлі», становить державну таємницю. У такому разі окрема інформація розміщується у додатку до тендерної документації). Інформація не може бути повторно віднесена до державної таємниці після розсекречення та оприлюднення;

3) у сфері зовнішніх відносин:

– про директиви, плани, вказівки делегаціям і посадовим особам з питань зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України, спрямовані на забезпечення її національних інтересів і безпеки;

– про військове, науково-технічне та інше співробітництво України з іноземними державами, якщо розголошення відомостей про це завдаватиме шкоди національній безпеці України;

– про експорт та імпорт озброєння, військової і спеціальної техніки, окремих стратегічних видів сировини і продукції;

– про зміст секретної інформації, що отримується від іноземної держави чи міжнародної організації;

- 4) у сфері державної безпеки та охорони правопорядку:
- про особовий склад органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність або розвідувальну чи контррозвідувальну;
 - про засоби, зміст, плани, організацію, фінансування та матеріально-технічне забезпечення, форми, методи і результати оперативно-розшукової, розвідувальної і контррозвідувальної діяльності; про осіб, які співпрацюють або раніше співпрацювали на конфіденційній основі з органами, що проводять таку діяльність; про склад і конкретних осіб, що є негласними штатними працівниками органів, які здійснюють оперативно-розшукову, розвідувальну і контррозвідувальну діяльність;
 - про організацію та порядок здійснення охорони адміністративних будинків та інших державних об'єктів, посадових та інших осіб, охорона яких здійснюється відповідно до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»;
 - про систему урядового та спеціального зв'язку;
 - про організацію, зміст, стан і плани розвитку криптографічного захисту секретної інформації, зміст і результати наукових досліджень у сфері криптографії;
 - про системи та засоби криптографічного захисту секретної інформації, їх розроблення, виробництво, технологію виготовлення та використання;
 - про державні шифри, їх розроблення, виробництво, технологію виготовлення та використання;
 - про організацію режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, державні програми, плани та інші заходи у сфері охорони державної таємниці;
 - про організацію, зміст, стан і плани розвитку технічного захисту секретної інформації;
 - про результати перевірок, здійснюваних згідно з законом прокурором у порядку відповідного нагляду за додержанням законів, та про зміст матеріалів оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування та судочинства з питань, зазначених у цій статті сфер;
 - про інші засоби, форми і методи охорони державної таємниці.

Конкретні відомості можуть бути віднесені до державної таємниці за ступенями секретності «особливої важливості», «цілком таємно» та «таємно» лише за умови, що вони належать до категорій, зазначених вище, і їх розголошення завдаватиме шкоди інтересам національної безпеки України та з дотриманням вимог ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»¹⁹¹.

Забороняється віднесення до державної таємниці будь-яких відомостей, якщо цим будуть звужуватися зміст і обсяг конституційних прав та свобод людини і громадянина, завдаватиметься шкода здоров'ю та безпеці населення¹⁹².

Не належить до державної таємниці інформація:

1) про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, про вплив товару (роботи, послуги) на життя та здоров'я людини;

2) про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян;

3) про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;

4) про факти порушень прав і свобод людини і громадянина;

5) про незаконні дії державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб;

6) інша інформація, доступ до якої відповідно до законів та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути обмежено¹⁹³.

Віднесення інформації до державної таємниці здійснюється мотивованим рішенням спеціальної посадової особи – державного експерта з питань таємниць за його власною

¹⁹¹ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 32. 2011. Ст. 314. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

¹⁹² Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 16. 1994. Ст. 93. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3855-12/page>

¹⁹³ Там само.

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 охоплює 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.

З метою охорони державної таємниці впроваджуються:

- єдині вимоги до виготовлення, користування, збереження, передачі, транспортування та обліку матеріальних носіїв секретної інформації;

- дозвільний порядок провадження державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями діяльності, пов'язаної з державною таємницею;

- обмеження оприлюднення, передачі іншій державі або поширення іншим шляхом секретної інформації;

- обмеження щодо перебування та діяльності в Україні іноземців, осіб без громадянства та іноземних юридичних осіб, їх доступу до державної таємниці, а також розташування і переміщення об'єктів і технічних засобів, що їм належать;

- особливості здійснення державними органами їх функцій щодо державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, діяльність яких пов'язана з державною таємницею;

- режим секретності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що провадять діяльність, пов'язану з державною таємницею;

- спеціальний порядок допуску та доступу громадян до державної таємниці;

- технічний та криптографічний захисти секретної інформації.

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 законодавством¹⁹⁴.

Громадянин, якому надано допуск до державної таємниці, зобов'язаний:

- не допускати розголошення будь-яким способом державної таємниці, яка йому довірена або стала відомою у зв'язку з виконанням службових обов'язків;
- не брати участі в діяльності політичних партій та громадських організацій, діяльність яких заборонена в порядку, встановленому законом;
- не сприяти іноземним державам, іноземним організаціям чи їх представникам, а також окремим іноземцям та особам без громадянства у провадженні діяльності, що завдає шкоди інтересам національної безпеки України;
- виконувати вимоги режиму секретності;
- повідомляти посадових осіб, які надали йому доступ до державної таємниці, та відповідні режимно-секретні органи про виникнення обставин, що перешкоджають збереженню довіреної йому державної таємниці, а також повідомляти у письмовій формі про свій виїзд з України;
- додержуватися інших вимог законодавства про державну таємницю.

Громадянин, якому було надано допуск та доступ до державної таємниці у порядку, встановленому законодавством, і який реально був обізнаний з нею, може бути обмежений у праві виїзду на постійне місце проживання в іноземну

¹⁹⁴ Адміністративне право : навч. посіб. / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р.-В. В. Кісіль. К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. С. 525.

державу до розсекречування відповідної інформації, але не більш як на п'ять років з часу припинення діяльності, пов'язаної з державною таємницею¹⁹⁵.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Дайте визначення поняттю адміністративно-правового режиму.
2. Назвіть ознаки державної таємниці.
3. Дайте визначення надзвичайним режимам.
4. Яка мета введення надзвичайного стану?
5. Підстави для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації.
6. Які заходи запроваджуються під час введення режиму воєнного стану?
7. Які відомості обов'язково зазначаються в указі Президента України про введення воєнного стану?
8. Які повноваження Президента України в умовах воєнного стану Ви можете назвати?

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), І. М. Балакарева, І. В. Бойко та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право, 2020. 392 с.
2. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов та ін. Львів : НУ «Львівська політехніка», 2019. 504 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. 2-ге вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
5. Баштанник В. В., Шумляєва І. Д. Адміністративне право : навч. посіб. 2-ге вид. переробл. і доповн. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 200 с.

¹⁹⁵ Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 16. 1994. Ст. 93. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3855-12/page>

6. Военна доктрина України, затверджена указом Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>
7. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. К. : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.
8. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 16. 1994. Ст. 93. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3855-12/page>
9. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 32. 2011. Ст. 314. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
10. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13 липня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 42. 2000. Ст. 348. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>
11. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 9. 1992. Ст. 106. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>
12. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 28. 2015. Ст. 250. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
13. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 23. 2000. Ст. 176. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>
14. Серета В. В., Назар Ю. С., Костовська К. М. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2016. 300 с.

ЗАКОННІСТЬ І ДИСЦИПЛІНА У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА ЗАСОБИ ЇХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

9.1. Поняття, суть та засоби забезпечення законності і дисципліни у публічному управлінні

Конституцією України принцип законності проголошено як один з головних принципів діяльності публічної адміністрації. Відповідно до ч. 2 ст. 6 Конституції України, органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і згідно зі законами України. Основний зміст законності в діяльності публічної адміністрації полягає в тому, що рішення, які приймають органи та працівники публічної адміністрації, мають відповідати чинному законодавству та підзаконним актам. Ухвалені рішення не мають виходити за межі повноважень зазначених органів і працівників, тобто мають прийматися в межах компетенції¹⁹⁶. Крім того, законність передбачає наявність чіткої системи нормативно-правових актів, їх однакове розуміння та застосування.

Зміцнення законності в усіх сферах державного життя, зокрема у сфері публічного управління, є актуальним, і водночас важливим завданням на шляху побудови незалежної демократичної держави. Встановлений в державі режим законності покликаний захищати й інтереси суспільства загалом, і кожного громадянина зокрема, забезпечувати правові основи діяльності державних органів, громадських організацій, посадових та службових осіб.

У наукових дослідженнях законність завжди розглядалась як складне й багатопланове соціальне явище, що характеризується розмаїтістю зв'язків і впливає на широкий спектр

¹⁹⁶ Чаплинська Ю. А. Деякі особливості визначення законності та дисципліни в публічному адмініструванні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. С. 141.

суспільних відносин. У Новому тлумачному словнику української мови законність визначено як «загальноприйняте, усталене правило співжиття, норма поведінки, що охороняється законами»¹⁹⁷. В юридичній енциклопедії законність розглядається як «правовий режим у державі, за якого діяльність державних органів, юридичних і фізичних осіб здійснюється відповідно до вимог закону»¹⁹⁸. У науковій літературі законність досліджують як соціальний феномен, політичне та правове явище, режим, принцип функціонування діяльності державних та інших органів, метод державного керівництва суспільством, функція, результат нормотворчої діяльності, передумова правопорядку тощо. У загальнотеоретичному розумінні законність розглядають як специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві та державі¹⁹⁹.

Загалом під законністю розуміється політико-правове явище, зміст якого полягає у єдиному розумінні і суворому й неухильному виконанні всіма суб'єктами суспільних відносин вимог Конституції України, законів, підзаконних нормативно-правових актів та інших приписів правового характеру.

Законність характеризується поєднанням двох ознак: **зовнішньої (формальної) та внутрішньої (сутнісної)**. Зовнішня ознака стосується обов'язку виконувати норми законів і підзаконних правових актів державними органами, посадовими особами, громадянами та різними об'єднаннями, а внутрішня – наявності науково обґрунтованих законів²⁰⁰. Окрім того, у юридичній науці виокремлюють також два аспекти законності – забезпечення прав громадян, недопущення щодо них свавілля та суворе дотримання вимог закону самими

¹⁹⁷ Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / уклад. В. В. Ярошенко, О. М. Сліпущо. К. : Аконіт, 1998. Т. 1. С. 67.

¹⁹⁸ Шемшученко Ю. С., Бобровник С. В. Законність. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. К. : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2: Д-Й. 1999. С. 498–499.

¹⁹⁹ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. *Адміністративне право України* : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. С. 523.

²⁰⁰ Шморгун О. С. *Забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади* : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2010. С. 14.

громадянами. Важливі обидві сторони законності, проте все ж таки слід наголосити на значущості законності у діяльності публічної адміністрації. Саме органи держави забезпечують стабільність режиму законності, припиняючи правопорушення, відновлюючи порушене право, притягуючи винних до відповідальності. Навіть те, що в країні вчиняються кримінальні, адміністративні та інші правопорушення, ще не може розцінюватися як руйнування режиму законності. Навпаки, видання незаконних правових актів, вияви порушень законності в діяльності державних органів породжують обставини беззаконня і свавілля, суттєво порушують наявний в країні режим законності. Діяльність державного апарату підзаконна, тобто усі його ланки, усі установи, організації, їх підрозділи формуються і функціонують на основі і в межах Конституції та законів України. Суворе, неухильне дотримання правових вимог і розпоряджень – необхідна умова успішного функціонування органів держави, виконання завдань, що стоять перед ними²⁰¹. Принцип законності належить до групи фундаментальних принципів організації і діяльності механізму держави, що відображається на конституційному рівні у законодавстві переважної більшості сучасних держав. Його зміст пронизує діяльність усього механізму держави (усіх без винятку його елементів), оскільки на основі цього принципу механізм держави не лише функціонує і розвивається, а й утворюється²⁰².

У разі з'ясування змісту законності в публічному управлінні важливу роль відіграють поняття **«суб'єкт законності»** і **«об'єкт законності»**. На відміну від суб'єктів законотворчості (правотворчості), суб'єктами законності виступають не тільки державні органи і посадові особи, ними виявляються на рівних правах громадяни та їхні громадські об'єднання. Тобто це всі ті, хто висуває вимоги суворого виконання законодавчих приписів. Громадяни тепер можуть пред'явити такі вимоги і посадовим особам та органам управління навіть через суд.

²⁰¹ Солдатова В. Д. Поняття законності в адміністративній діяльності ОВС України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 3. С. 149.

²⁰² Бистрик Г. М. Принцип законності і засоби його правового забезпечення у функціонуванні механізму держави. *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 1(40). С. 89.

Суб'єктами законності виявляються, таким чином, всі носії суб'єктивних прав, а також ті посадові особи та органи держави, на яких покладено такий спеціальний обов'язок. Принцип законності є загальним і не містить будь-яких винятків. Об'єктом законності (як сукупності відповідних вимог) є поведінка (свідомість, воля, вчинок) юридично зобов'язаних осіб.

У змісті законності необхідно виділяти предметний, суб'єктний та нормативний аспекти. Предметний аспект змісту законності утворюють ті об'єкти (явища, процеси), які мають відповідати і реально відповідають критерію юридичної правомірності. У рамках суб'єктного аспекту в змісті законності передбачається обговорення складу суб'єктів, які зобов'язані дотримуватися і реально дотримуються приписів правових норм, а також мають право вимагати подібної правомірної поведінки від інших людей. Нормативний аспект пов'язаний з визначенням обсягу тих правових норм, які підлягають неухильному і беззаперечному виконанню²⁰³.

Законність у публічному управлінні пов'язана з дисципліною. Дисципліна – певний порядок поведінки людей, що забезпечує узгодженість їх дій у колективі, суспільному і державному житті. У більшості наукових досліджень, законність і дисципліну розглядають комплексно (неподільно), тобто як основні умови існування будь-якої демократичної держави, її обов'язкові риси, які невід'ємні одна від одної, оскільки законність можлива тільки за суворого дотримання дисципліни всіма фізичними та юридичними особами, а дисципліна, своєю чергою, обумовлюється рамками закону²⁰⁴.

Загалом для розкриття **суті дисципліни** важливим є розуміння того, що:

по-перше, передумовою та основою дисципліни є наявність загальноновизнаних чи нормативно закріплених правил (норм, вимог) поведінки, що є, так би мовити, її статикою;

²⁰³ Солдатова В. Д. Юридичні гарантії законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Херсон, 2011. С. 29.

²⁰⁴ Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Богущий та ін.; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2013. С. 269.

по-друге, дисципліна передбачає обов'язок дотримання особою (особами) певних, установлених у суспільстві, правил (норм, вимог) поведінки, встановленого (загальновизнаного) порядку взаємовідносин учасників суспільних відносин, що є її динамікою. Дисципліна пов'язана передусім з діяльністю, поведінкою. Вона має за мету узгодження діяльності та вчинків кожної людини з інтересами суспільства, колективу, неухильне виконання обов'язків перед суспільством, колективом і водночас забезпечення охорони прав та свобод особи, створення нормальних умов для праці, відпочинку²⁰⁵. Натомість, і характер правил (норм, вимог) поведінки, які є основою дисципліни, мають важливе значення, оскільки передбачають різні засоби впливу за їх недотримання (порушення), зокрема, громадський чи державний (правовий)²⁰⁶.

Тобто дисципліна в публічному управлінні розглядається, передусім, як фактична поведінка персоналу публічної адміністрації, що відображається в управлінських рішеннях і діях, а також в управлінському (службовому) спілкуванні. Вона формує такі основні показники публічного управління: системність, результативність, ефективність, раціональність. Притаманною ознакою дисципліни є виконавський зміст, який виражається в тому, що службовці органу публічної адміністрації підпорядковуються певному керівникові, виконують управлінські рішення, відповідально ставляться до своїх посадових функцій і повноважень. Виконання залежить і від особи, її установки, совісті, і від певних «зовнішніх» умов: характеру регламентування, якості нормування та інструктування управлінської діяльності, повноти управлінської інформації, технічного обладнання та обслуговування службових місць, оптимальності організаційної структури, рівня загальної і професійної підготовки кадрів, продуманості морального і матеріального стимулювання державної служби, морально-психологічного мікроклімату в управлінських колективах.

²⁰⁵ Синявська О. Ю. Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2001. С. 14.

²⁰⁶ Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2003. С. 53.

У сутності цього терміна необхідно виокремити поведінку відповідного суб'єкта щодо вимог, які установлюються державою, реалізуються шляхом застосування різних форм і засобів, спрямованих на забезпечення державної дисципліни. Тобто державну дисципліну необхідно розглядати не тільки в межах реалізації форм і засобів індивіда чи колективу, а в межах цілісної діяльності, спрямованої на підтримання порядку в усіх сферах суспільного життя та державної діяльності, яка є обов'язковою для усіх членів суспільства, спрямована на забезпечення єдності в досягненні обраних цілей, і яка виступає необхідною умовою будь-якої спільної діяльності, упорядковує її, у зв'язку з чим слугує основою нормального функціонування суспільства.

Дисципліна є найважливішим компонентом не тільки забезпечення системності організації діяльності публічного управління, органу виконавчої влади, місцевого самоврядування, але й гарантією цілісності їх функціонування. Дисципліна суттєво впливає на ефективність управлінської діяльності, це важливо під час оснащення апаратів публічних органів, що реалізують свої функції управління за допомогою комп'ютерної техніки та інформаційних технологій. Не менш важливим аспектом дисципліни в організації управлінської діяльності є раціональність дій, яка, хоча і близька до поняття ефективності, але має інший зміст. Раціональність передбачає мінімальні можливі витрати ресурсу на досягнення очікуваного результату. У цьому аспекті раціональність ближче за змістом до оптимальності, ніж до поняття ефективності.

Дисципліна здійснюється в межах правового режиму, який виражається у певному поєднанні юридичних засобів і створює потрібний соціальний стан і конкретний ступінь сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права.

Отже, для **дисципліни властиві такі основні риси:**

- здійснюється в межах правового режиму;
- цілісна діяльність, спрямована на підтримання порядку в усіх сферах суспільного життя та державної діяльності;
- є обов'язковою для усіх членів суспільства;
- спрямована на забезпечення єдності в досягненні обраних цілей;

– є необхідною умовою будь-якої спільної діяльності, упорядковує її, з огляду на що слугує основою нормального функціонування суспільства;

– регламентується відповідною системою норм, правил поведінки суб'єктів;

– існування певних різновидів дисципліни залежно від варіантів людських колективів;

– забезпечується державним примусом.

Отже дисципліна – це правовий режим, спрямований на підтримання порядку в усіх сферах суспільного життя та державної діяльності, є обов'язковим для усіх суб'єктів правовідносин, спрямований на досягнення обраних цілей і виступає необхідною умовою будь-якої спільної діяльності, упорядковує її, у зв'язку з чим слугує основою усебічного функціонування суспільства та держави, забезпечується державним примусом.

Залежно від характеру загальнообов'язкових правил (норм, вимог) поведінки дисципліну поділяють на суспільну, громадську та державну. Саме державна дисципліна становить основу діяльності публічної адміністрації як суб'єкта публічного управління.

Своєю чергою, **державна дисципліна** – це точне та неухильне виконання публічною адміністрацією, підприємствами, організаціями, посадовими особами, громадськими організаціями та громадянами встановлених державою правил і конкретних розпоряджень щодо практичного здійснення покладених на них завдань, функцій і публічно-правових обов'язків.

Особливостями державної дисципліни є те, що вона:

1. Регламентується нормами правових актів, а в деяких випадках, у зв'язку з чим пов'язана з такими категоріями, як «законність» і «правопорядок», оскільки вони мають загальну мету у сфері публічного управління – упорядкування суспільних відносин, хоча дещо відрізняються за змістом, спрямуванням і характером правової регламентації. Як вважає більшість адміністративістів, законність можлива тільки за суворого дотримання дисципліни усіма фізичними і юридичними особами. Крім того, дисципліна і законність не тільки взаємопов'язані, але й взаємообумовлені. Суворе дотримання усіма суб'єктами права законів і підзаконних актів – важлива вимога і законності,

і державної дисципліни, оскільки додержання дисципліни є необхідною вимогою законності і правопорядку.

2. Передбачає велику кількість видів і підвидів, основним критерієм поділу яких є їх спрямованість. Так, у юридичній літературі державну дисципліну класифікують за такими критеріями: галузевим, функціональним, суб'єктним тощо. Наприклад, галузевий критерій пов'язаний з різними галузями публічного управління. За цим критерієм державну дисципліну можна об'єднати у такі групи: транспортна, військова, митна, податкова тощо. Функціональний критерій пов'язаний з функціями, види і зміст яких обумовлюються відповідною сферою публічного управління. За суб'єктами дисциплінарної відповідальності державну дисципліну можна об'єднати у такі групи: дисципліна робітників, службовців, військових, водіїв тощо.

3. Притаманною ознакою державної дисципліни є її виконавчий зміст, який полягає у сумлінному ставленні фізичних та юридичних осіб до виконання (реалізації) покладених на них повноважень.

4. Передбачає два аспекти реалізації: об'єктивний (сукупності правових положень, норм, вимог, правил, стандартів тощо з питань дисципліни); суб'єктивний (фактичного їх дотримання чи недотримання).

5. Має заохочувальний і каральний характер, оскільки за дисциплінованість особа може бути заохочена, а за порушення дисципліни – притягнена до одного із видів дисциплінарного впливу, зокрема громадського.

6. Передбачає три види дисциплінарних відносин: охоронні, заохочувальні та виховні. Так, охоронні відносини виникають за наявності одного з двох юридичних фактів: невиконання обов'язків, перевищення права, недотримання обмежень тощо, які вважаються порушенням дисципліни, і передбачають: по-перше, виявлення та припинення порушень дисципліни; по-друге, здійснення заходів щодо ліквідації причин і умов, які їх породжують; по-третє, відновлення порушених прав і законних інтересів держави та її органів, громадян, громадських організацій, інших суб'єктів суспільних відносин; по-четверте, притягнення винних до відповідальності. Заохочувальні відносини ґрунтуються на застосуванні засобів мотиваційного

характеру. Наприклад, за своєчасне виконання завдання, ініціативність, інші успіхи у роботі особа, орган або окрема адміністративно-територіальна ділянка (селище, місто, район, область) можуть бути заохочені. Виховні відносини спрямовані на формування в особи (осіб, органу) законослухняної та дисциплінованої поведінки, правової культури, ініціативності та інших соціально значущих якостей.

7. Об'єктом державної дисципліни є поведінка людини, яка може бути: активною або пасивною; правомірною чи неправомірною, а предметом – одна чи декілька сфер публічного управління, під яким, зазвичай, розуміється самостійний вид публічної діяльності, що має організуючий, виконавчорозпорядчий, підзаконний характер, особливої групи публічних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі повсякденного й безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом.

8. Передбачає особливі форми зв'язків і стосунків між суб'єктами дисциплінарних відносин, серед яких переважають відносини підпорядкування та субординації.

Значення державної дисципліни полягає у тому, що вона:

1) є необхідною умовою ефективного функціонування суспільства і держави, оскільки відображається у соціальних нормах, особливе місце серед яких посідають правові, за допомогою яких держава регулює суспільні відносини;

2) за її допомогою досягається стан законослухняної поведінки;

3) є необхідною умовою утвердження демократичної, правової держави, оскільки спрямовані на забезпечення функціонування громадянського суспільства, активної ролі особи в усіх сферах суспільного життя;

4) є необхідною умовою будь-якої спільної діяльності, упорядковує її;

5) за її порушення передбачено самостійний вид юридичної відповідальності – дисциплінарну.

Державна дисципліна охоплює такі підвиди:

– службова – обов'язкове додержання учасниками трудового процесу встановленого розпорядку;

– військова – додержання військовослужбовцями правил, установлених законами, військовими статутами, наказами;

– планова – покликана забезпечувати своєчасну й обґрунтовану розробку, а також виконання державних планів, об'єднання зусиль на досягнення загальних цілей народногосподарського розвитку, зокрема на кожному підприємстві в установі;

– договірна – додержання суб'єктами права договірних зобов'язань;

– платіжна і фінансова – дотримання термінів платежів у бюджет, банки, ефективне використання грошових ресурсів, дотримання правил використання фінансових засобів за призначенням;

– обліково-статистична – зумовлює використання для характеристики тих чи інших явищ уніфікованих показників, коректне і типове ведення численних документів. Якість статистики залежить найперше від первинних, вихідних показників і документів. І якщо між ними немає узгодженості й збіжності, то не можна зробити узагальнення. Відповідно, статистика втрачає інформаційний характер.

Діяльність щодо забезпечення законності і дисципліни у публічному управлінні не є однорідною, її зміст залежить від засобів досягнення управлінських цілей. Загалом розрізняють такі основні засоби забезпечення законності та дисципліни у публічному управлінні:

– контроль;

– нагляд;

– звернення громадян.

Контроль, як засіб забезпечення законності та дисципліни, – це діяльність уповноважених суб'єктів щодо перевірки фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті з метою виявлення та запобігання порушенням ним вимог законодавства, усунення виявлених недоліків та притягнення порушників до відповідальності.

Нагляд – це засіб забезпечення законності та дисципліни, що розглядається як діяльність уповноважених суб'єктів щодо виявлення і запобігання правопорушенням, усунення їх наслідків та здійснення процесуальних заходів, спрямованих на притягнення винних до відповідальності, без права

втручатися в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, змінювати чи скасовувати управлінські рішення.

Між контролем і наглядом є певна кількість відмінностей, основні з яких:

- відомча підлеглість при нагляді відсутня;
- можливість втручатися в оперативно-господарську діяльність для усунення виявлених недоліків (під час контролю є, а під час нагляду немає);
- контроль здійснюється з погляду відповідності прийнятих актів чи вчинених дій законності й доцільності, нагляд – лише законності;
- застосування заходів адміністративного примусу (під час контрольних заходів є доволі ймовірним, у проведенні нагляду майже немає)²⁰⁷.

Звернення громадян – це засіб забезпечення законності та дисципліни, зміст якого полягає у реалізації права громадян України звернутися до органів публічної адміністрації, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, об'єднань громадян або посадових осіб із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їхньої діяльності. На відміну від контролю та нагляду ініціаторами застосування засобу забезпечення законності і дисципліни є не суб'єкти, наділені владними повноваженнями, а фізичні особи. Водночас такі звернення мають на меті або поліпшити діяльність публічної адміністрації, або ініціювати процедуру захисту прав та свобод особи.

9.2. Контроль у публічному управлінні

Зміст контролю у публічному управлінні полягає в діяльності щодо спостереження та аналізу відповідності функціонування суб'єктів суспільних відносин, встановленим державою за допомогою нормативно-правових актів умов. В Україні діє система органів контролю за діяльністю

²⁰⁷ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 305; 306.

публічної адміністрації у межах законодавчої, виконавчої та судової влади усіх рівнів. Без належної організації та здійснення контролю неможливе якісне функціонування публічної адміністрації, оскільки контроль є основним дисциплінарним чинником поведінки.

Контроль розглядають як сукупність дій уповноважених суб'єктів щодо спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою:

- отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому;
- застосування заходів щодо попередження правопорушень із правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю;
- надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності і дисципліни;
- встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм;
- застосування заходів щодо притягнення винних осіб до правової відповідальності²⁰⁸.

Контроль повинен бути універсальним, системним, дійовим, охоплювати всі сфери і галузі публічного управління, що досягається широким залученням громадськості до контрольної діяльності.

Контроль повинен бути об'єктивним, оперативним і результативним. Це означає, що контрольні дії мають проводитися 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 осіб, що піддаються контролю.

Публічне обговорення матеріалів перевірок, виявлених недоліків, привернення до них уваги, є важливим засобом поліпшення роботи органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій.

²⁰⁸ Троханенко І. І. Державний контроль за діяльністю міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2010. С. 8.

Так, головними **принципами** контролю є:

- постійність;
- системність;
- об'єктивність;
- універсальність;
- дієвість;
- гласність.

Контрольна діяльність охоплює низку послідовних дій, яку можна розділити на **три стадії: підготовчу, центральну (або аналітичну) та підсумкову**. Своєю чергою, вони самі наповнюються конкретними стадіями-діями.

На підготовчій стадії: 1) обирається об'єкт контролю (кого перевірятимуть); 2) визначається предмет контролю (що саме потрібно перевірити); 3) встановлюються засоби здійснення контролю (ревізія, аудит, витребування звітів тощо); 4) підбираються (призначаються) особи, які здійснюватимуть контроль; 5) складаються плани його проведення.

На центральній (аналітичній) стадії збирається та оброблюється інформація. Зібрана інформація (часто одержана від різних джерел) аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, що перевіряється, оскільки інформація, одержана від керівництва такого об'єкта та з інших джерел, часто не збігається.

До підсумкової стадії належать такі дії: 1) прийняття рішення за результатами контролю; 2) доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); 3) надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; 4) контроль за виконанням рішень, прийнятих за підсумками контролю²⁰⁹.

Залежно від конкретних задач, форм і методів контролю, від суб'єктів контролю та їх контрольних повноважень розрізняють **такі види контролю у публічному управлінні:**

1) за сферою діяльності, яка підлягає контролю:

– **відомчий**, який здійснюють міністерства та інші центральні органи виконавчої влади щодо суб'єктів, які входять у систему відповідних центральних органів;

²⁰⁹ Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін.; за ред. Ю. П. Битяка., В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2013. С. 254; 255.

– **міжвідомчий**, який здійснює орган міжгалузевої компетенції за виконанням загальнообов’язкових правил, які діють у відповідній сфері;

– **надвідомчий**, який здійснюють органи загальної компетенції – Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації з питань господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва, незалежно від відомчого підпорядкування об’єктів контролю;

2) за характером та обсягом контрольних повноважень:

– **загальний**, який здійснюється усіма органами публічної адміністрації у відповідних сферах публічного управління;

– **спеціальний**, який здійснюється спеціально уповноваженими суб’єктами, для яких контроль визначений нормативно-правовими актами основною функцією;

3) за метою контролю:

– **контроль за законністю управлінських дій та рішень;**

– **контроль за доцільністю управлінських дій та рішень.** Під час цього виду контролю з’ясовується відповідність рішень вимогам розумності, моральності та ефективності. Йдеться про відповідність рішень та дій не лише правовим, але й соціальним стандартам²¹⁰;

4) за належністю суб’єкта контролю до органів публічної влади:

– **публічно-владний (державний);**

– **громадський контроль.**

Публічно-владний контроль поділяється на: парламентський, президентський, судовий, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. А громадський реалізується за допомогою контрольної діяльності громадських об’єднань, професійних спілок, засобів масової інформації, представників громадськості, які беруть участь у роботі структурних підрозділів публічної адміністрації та інших суб’єктів.

Парламентський контроль здійснюється єдиним органом законодавчої влади в Україні – Верховною Радою України і може бути безпосереднім та опосередкованим. Безпосередній

²¹⁰ Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. С. 520.

парламентський контроль здійснюється відповідно до повноважень Верховної Ради України (ст. 85 Конституції України).

Щодо опосередкованого парламентського контролю, то в цьому випадку йдеться про діяльність таких постійно чи тимчасово діючих структур, як:

- Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
- Рахункова палата;
- Комітети Верховної Ради України;
- тимчасові контрольні, ревізійні, слідчі комісії.

Президентський контроль здійснюється безпосередньо главою держави або структурами Адміністрації Президента України. Із цих міркувань він також поділяється на безпосередній та опосередкований. Безпосередній президентський контроль застосовується виходячи з повноважень глави держави, що містяться у Конституції України. Опосередкований президентський контроль зводиться до використання повноважень відповідних структур Адміністрації Президента України.

Судовий контроль. Судова влада займається не лише судочинством. Значною мірою система суддів України виконує контрольні функції у сфері публічного управління. Основним суб'єктом судового контролю вважаються адміністративні суди, які розглядають публічно-правові спори, у яких хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

Контроль органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Говорячи про наступний рівень органів виконавчої влади – центральні, необхідно зазначити, що це – найпоширеніший варіант здійснення контролю у сфері публічного управління. Міністерство в межах своїх повноважень на основі

та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання.

З-поміж інших органів виконавчої влади, які згідно з чинним законодавством мають контрольні повноваження, можна назвати Державну фіскальну службу України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державну аудиторську службу тощо.

Водночас законодавство виокремлює спеціалізовані контрольні органи центральної виконавчої влади. Так, відповідно до ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

Органи місцевого самоврядування реалізують функції публічно-владного контролю завдяки своїм повноваженням. Ради як представницькі органи місцевого самоврядування мають змогу контролювати виконання місцевими органами виконавчої влади програм соціально-економічного та культурного розвитку, використання коштів бюджету, створювати тимчасові контрольні комісії з різних питань публічного управління. Одне із головних повноважень у цьому аспекті – контроль за виконанням делегованих повноважень, котрі на підставі закону та адміністративних договорів місцеві органи виконавчої влади реалізують на практиці.

Громадські об'єднання, згідно з чинним законодавством, мають право брати участь у публічному управлінні, проводити масові заходи, одержувати від суб'єктів публічної адміністрації інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань. Наприклад, громадським організаціям як одному із видів громадського об'єднання, гарантується, відповідно до нормативно-правових актів і статутних положень, можливість: запитувати та отримувати в установленому порядку від органів державної влади, інформацію, яка не містить державної таємниці, з питань управлінської діяльності; проводити наукові дослідження з проблем публічного управління, проводити публічне обговорення їх результатів, створювати

для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо; проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції відповідним державним органам для врахування в ході реформування публічного управління; брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань реформування і діяльності публічної адміністрації; через суб'єктів права законодавчої ініціативи виступати із законодавчими ініціативами у сфері публічного управління. Це свідчить про можливість завдяки реалізації таких повноважень здійснювати певний контроль за органами та посадовими особами публічної адміністрації.

Професійні спілки (профспілки) здійснюють представництво і захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілок у державних органах та органах місцевого самоврядування, у відносинах з роботодавцями, а також з іншими об'єднаннями громадян. Профспілки здійснюють громадський контроль за виплатою заробітної плати, додержанням законодавства про працю та про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту.

Засоби масової інформації не випадково називають «четвертою владою». Це пов'язано з тим впливом, який вони можуть реалізовувати щодо суспільства та окремих громадян. Здебільшого саме недержавні засоби масової інформації здатні виступати як інструмент контролю за владою.

Законодавчими актами передбачено створення **організаційних структур в органах публічної адміністрації, до складу яких входять представники громадськості**. Наприклад, відповідно до статті 51 Закону України «Про Національну поліцію»²¹¹ для забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посади, визначення

²¹¹ Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

перспективи службового використання в органах поліції утворюються постійні поліцейські комісії. До складу поліцейської комісії апарату центрального органу управління поліції входять два представники громадськості, рекомендовані Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, а до складу поліцейської комісії територіальних органів поліції – два представники громадськості, обрані відповідною обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Київською міською радою, Севастопольською міською радою.

Представники громадськості як члени поліцейської комісії уповноважені: знайомитися з матеріалами, поданими на розгляд комісії, брати участь у їх дослідженні та перевірці; зазначати свої мотиви та міркування, а також надавати додаткові документи з питань, що розглядаються; вносити пропозиції щодо проекту рішення поліцейської комісії з будь-яких питань та голосувати «за» або «проти» того чи іншого рішення; висловлювати письмово окрему думку щодо рішення поліцейської комісії; здійснювати інші повноваження, визначені законом. Крім того, для виконання покладених на поліцейську комісію повноважень такі представники громадськості користуються правом доступу до публічної інформації поліції, зокрема з обмеженим доступом, окрім таємної інформації.

9.3. Нагляд у публічному управлінні

Змістом нагляду у публічному управлінні є сукупність дій уповноважених суб'єктів щодо виявлення і запобігання правопорушенням, усунення їх наслідків та здійснення процесуальних заходів, спрямованих на притягнення винних до відповідальності. Водночас суб'єкти, які здійснюють нагляд, не мають права втручатися в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів. В адміністративно-правовій науці виокремлюють **адміністративний та прокурорський нагляд**. Адміністративний нагляд як засіб забезпечення законності і дисципліни в публічному управлінні здійснюється спеціальними суб'єктами публічної адміністрації щодо організаційно не підпорядкованих об'єктів. Відсутність організаційної

підпорядкованості між суб'єктом та об'єктом нагляду, а також спеціалізований характер (нагляд здійснюється за дотриманням спеціальних правил) та можливість у ході нагляду оцінювати лише законність тієї чи іншої діяльності вважаються особливостями адміністративного нагляду²¹².

Одним із суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють адміністративний нагляд, є органи Національної поліції України. **Адміністративний нагляд поліції** прийнято розглядати як правоохоронну діяльність зі спостереження за додержанням законності організаційно не підпорядкованими об'єктами, що здійснюють органи поліції безперервно у зв'язку з виконанням комплексу адміністративних засобів впливу з метою забезпечення публічної безпеки і порядку, попередження і припинення правопорушень, відновлення порушених правовідносин і притягнення винних до відповідальності.

Адміністративний нагляд, який здійснюється поліцією, має такі притаманні риси:

- надвідомчий (позавідомчий) характер, тобто спостереження відбувається за об'єктом, який не підпорядковується поліції;

- профілактична спрямованість, що означає діяльність, виконувану з метою недопущення вчинення кримінальних та адміністративних правопорушень та забезпечення публічної безпеки. Поліцейські під час здійснення нагляду мають можливість виявити умови, що сприяють правопорушенням, вплинути на осіб, схильних до антигромадської поведінки, з метою недопущення ними протиправних діянь, вчасно припинити правопорушення і забезпечити реалізацію принципу невідворотності відповідальності;

- організуюча спрямованість, яка виявляється в упорядкуванні суспільних відносин у сфері публічного порядку, відновленні суспільних відносин, що зазнали небажаного впливу внаслідок протиправних дій;

- поєднання загального і спеціального характеру, оскільки адміністративний нагляд, з одного боку, реалізується

²¹² Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 322.

переважною більшістю служб та підрозділів поліції, а з іншого – спрямований на забезпечення спеціальних правил²¹³.

Адміністративний нагляд поліції поділяється на загальний та спеціальний. Загальний нагляд розглядається як систематичне спостереження поліцейськими за точним і неухильним дотриманням посадовими особами і громадянами правил у сфері публічної безпеки і порядку, з метою попередження, припинення порушення цих правил, виявлення порушників і притягнення їх до відповідальності або вжиття щодо них інших заходів впливу. А спеціальний адміністративний нагляд здійснюється поліцейськими за точним і неухильним дотриманням сукупності обмежувальних заходів, встановлених судом до чітко визначеного кола осіб з метою недопущення ними вчинення правопорушень. Таким наглядом вважається адміністративний нагляд поліції за особами, звільненими з установ виконання покарань²¹⁴.

Відповідно до ст.ст. 1, 2 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» **адміністративний нагляд – це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюється органами Національної поліції з метою запобігання вчиненню ними злочинів і здійснення виховного впливу на цих осіб**²¹⁵.

Адміністративний нагляд встановлюється відносно:

- засуджених до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо під час відбувати покарання їх поведінка свідчила, що вони вперто не бажають стати на шлях виправлення і залишаються небезпечними для суспільства;
- засуджених до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення

²¹³ Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: навч. посіб. / В. В. Середа, М. П. Гурковський, Ю. С. Назар та ін.; за заг. ред. В. В. Середи. Львів : ЛьвДУВС, 2015. С. 242; 243.

²¹⁴ Настюк В. Я. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Х., 2013. С. 58.

²¹⁵ Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України 1 грудня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 52. Ст. 455.

волі за умисні злочини, якщо вони після відбування покарання або умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, незважаючи на попередження органів Національної поліції, систематично порушують громадський порядок і права інших громадян, вчиняють інші правопорушення;

– засуджених до позбавлення волі за один із злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

– засуджених до позбавлення волі за злочин проти статевої свободи та статевої недоторканості малолітньої особи.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» **підставами для встановлення адміністративного нагляду є:**

– вирок суду, що набув чинності, – щодо засуджених до позбавлення волі за один із злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а також стосовно засуджених до позбавлення волі за злочин проти статевої свободи та статевої недоторканості малолітньої особи;

– матеріали установ виконання покарань щодо засуджених до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо під час відбування покарання їх поведінка свідчила, що вони вперто не бажають стати на шлях виправлення і залишаються небезпечними для суспільства;

– матеріали органів Національної поліції щодо засуджених до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо вони після відбування покарання або умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, незважаючи на попередження органів Національної поліції, систематично порушують громадський порядок і права інших громадян, вчиняють інші правопорушення.

Стосовно засуджених до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо вони після відбування покарання або умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, незважаючи на попередження органів Національної поліції, систематично порушують громадський

порядок і права інших громадян, вчиняють інші правопорушення, адміністративний нагляд встановлюється в судовому засіданні одноособово суддею районного, районного у місті, міського та міськрайонного суду за місцем проживання особи, звільненої з місць позбавлення волі, за поданням начальника органу Національної поліції.

Адміністративний нагляд встановлюється **терміном від одного року до двох років** і не може перевищувати термінів, передбачених законом для погашення або зняття судимості. Для осіб, засуджених до позбавлення волі за злочин проти статевої свободи та статевої недоторканості малолітньої особи, адміністративний нагляд встановлюється на строк до погашення судимості.

У разі, коли є підстава вважати, що особа, щодо якої встановлено адміністративний нагляд, залишається небезпечною для суспільства, адміністративний нагляд за поданням відповідного органу Національної поліції може бути продовжено кожного разу **ще на шість місяців**, але не більше терміну, передбаченого законом для погашення або зняття судимості. Термін адміністративного нагляду починається з дня оголошення особі постанови судді про встановлення адміністративного нагляду.

Осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, беруть на облік, фотографують, а в разі необхідності у них беруть відбитки пальців. Працівники поліції зобов'язані систематично контролювати поведінку цих осіб, запобігати порушенням ними публічного порядку та прав інших громадян і припиняти їх, проводити розшук осіб, які уникають адміністративного нагляду.

Статтею 10 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» встановлено **перелік обмежень дій піднаглядних**, які за постановою суду можуть бути застосовані частково або у повному обсязі:

а) заборона виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу;

б) заборона перебування у визначених місцях району (міста);

в) заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста);

г) реєстрація в поліції від одного до чотирьох разів на місяць²¹⁶.

Під час здійснення адміністративного нагляду з урахуванням особи піднаглядного, його способу життя і поведінки суддя за поданням начальника органу Національної поліції, ініційованого дільничним офіцером поліції або іншим працівником поліції, має право змінювати (зменшувати або збільшувати) обсяг обмежень. Зміна обмежень у бік послаблення чи посилення залежить від поведінки піднаглядного. Підставою для посилення обмежень є матеріали, які свідчать про те, що піднаглядний не дотримується правил адміністративного нагляду і встановлених йому обмежень, скоює правопорушення, зловживає спиртними напоями тощо. Посилення обмежень проводиться шляхом запровадження додаткових обмежень.

Послаблення обмежень може застосовуватися, коли піднаглядний повністю дотримується правил адміністративного нагляду і встановлених йому обмежень, не скоює правопорушень, чесно працює або навчається та є всі підстави вважати, що він став на шлях виправлення. Послаблення обмежень полягає у встановленні менш суворих вимог (наприклад, зменшення кількості явок у поліцію для реєстрації) або зняття повністю окремих обмежень.

Адміністративний нагляд припиняється постановою судді за поданням начальника органу Національної поліції в таких випадках:

- у разі погашення або зняття судимості з особи, яка перебуває під наглядом;
- достроково, якщо буде встановлено, що піднаглядний не є більше небезпечним для суспільства і позитивно характеризується за місцем роботи і проживання, якщо його поведінка і спосіб життя свідчать про те, що він став на шлях виправлення і не потребує подальшого спостереження.

Піднаглядний може сам подати клопотання про зняття нагляду у разі погашення або зняття судимості. Адміністративний нагляд вважається припиненим після оголошення під розписку піднаглядному постанови судді про його припинення.

²¹⁶ Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України 1 грудня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 52. Ст. 455.

Адміністративний нагляд **припиняється автоматично:**

– після закінчення терміну, на який його встановлено, якщо територіальний орган поліції не подав клопотання про продовження нагляду або якщо суддя відмовив у його продовженні;

– у разі засудження піднаглядного до позбавлення волі і направлення його до місця відбування покарання;

– у разі смерті піднаглядного.

Якщо піднаглядному призначено покарання, що не пов'язане з позбавленням волі, адміністративний нагляд не припиняється.

Після припинення адміністративного нагляду дільничний офіцер поліції продовжує здійснювати індивідуально-профілактичну роботу до закінчення передбаченого законом строку погашення судимості або її зняття²¹⁷.

Іншим видом нагляду у публічному управлінні вважається **прокурорський нагляд**. Прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» 2 червня 2016 року стало одним із важливих кроків створення в Україні прокуратури європейського зразка. Відповідно до статті 131-1 Конституції України **прокуратура здійснює:**

1) підтримання публічного обвинувачення в суді;

2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;

3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Так, реалізовано зобов'язання України, взяте на себе під час вступу до Ради Європи (1995 р.), усунути функцію загального нагляду з компетенції прокуратури²¹⁸. Тобто, прокурори не зможуть здійснювати загальнонаглядових заходів і впливати на процеси приватного та публічного управління²¹⁹. Водночас у Перехідних положеннях Конституції (п. 9)

²¹⁷ Олефір В. І., Моїсєєва Є. М. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. К. : КНУВС, 2008. С. 26; 27.

²¹⁸ Скибенко О. Проблеми реформування функцій прокуратури України в механізмах судочинства та забезпечення законності. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 188.

встановлюється, що прокуратура продовжує виконувати, відповідно до чинних законів, функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Отож у сучасних умовах прокуратура здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також тимчасово реалізовує наглядові функції за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах і при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Повноваження прокуратури під час нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство мають зазвичай процесуальний характер та визначаються галузевим законодавством (Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та Кримінальним процесуальним кодексом України). Адміністративно-правові аспекти такої наглядової діяльності проявляться, передусім, за допомогою управлінських координаційних відносин. Так, Генеральний прокурор, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники, відповідно до розподілу обов'язків, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, координують діяльність правоохоронних органів певного рівня у сфері протидії злочинності. Координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності.

²¹⁹Рибалка Н. О. Зарубіжний досвід прокурорського нагляду за діяльністю публічної адміністрації. *Європейські перспективи*. 2015. № 1. С. 41.

У ст. 26 Закону України «Про прокуратуру»²²⁰ від 14 жовтня 2014 року наведені основні права прокурора під час здійснення нагляду 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. Зокрема, під час здійснення такого нагляду **прокурор має право:**

1) у будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру, та будь-які інші місця, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу;

2) опитувати осіб, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 1, з метою отримання інформації про умови їх тримання та поводження з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру;

3) знайомитися з матеріалами, отримувати їх копії, перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії;

4) вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності;

5) знайомитися з матеріалами виконавчого провадження щодо виконання судових рішень у кримінальних справах, робити з них виписки, знімати копії та в установленому законом порядку оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця;

²²⁰ Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2471.

6) вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ попереднього ув'язнення, виконання покарань, застосування заходів примусового характеру та перевірок інших місць, зазначених у пункті 1;

7) звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених законом випадках.

Прокурор здійснює 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 в органах та установах, шляхом проведення регулярних перевірок, а також у зв'язку з необхідністю належного реагування на відомості про можливі порушення законодавства, що містяться у скаргах, зверненнях чи будь-яких інших джерелах. У межах реалізації зазначеної функції прокурор має право залучати відповідних спеціалістів.

За результатами проведених наглядових заходів прокурор може видавати письмові вказівки. Такі вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку та умов тримання осіб, а також письмові вказівки прокурора, надані іншим органам, що виконують судові рішення у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення, органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, надані в межах повноважень, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню. Крім того, законодавство зобов'язує прокурора негайно звільнити особу, яка незаконно (за відсутності відповідного судового рішення, рішення адміністративного органу або іншого передбаченого законом документа чи після закінчення передбаченого законом або таким рішенням строку) перебуває у місці тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі, установі для виконання заходів примусового характеру.

9.4. Звернення громадян як засіб забезпечення законності діяльності публічної адміністрації

Право на звернення є абсолютним, необмеженим, невідчужуваним правом громадянина. Кожна дієздатна особа може подати його з будь-якого значущого для неї приводу у будь-який час. Для реалізації цього права не потрібно попередньої згоди органів публічної адміністрації та їх посадових осіб. Прямий обов'язок суб'єктів публічної влади – приймати, реєструвати, розглядати звернення, давати відповіді заявникам.

Цінність звернень полягає в тому, що вони відображають стан справ безпосередньо на місцях. Окрім того, звернення громадян – це важливе джерело реалізації та охорони прав і свобод особи. З іншого боку, необхідно зазначити, що звернення є однією із найдоступніших форм безпосередньої (поза громадськими організаціями та іншими формуваннями) участі громадян у публічному управлінні. Звернення – одна з обов'язкових умов нормального функціонування апарату управління, оскільки є необхідним джерелом інформації при вирішенні питань різного масштабу.

Предметом звернення можуть бути відносини в найрозмаїтіших сферах суспільного життя. Так, наприклад, громадяни України мають право звернутися до органів публічної адміністрації, їх керівників із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявами або клопотаннями про реалізацію своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів, а також зі скаргами про їх порушення.

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; б) дати обґрунтовану відповідь.

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 формах пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Залежно від мети звернення, яке ґрунтується на реалізації прав та свобод громадян, їх можна поділити на ті, що направлені на:

- 1) фактичне використання належних громадянині прав;
- 2) набуття законного права;
- 3) охорону і відновлення порушеного права або законного інтересу громадянина.

Незважаючи на те, що звернення містять різну інформацію, їх можна охарактеризувати низкою **спільних ознак**, а саме:

- 1) звернення відображають стан справ у відповідних сферах життєдіяльності суспільства й публічного управління;
- 2) обов'язковим суб'єктом отримання інформації, що міститься у зверненні, є органи публічної адміністрації, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, об'єднання громадян або відповідні посадові особи;
- 3) така інформація має наслідком правові наслідки;
- 4) відомості, які відображені у зверненнях громадян, надходять від них за їх особистим волевиявленням.

У законодавстві України **звернення громадян класифікуються за такими критеріями:**

- залежно від кількісного складу суб'єктів звернень (ст. 40 Конституції);
- залежно від форми звернення (ст. 40 Конституції і ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»);
- залежно від змісту звернення (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»).

За кількісним складом суб'єктів звернення поділяють на:

а) індивідуальні; б) колективні. Особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є електронна петиція.

Залежно від форми звернення поділяють на:

а) письмові; б) усні. Водночас законодавець конкретизує сутність письмового й усного звернення (ст. 5 Закону України «Про звернення громадян»).

Письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення).

Усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записується (реєструється) посадовою особою.

Залежно від змісту звернення поділяються на:

а) пропозиції (зауваження); б) заяви (клопотання); 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 уважав 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. Письмове звернення має бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається.

Водночас оскаржені можуть бути тільки рішення або дії (бездіяльність) чотирьох видів:

- а) унаслідок 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;

г) 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».

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 (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348²²¹).

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**

²²¹ Про затвердження 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 : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348. *Офіційний вісник України*. 1997. № 16. Стор. 85.

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. Водночас 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 зі зверненнями встановлюється і на законодавчому рівні закріплюється особлива форма прийому пропозицій, заяв, скарг – особистий прийом громадян (ст. 22 Закону України «Про звернення громадян»).

Такий прийом обов'язково здійснюють керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань. Прийом проводиться регулярно у встановлені дні та години, у зручний 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.

Особливим видом звернення громадян вважається електронна петиція. Громадяни можуть звернутися до **Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів**

України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний вебсайт органу, якому вона адресована, або вебсайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. **Електронна форма петиції має низку переваг**, порівняно з паперовими аналогами, а саме:

- зручність і доступність для громадян, які можуть висловити свою позицію, підтримати ту чи іншу ідею, не виходячи з дому;

- безоплатність;

- мінімізація маніпулювань із кількістю підписантів, підроблення підписів, адже для підтримки петиції необхідно пройти механізм верифікації особи, недопущення автоматичного введення інформації;

- особливий статус звернення та можливість бути почутим найвищими органами й посадовими особами держави та органами місцевого самоврядування, на відміну від звичайних звернень, на які часто даються відписки службовцями апарату органів публічної адміністрації або які переадресовують назад на рівень органу, щодо якого існує відповідне звернення. Отже, громадянин, звертаючись у різні, зокрема найвищі, інстанції, отримує часто ту саму відповідь від них²²².

Відповідно до ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян» в електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. Водночас така петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини. Відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (ініціатор) електронної петиції.

Для створення електронної петиції до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування її автор (ініціатор) заповнює

²²² Решота В. В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. Вип. 15(1). С. 93.

спеціальну форму на офіційному вебсайті органу, якому вона адресована, або вебсайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції.

На вебсайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію. Така петиція оприлюднюється протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором (ініціатором).

Відповідні органи державної влади, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання під час збору підписів на підтримку електронної петиції зобов'язані забезпечити:

- безоплатність доступу та користування інформаційно-телекомунікаційною системою, за допомогою якої здійснюється збір підписів;

- електронну реєстрацію громадян для підписання петиції;

- недопущення автоматичного введення інформації, зокрема підписання електронної петиції, без участі громадянина;

- фіксацію дати і часу оприлюднення електронної петиції та підписання її громадянином.

Електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається за загальними правилами як колективне звернення громадян. Якщо ж електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України набрала на її підтримку не менш як 25 000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції (вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади), то вона розглядається в особливому порядку. Зокрема, інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в установлений строк набрала необхідну кількість голосів на її підтримку, оприлюднюється на офіційному вебсайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування

не пізніше як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніше як через два робочі дні після отримання такої петиції.

Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду. Якщо електронна петиція містить клопотання про її розгляд на парламентських слуханнях у Верховній Раді України або громадських слуханнях відповідної територіальної громади, автор (ініціатор) петиції має право представити електронну петицію на таких слуханнях. У такому разі строк розгляду електронної петиції продовжується на строк, необхідний для проведення відповідних слухань.

Про підтримку або непідтримку електронної петиції публічно оголошується на офіційному вебсайті Президентом України: щодо електронної петиції, адресованої Президенту України, Головою Верховної Ради України; щодо електронної петиції, адресованої Верховній Раді України, Прем'єр-міністром України; щодо електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України, головою відповідної місцевої ради; щодо електронної петиції, адресованої органу місцевого самоврядування.

У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням. Відповідь на електронну петицію не пізніше наступного робочого дня після закінчення її розгляду оприлюднюється на офіційному вебсайті органу, якому вона адресована, а також надсилається у письмовому вигляді автору (ініціатору) електронної петиції та відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку відповідної електронної петиції.

Серед звернень громадян найбільше значення як засіб забезпечення законності і дисципліни у публічному управлінні має **публічна скарга**. Практична цінність публічної скарги обумовлена не лише її захисними функціями, але і закладеною в змісті публічної скарги можливістю вплинути на процеси публічного управління. Тобто можна зазначити, що цільове призначення публічної скарги сконцентровано в двох площинах:

1) захист прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері публічного управління, а також оперативне усунення допущених порушень;

2) можливість опосередкованої участі в процесі публічного управління, його корегуванні, усуненні недоліків владного впливу, і загалом у забезпеченні режиму законності.

Для з'ясування суті змісту адміністративної скарги, на наш погляд, необхідно здійснити якісний **аналіз її функціонального призначення**.

По-перше, за допомогою права на скаргу громадяни отримують можливість захищати свої законні права та інтереси проти будь-якого адміністративного свавілля. Функція відновлення особистих прав громадянина – найважливіша функція скарги, що перетворює її в унікальне та універсальне знаряддя самозахисту громадянина. У конфліктній ситуації право оскаржити дії посадової особи виявляється для громадянина фактором, що стабілізує його положення, знаряддям відновлення справедливості, яке надає йому можливість вирішити суперечку на свою користь у тому випадку, якщо правда і закон на його боці.

По-друге, публічні скарги громадян не тільки являють собою засіб охорони та відновлення суб'єктивних прав людини, але є важливим чинником вдосконалення роботи всього державного апарату та створення своєчасних і змістовних, юридично обґрунтованих законодавчих актів. Аналіз скарг допомагає органам публічного управління здійснювати більш тісний зв'язок з громадськістю, повніше акумулювати її досвід, знати її сподівання та думки. У потоці скарг завжди є загальні моменти, в яких проглядаються глибинні закономірності суспільного життя, які мають бути обов'язково зафіксовані публічною адміністрацією, щоб на їх основі приймати оптимальні управлінські рішення.

По-третє, скарга виконує функцію застосування до посадової особи юридичної відповідальності на підставі з'ясування обставин, викладених у скарзі громадянина, суб'єктивні права якого порушені. Скарга містить у собі негативну оцінку дій посадової особи, причому ця оцінка відкрито адресована компетентному органу, а через нього – посадовій особі. Отже, скаргу можна розглядати як своєрідний метод приведення

в дію особливого механізму відповідальності в рамках реорди-
наційних управлінських відносин.

По-четверте, скарга як документ розгляду потребує від-
повідної процедури, що вимагає оцінювання дій та рішень по-
садової особи насамперед з погляду скаржника, і з іншого боку
полягає в оцінюванні вищим органом (судом), який розглядає
скаргу та притягує до юридичної відповідальності. У цьому
виявляється особливість такого підходу розгляду юридично-
го факту, який міститься у скарзі і дає можливість об'єктивно
оцінити зазначений факт.

По-п'яте, ще один аспект цільового призначення публіч-
ної скарги пов'язаний з необхідністю визначення основних
параметрів і напрямів розвитку суспільства загалом і системи
управління зокрема, а також із визначенням об'єктивної зако-
номірності керівного впливу відповідно до соціальних пере-
творень. Аналіз та узагальнення письмових і усних звернень
дозволяють своєчасно виявляти тенденції суспільного розви-
тку, намічати найбільш раціональні шляхи вирішення назрі-
лих політико-правових і соціально-культурних проблем.

По-шосте, роль скарги як інструмента притягнення до
юридичної відповідальності посадової особи посилюється ще
й тим, що в ній дається точне найменування установ та поса-
дових осіб, дії яких оскаржуються. У такому разі скарга харак-
теризується персоналізацією, конкретністю викладених дій,
фактів та обставин. Специфічною рисою права на скаргу є те,
що це право визначає адресата, тобто називає публічні органи
та їх посадових осіб, до кого можна оскаржити відповідні дії
та рішення.

Призначення та юридична цінність публічної скарги в сис-
темі публічного управління розкриваються в таких **основних
ознаках**:

1) право публічної скарги є конституційним невідчужува-
ним правом;

2) публічна скарга є невід'ємним елементом правової
демократичної держави;

3) публічна скарга – спосіб усунення порушень, допуще-
них у процесі здійснення публічного управління;

4) публічна скарга може розглядатися з одного боку
як форма звернення громадян щодо захисту прав, свобод

і законних інтересів; з іншого – як один з дієвих засобів захисту прав, свобод і законних інтересів громадян;

5) публічна скарга є гарантією ефективної реалізації прав, свобод та інтересів громадян, закріплених законодавством;

6) публічна скарга є опосередкованим шляхом забезпечення режиму законності, встановленого в державі, виявлення правопорушників та притягнення їх до юридичної відповідальності;

7) публічна скарга може розглядатися як форма взаємодії владних керівних структур і керованої сторони;

8) публічна скарга – це один зі способів вирішення певних конфліктів (і в судовому, і позасудовому порядку), що виникають у сфері публічного управління;

9) поряд із пропозиціями, заявами, клопотаннями, колективними зверненнями і петиціями, публічна скарга є одним із видів інституту звернень, які встановлені та регламентовані законодавством України;

10) процедурно-процесуальні аспекти розгляду публічних скарг входять як специфічна складова самостійного провадження до інституту адміністративних процедур провадження з розгляду скарг.

Отже, **публічну скаргу** можна охарактеризувати як звернення суб'єкта адміністративно-правових відносин до публічної адміністрації (суду) та її посадових осіб (суддів), які уповноважені вирішувати адміністративно-правовий спір (у межах встановленої компетенції), з метою охорони суб'єктивних прав та інтересів, які порушені або можуть бути порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю владного суб'єкта адміністративно-правових відносин.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Дайте визначення поняття «законність у публічному управлінні».
2. Які риси притаманні дисципліні як категорії публічного управління?
3. З якою метою та на яких принципах здійснюється контроль у публічному управлінні?
4. Охарактеризуйте види контролю.

5. Укажіть категорії осіб щодо яких може бути встановлений спеціальний адміністративний нагляд органів Національної поліції.

6. Якими правами наділяє законодавство України прокурора під час здійснення нагляду?

7. Охарактеризуйте види звернень громадян.

8. Які ознаки притаманні публічній скарзі?

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : навч. посіб. / В. В. Середа, М. П. Гурковський, Ю. С. Назар та ін.; за заг. ред. В. В. Середи. Львів : ЛьвДУВС, 2015. 512 с.
2. Адміністративне право : навч. посіб. / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів та ін. 2-ге вид. К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 536 с.
3. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. 2-ге вид., змін. і доп. К. : Істина, 2012. 528 с.
4. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. 2-ге вид., переобл. та допов. Х. : Право, 2013. 656 с.
5. Адміністративне право України : підручник : у 2 т. / Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна». Херсон : ХМД, 2013. Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс / В. В. Галунько та ін. 2013. 393 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К. : Юридична думка, 2004. 584 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2007. 584 с.
8. Адміністративне право України: слов. термінів : навч. посіб. для студентів ВНЗ / Д. Є. Андреева та ін.; за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». К. : Ін Юре, 2014. 519 с.
9. Адміністративне право. Загальна частина (у схемах таблицях та коментарях) / Н. І. Романів, К. М. Костовська, Ю. С. Назар. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 128 с.
10. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К. : Наук. думка, 2004. 302 с.
11. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Х. : Фоліо, 2002. 176 с.

12. Загальне адміністративне право : підручник / за заг ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
13. Законність : теоретико-правові проблеми дослідження та впровадження / ред. О. В. Зайчук, С. В. Бобровник. К. : Юстініан, 2014. 216 с.
14. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
15. Кравчук І. М. Правові особливості інформаційних суспільних відносин при наданні дистанційних адміністративних послуг. *Інформація і право*. 2019. № 1 (28). С. 52–60.
16. Кузьменко О. В. Курс адміністративного права України : підручник. К. : Правова Єдність, 2018. 909 с.
17. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. 2-ге вид., переробл. і доповн. К. : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
18. Лазор О. Д., Лазор О. Я., Юник І. Г. Основи публічного управління та адміністрування : навч.-метод. посіб. / Ін-т підгот. кадрів Держ. служби зайнятості України. К. : Ліра-К, 2017. 267 с.
19. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях. К. : Юрінком Інтер, 2020. 308 с.
20. Поклад О. В. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю поліції в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 139–145.
21. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 1 грудня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 52. Ст. 455.
22. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
23. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. Ст. 2075.
24. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007. *Офіційний вісник України*. 2007. № 44. Ст. 1771.
25. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2471.
26. Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 3 листопада 2016 р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 4. Ст. 99.
27. Середа В. В. Дисциплінарна відповідальність в адміністративних публічно-правових відносинах: проблеми теорії та практики : монографія. Х. : НікаНова, 2013. 360 с.

28. Серета В. В. Розгляд публічно-правової скарги як надання адміністративної послуги : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2012. 207 с.
29. Серета В. В., Назар Ю. С., Костовська К. М. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2016. 300 с.
30. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. 2-ге вид., перероб. та доп. К. : Атіка, 2009. 640 с.

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

10.1. Поняття, ознаки та підстави адміністративної відповідальності

Стрімкий розвиток демократичної правової держави, пошук нових партнерів у сфері ринкових відносин, становлення та зміцнення країни, орієнтир на європейський погляд, а також пріоритетність закордонних поглядів призводять до формування нових елементів, які дозволяють розкривати по-новому конституційні гарантії прав і свобод громадян та спонукають до необхідності переосмислення та нового дослідження правових інститутів, що становлять основу розвитку України як стабільної, сучасної правової держави²²³.

Серед них важливе місце посідає один із найважливіших інститутів адміністративного права – адміністративна відповідальність. Оскільки розвиток суспільних відносин перебуває в постійному русі, а також простежується зростання зацікавленості громадян, виникає необхідність у всебічному переосмисленні соціальної ролі поняття адміністративної відповідальності, його сутності, ознак, підстав виникнення, співвідношення з іншими видами юридичної відповідальності, законотворчого процесу зі спіранням на дослідження і вітчизняних науковців, і закордонних діячів.

Важливість адміністративної відповідальності як провідного інституту адміністративного права для стабільного захисту прав і свобод громадян, суспільних відносин у державі підтверджується стабільним та інтенсивним розвитком нормативно-правового забезпечення, яке відбувається віднедавна, адже нині кількість скоєних адміністративних правопорушень сягає майже 75 %. Заразом слід зауважити,

²²³ Колеснікова М., Калініченко Л. Теоретико-правові засади адміністративної відповідальності. *Підприємництво, господарство і право*. № 1/2019. С. 102.

що, беручи до уваги часті зміни нормативно-правової бази, чинне адміністративно-деліктне законодавство не завжди виконує покладену на нього функцію.

Отже, соціальна цінність адміністративної відповідальності полягає не тільки в попереджувальній та охоронній функціях, але й в активному стимулюванні соціально корисних видів правомірної поведінки.

Інститут адміністративної відповідальності у вітчизняній правовій науці займає чільне місце та був досліджений великою кількістю науковців-правників. Висока соціальна значущість інституту адміністративної відповідальності для життєдіяльності суспільства зумовлює необхідність його подальшого вдосконалення, що й зумовлює актуальність цієї статті. Поняття адміністративної відповідальності, її зміст і обсяг до сьогодні залишається одним із найбільш суперечливих питань української адміністративно-правової науки²²⁴.

Адміністративна відповідальність становить особливий вид юридичної відповідальності, їй властиві всі ознаки останньої. Традиційно правову відповідальність пов'язують із застосуванням заходів державного примусу, розглядають її як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення, як реалізацію, застосування і здійснення санкцій. Застосування заходів юридичної відповідальності тягне для правопорушника обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, які він зобов'язаний перетерпіти і фактично це здійснює. Тим самим правопорушник відповідає перед державою за неправомірну поведінку.

Адміністративній відповідальності властива низка специфічних ознак, які відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності. Так, вона настає, здебільшого, за особливий вид правопорушень – адміністративні проступки.

Адміністративна відповідальність виявляється в накладенні на порушників певних видів адміністративних стягнень, специфічних за змістом і відмінних від заходів кримінального покарання, дисциплінарного впливу та майнової відповідальності. Адміністративні стягнення накладаються багатьма

²²⁴ Колеснікова М., Калініченко Л. Теоретико-правові засади адміністративної відповідальності. *Підприємництво, господарство і право*. № 1/2019. С. 102.

органами та посадовими особами, яким таке право надано законодавчими актами. Їх повний перелік наведено в спеціальному розділі КУпАП.

Чинне законодавство України не дає визначення поняття адміністративної відповідальності і тому в теорії адміністративного права існує чимало поглядів стосовно цього соціально-правового явища.

Аналіз поглядів щодо цього дає змогу дійти висновку, що це поняття науковцями розглядається як один з інститутів адміністративного права, як форма забезпечення одного із заходів примусу (стягнення), як різновид юридичної (правової) відповідальності, як ефективний засіб запобігання правопорушень та забезпечення правопорядку, як певний стан суспільних відносин, який виникає внаслідок порушення законодавства.

Інститут адміністративної відповідальності є визначним інститутом адміністративного права, важливим засобом охорони громадського порядку, якому притаманні всі ознаки юридичної відповідальності. За допомогою цього інституту здійснюється захист не тільки адміністративно-правових відносин, а й відносин, урегульованих нормами фінансового, екологічного, трудового, митного права, а в деяких випадках – цивільного права та процесуальних галузей права²²⁵.

У ст. 92 Конституції України адміністративну відповідальність визначено одним з основних видів юридичної відповідальності в Україні. Вона є наслідком невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністративного законодавства, що тягне невідворотність реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки) та встановлюється виключно її законами²²⁶.

Адміністративній відповідальності, як різновиду юридичної відповідальності, властиві такі ознаки: 1) має зовнішній характер; 2) застосовується лише за вчинення правопорушення; 3) пов'язана з державним примусом у формах

²²⁵ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 3-тє вид. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. С. 373.

²²⁶ Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28 черв. 1996 р. із змін. і доповн., внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV.

каральних і правовідновлюючих заходів; 4) визначена у нормах права; 5) притягнення правопорушника до відповідальності здійснюється в певному процесуальному порядку; 6) притягнення до відповідальності здійснюється уповноваженими державними органами та посадовими особами; 7) винна у вчиненні правопорушення особа несе певні втрати матеріального та побутового характеру, які передбачені законом²²⁷.

Адміністративна відповідальність становить регламентовані нормами адміністративного права відносини між порушником адміністративно-правової норми та уповноваженим державним органом щодо скоєного адміністративного правопорушення. Хоча сутність цих відносин і зводиться до обов'язку порушника перетерпіти обмеження, позбавлення певних благ або інші несприятливі наслідки, що визначені санкцією порушеної статті закону, але поняття «адміністративна відповідальність» не слід зводити до поняття «адміністративне стягнення», оскільки адміністративна відповідальність охоплює такі елементи, як державний осуд діяння і особи, яка його вчинила, і застосування до порушника заходів, визначених санкцією порушеної статті закону, тобто адміністративного стягнення.

Адміністративна відповідальність настає за скоєння адміністративного проступку. До неї притягують уповноважені органи виконавчо-розпорядчої влади (поліцейські, інспектори, керівники тощо), в окремих випадках – суди. Її суб'єктами можуть бути і фізичні, і юридичні особи.

Адміністративна відповідальність – це різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних виявів (адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку.

Саме тому, узагальнюючи цю категорію, адміністративну відповідальність можна визначити як вид юридичної

²²⁷ Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. 2-ге вид., змін. і доп. К. : Істина, 2012. 528 с.

відповідальності, що настає за вчинення адміністративно-го правопорушення винним деліктоздатним суб'єктом і виявляється у формі застосування уповноваженими на те органами адміністративних стягнень і заходів впливу, що тягнуть для правопорушника несприятливі обмеження особистого чи майнового характеру²²⁸.

Соціальна роль адміністративної відповідальності є важливою насамперед тому, що вона виникає як правовий наслідок неналежної реалізації громадянами та юридичними особами своїх прав та обов'язків у суспільстві. Вона включає не тільки ретроспективну відповідальність, як наслідок правопорушення, але й позитивний аспект, тобто певний внутрішній стан особи, її ставлення до дорученої справи, суспільства, своєї поведінки.

У сучасній науці адміністративного права здебільшого адміністративну відповідальність пов'язують із застосуванням заходів державного примусу, розглядають як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення, як реалізацію застосування санкцій, як форму забезпечення адміністративних стягнень.

Й адміністративному примусу, й заходам відповідальності за порушення адміністративно-правових приписів притаманні такі властивості: офіційний, державно-владний характер; множинність та розмаїтість суб'єктів застосування; численність осіб, щодо яких застосовуються ці заходи; відсутність службового підпорядкування між суб'єктами відносин; багатоаспектна цільова спрямованість; примусовий характер застосування; виключно правовий характер.

Адміністративні правопорушення – найпоширеніші з усіх видів протиправних діянь. І хоча суспільна шкідливість кожного окремого адміністративного правопорушення є незначною, їх сумарна кількість становить загрозу для держави і суспільства, прав і свобод громадян, що підкреслює необхідність адекватного реагування на такі протиправні вияви з боку держави.

²²⁸ Романюк В. Сутність та правова природа заходів адміністративної відповідальності. *Підприємництво, господарство і право*. № 1/2019. С. 236.

Виявлення правопорушень, вчасне та виважене накладення адміністративних стягнень на правопорушників, усунення причин та умов, які сприяють учиненню проступків, забезпечення невідворотності покарання нормами адміністративної відповідальності є ефективним засобом превенції більш суспільно небезпечних правопорушень. У цьому і виявляється значна роль адміністративної відповідальності.

Адміністративну відповідальність не можна сприймати інакше, ніж у зіставленні з іншими видами відповідальності, бо в їх основі є необхідність відповідати за власні дії, протиправні вчинки, брати на себе вину за їхні наслідки. Зокрема, неможливо сприймати цей вид відповідальності без порівняння його з кримінальною відповідальністю, яку вона доповнює. Так, законодавець у ч. 2 ст. 9 КУпАП зазначає, що «адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою, відповідно до закону, кримінальної відповідальності».

У теорії адміністративного права відсутня єдина думка щодо проблеми підстав адміністративної відповідальності. Одна частина фахівців під підставами правової відповідальності розуміє наявність у діях особи складу правопорушення, інша частина підставами вважає об'єктивно протиправне діяння, вчинення адміністративного проступку – суспільно небезпечної, протиправної, винної дії або бездіяльності, що порушує адміністративний закон.

Загальноновизнаною є думка вчених-адміністративістів, які підставами адміністративної відповідальності визнають, зазвичай, адміністративне правопорушення (проступок) і, як виняток, підставами можуть слугувати інші протиправні діяння, наприклад, діяння, що містять ознаки складу злочину, який не становить великої суспільної небезпеки.

Теорія адміністративного права виділяє такі види підстав:

- фактичні (вчинення особою особливого виду правопорушення - адміністративного (тобто наявність ознак правопорушення));
- юридичні (наявність у діях особи юридичного складу правопорушення – суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони);

– процесуальні (наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності)²²⁹.

Тобто під підставою адміністративної відповідальності необхідно розуміти умови, за наявності яких можливе притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Не завжди зазначені підстави збігаються між собою. Так, якщо неповнолітня особа у віці до 14 років або неосудна особа вчиняє адміністративний проступок, який має усі передбачені законодавством ознаки (протиправність, винність, адміністративну караність, суспільну шкідливість) – фактичні підстави адміністративної відповідальності, та якщо є підстави для затримання зазначених осіб для припинення протиправної поведінки (тобто, процесуальні), то притягнути цих правопорушників до адміністративної відповідальності, не порушуючи законності, не є можливим, тому що, у першому випадку, адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли 16 років (тобто відсутній один з елементів юридичного складу правопорушення – суб'єкт (стаття 12 КУпАП), у другому – вчинення правопорушення неосудною особою включає адміністративну відповідальність (стаття 20 КУпАП). У такому разі є фактичні та процесуальні підстави, але відсутні юридичні. Здебільшого це стосується лише співвідношення юридичних та фактичних підстав, серед яких визначальну роль мають юридичні.

Адміністративна відповідальність від інших видів юридичної відповідальності відрізняється за такими критеріями:

- за підставами її застосування;
- за органами, які її застосовують;
- за колом суб'єктів відповідальності;
- за правовими наслідками;
- процесуальною процедурою її здійснення;
- за санкціями²³⁰.

²²⁹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. Т. 2. Особлива частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К. : Юридична думка, 2009. 624 с.

²³⁰ Битяк Ю. П. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.

Адміністративна відповідальність відмежовується від кримінальної за такими критеріями:

- за органами, які її застосовують (кримінальна відповідальність настає виключно за рішеннями судових органів. Рішення про застосування адміністративної відповідальності приймаються численними органами управління, які наділені правами безпосереднього застосування до винних у скоєнні правопорушень відповідних адміністративних стягнень (ст.ст. 218–244-19 КУпАП);

- за правовими наслідками (санкції та правові обмеження, що застосовуються до правопорушників при притягненні до кримінальної відповідальності більш суворіші, ніж при адміністративній відповідальності. Заходи адміністративної відповідальності, навіть якщо вони застосовуються судовими органами, не тягнуть за собою таких наслідків, як судимість, ізоляція від суспільства);

- за колом суб'єктів (до кримінальної відповідальності можуть бути притягнуті громадяни України або іноземні громадяни, особи без громадянства, осудні особи, які досягли віку кримінальної відповідальності – 16-ти (ч. 1 ст. 22 КК України), а за окремі правопорушення – від 14-ти до 16-ти років (ч. 2 ст. 22 КК України). До адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті, крім зазначених, також юридичні особи та неповнолітні, які досягли 16-ти років, і до яких застосовуються заходи впливу, передбачені статтею 24-1 КУпАП);

- за нормативними та фактичними підставами (нормативними підставами застосування кримінальної відповідальності є норми Кримінального кодексу України, адміністративної – норми Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих актів, що встановлюють адміністративну відповідальність. Фактичними підставами є: в адміністративній відповідальності – факт учинення проступку (склад адміністративного проступку); в кримінальній – конкретний склад правопорушення, який має більшу суспільну небезпечність);

- процедурою та швидкістю застосування санкцій до правопорушників (це можна пояснити тим, що адміністративні проступки порівняно з кримінальними правопорушеннями легко встановлюються, не вимагають попереднього досудового слідства, а інколи й судового розгляду.

В основу відмежування адміністративної відповідальності від цивільно-правової можна покласти усі вказані ознаки, за винятком тієї, яка дає характеристику кола суб'єктів відповідальності – в адміністративній та цивільній відповідальності вони збігаються. Зокрема:

- за органами, які її застосовують (адміністративна відповідальність відноситься до компетенції органів управління та їх посадових осіб, а цивільно-правова – до компетенції судів);

- за правовими наслідками їх застосування (заходами цивільної відповідальності суспільні відносини зазвичай захищаються, завдяки майну винного, з метою поновити попередній майновий стан потерпілої сторони. Заходи адміністративної відповідальності, як і кримінальної, направлені проти особи порушника);

- за нормативними та фактичними підставами (нормативні підстави адміністративної та цивільно-правової відповідальності регулюються різним законодавством – адміністративним та цивільним. Відмінності за фактичними підставами полягають у специфіці конкретних складів адміністративного та цивільного проступку – об'єкта протиправного посягання, правових наслідків їх вчинення. Об'єктом цивільних протиправних дій є майнові відносини, які захищаються у позовному порядку через суд. Об'єкт адміністративних протиправних дій інший – суспільні відносини у сфері державного управління, які захищаються у позасудовому, адміністративному порядку владою відповідних органів та посадових осіб. Адміністративна відповідальність відрізняється від цивільної і наслідками протиправного діяння. Якщо для адміністративних правопорушень такий елемент, як протиправний наслідок (матеріальна шкода) не є обов'язковим, то склад цивільного правопорушення, зазвичай передбачає його);

- за процедурою застосування і здійснення (адміністративна відповідальність настає у позасудовому порядку у короткі терміни або навіть на місці вчинення проступку, на відміну від цивільної, яка не може наставати без відповідного звернення зацікавленої сторони до суду з позовом. Строки притягнення до цивільної відповідальності, на відміну від адміністративної – до трьох років, можуть перериватися, подовжуватися, поновлюватися тощо).

Дисциплінарна відповідальність спрямована на зміцнення дисципліни, попередження дисциплінарних проступків, виховання працівників у дусі розуміння свого обов'язку працювати з дотриманням правил внутрішнього розпорядку підприємства, установи (органу).

Можна відзначити ту обставину, що відносини у сфері дисциплінарної відповідальності врегульовуються здебільшого владно-розпорядчими методами, які є найбільш притаманними для адміністративного права. Крім того, деякі відносини адміністративної відповідальності охороняються одночасно й адміністративними, й дисциплінарними санкціями, що застосовуються за одне й теж саме правопорушення (наприклад, ст. 15 КУпАП). Ця обставина наближує дисциплінарну відповідальність до адміністративної.

В основу відмежування адміністративної відповідальності від дисциплінарної можна покласти ті самі ж критерії, що й при її відмежуванні від інших видів відповідальності. Зокрема:

- за органами, які її застосовують (адміністративна відповідальність настає перед органами або посадовими особами, з якими винний, зазвичай не має службових або трудових відносин і яким правопорушник безпосередньо не підпорядкований. При дисциплінарній відповідальності право накладати стягнення мають посадові особи, яким порушники дисциплінарних норм безпосередньо або опосередковано підпорядковуються);

- за правовими наслідками їх застосування (притягнення до дисциплінарної відповідальності перешкоджає службовому просуванню особи, підвищенню її в посаді. Виключним видом дисциплінарного стягнення є звільнення особи. Адміністративна відповідальність здебільшого не супроводжується негативними для правопорушника наслідками в його службовій діяльності. Загалом адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної характером санкцій, ступенем суспільної шкідливості, остання не має таких видів стягнення, як штраф, конфіскація, виправні роботи тощо);

- за колом суб'єктів (коло суб'єктів дисциплінарної відповідальності значно менше ніж адміністративної. Ними не можуть бути юридичні особи, громадяни України, іноземні громадяни. До них відносяться лише особи, що працюють

у державних, громадських організаціях, установах, військовослужбовці, працівники поліції, СБУ, студенти, учні навчальних закладів, тобто усі особи, які пов'язані трудовими, службовими або навчальними відносинами з виробництвом, службою, навчальним закладом);

– за нормативними та фактичними підставами (неминучість нормативних підстав пояснюється різницею в законодавстві, яким воно регламентується. Відмінність адміністративної відповідальності від дисциплінарної за фактичними підставами пов'язана з різними об'єктами протиправного посягання. Об'єктом адміністративного проступку є суспільні відносини, що виникають у різних сферах державного управління. Об'єктом дисциплінарного проступку є трудові та службові правовідносини);

– за процедурою застосування і здійснення (на відміну від провадження у справах про адміністративні правопорушення, в дисциплінарному провадженні факт скоєння проступку встановлюється на підставі записів, пояснень винного. Порядок накладення стягнення, переважно оформляється наказом по органу, установі, підприємству. В адміністративному – факт учинення встановлюється на підставі протоколу про адміністративне правопорушення. Крім того в дисциплінарному провадженні менш виражені стадії просування справи).

Адміністративній відповідальності властиві такі особливості:

– адміністративна відповідальність має публічно-правовий характер, який виявлено 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;

– це самостійний вид правової відповідальності, що настає за адміністративні проступки в різних сферах публічного адміністрування. Законодавство про адміністративну відповідальність охороняє митні, податкові, лісові, земельні, фінансові, водні, природоохоронні відносини, які регулюються нормами відповідних галузей права²³¹;

²³¹ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 3-тє вид. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. С. 375.

– вона є специфічною формою правового реагування з боку держави в особі її компетентних органів на певну категорію протиправних виявів і є наслідком винного суспільно шкідливого (антигромадського) діяння. В адміністративній відповідальності знаходять вияв обидва аспекти правової відповідальності: позитивний та ретроспективний. Позитивний виступає як обов'язок (правовий, соціальний) виконувати норми права, їх приписи, нести відповідальність за порушення таких. Ретроспективний аспект вказує на те, що є відповідальністю за конкретно скоєний проступок, тобто скоєне діяння;

– адміністративна відповідальність врегульовується та захищається, зазвичай, у позасудовому порядку;

– вона є одним з видів державного примусу, становить державний примус у вигляді застосування встановлених законодавством адміністративних стягнень. Реалізується в умовах неслужбової підлеглості;

– вона зобов'язує правопорушника дати відповідь перед повноважним державним органом щодо своїх неправомірних дій і понести за це стягнення, з негативними для правопорушника наслідками (морального або матеріального характеру);

– фактичною підставою для настання адміністративної відповідальності, здебільшого є адміністративне правопорушення (проступок). У деяких випадках законодавством передбачена адміністративна відповідальність за злочини, що не представляють великої суспільної небезпеки;

– нормативною підставою адміністративної відповідальності крім КУпАП є й інші законодавчі акти. Зокрема: Повітряний кодекс України, Водний кодекс України, Митний кодекс України, закони України «Про запобігання корупції», «Про рекламу», «Про громадські об'єднання» тощо;

– правами щодо здійснення адміністративного провадження наділене широке коло повноважних державних органів, перелік яких визначений законодавством. Так, у ст. 255 КУпАП визначені уповноважені особи, котрі мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення;

– суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути осудні фізичні особи, що досягли 16 років, службові і посадові особи. Заразом у ст. 184 КУпАП передбачається відповідальність батьків за протиправні дії неповнолітніх,

якщо вони вчинили адміністративний проступок у віці від чотирнадцяти до шістнадцяти років;

- вона, зазвичай застосовується відносно фізичних осіб, але не виключає можливості притягнення до відповідальності юридичних осіб;

- сутність адміністративної відповідальності полягає в тому, що до винних у скоєнні правопорушення застосовуються адміністративні стягнення, а до неповнолітніх заходи впливу;

- реалізується у відповідних процесуальних формах. Встановлено особливий спрощений порядок притягнення до відповідальності, який створює умови для оперативності й економічності застосування стягнень, дає необхідні гарантії здійснення права на захист. Також передбачає можливість притягнення особи до відповідальності без складання протоколу, стягнення штрафу на місці скоєння правопорушення (ст. 258 КУпАП);

- право встановлювати адміністративну відповідальність надано Верховній Раді України (ст. 92 Конституції України), але в деяких випадках її можуть встановлювати сільські, селищні, міські, обласні ОТГ. Вони мають право приймати в межах, що визначаються законами, рішення з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, а також рішення з питань боротьби з епізоотіями, за порушення яких відповідальність встановлено статтею 107 КУпАП. Сільські, селищні, міські ради встановлюють відповідно до законодавства правила, за порушення яких адміністративну відповідальність передбачено ст.ст. 152, 159 і 182 КУпАП;

- на відміну від інших видів відповідальності за вчинення адміністративних проступків на правопорушників накладаються відповідні адміністративні стягнення, заходи впливу, адміністративне видворення за межі України іноземних громадян і осіб без громадянства;

- метою застосування адміністративного стягнення є покарання та виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, а також запобігання вчиненню нових правопорушень і самим правопорушником, і іншими особами, відновлення порушених суспільних відносин, відшкодування шкоди;

– при повторюваності порушень більше одного разу протягом року виникає необхідність застосування більш суворих адміністративних заходів (стягнень);

– більшість адміністративних порушень характеризується недодержанням загальнообов'язкових правил, коли діяння становить формальний склад проступку незалежно від настання шкідливих наслідків матеріального характеру;

– введення до багатьох норм КУпАП дискреційних повноважень, тобто права діяти на власний розсуд при встановленні адміністративних заборон або нових видів покарань, при застосуванні альтернативних стягнень, при визнанні обставин скоєння проступків такими, що обтяжують або пом'якшують відповідальність, при обранні місця розгляду адміністративної справи, скасування, зміни постанови з адміністративної справи;

– адміністративна відповідальність має: свій механізм запровадження адміністративних загальнообов'язкових правил (заборон); власний об'єкт правової охорони; власний метод правової охорони (адміністративний та адміністративно-судовий); свої матеріальні, процесуальні норми, систему адміністративних покарань; особливості нормативного врегулювання адміністративної відповідальності. Суспільні відносини, що врегульовуються інститутом адміністративної відповідальності різні за своїм обсягом та змістом. Вона реалізується і в матеріальних нормах (які передбачають конкретні права та обов'язки), і в процесуальних²³².

Матеріальні норми визначають та закріплюють:

– завдання, мету адміністративної відповідальності та її роль у профілактиці адміністративних проступків;

– принципи адміністративної відповідальності та її головні функції;

– нормативні акти, якими адміністративна відповідальність передбачається, обсяг адміністративної протиправності, тобто які з адміністративних проступків є протиправними;

– загальні підстави адміністративної відповідальності;

²³² Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

- види адміністративної відповідальності та коло її суб'єктів;
- адміністративні стягнення – конкретні види адміністративного покарання;
- терміни, протягом яких можна притягнути особу до адміністративної відповідальності;
- обставини, які виключають або звільняють від адміністративної відповідальності;
- конкретні склади адміністративних проступків.

На підставах матеріальних норм адміністративної відповідальності виникають відповідні адміністративно-правові відносини щодо притягнення винних до відповідальності.

Складовою інституту адміністративної відповідальності є адміністративно-процесуальні норми, які врегульовують весь комплекс відносин, що складаються при провадженні у справах про адміністративні проступки. Якщо матеріальні норми встановлюють конкретні права та обов'язки, які охороняються державою, то процесуальні забезпечують процедуру реалізації адміністративних норм.

Зокрема: 1) головні завдання провадження; 2) принципи провадження; 3) процесуальне положення сторін у провадженні; 4) підвідомчість розгляду та ведення справ; 5) докази в провадженні; 6) заходи процесуального примусу в провадженні; 7) порядок, терміни порушення справ; 8) порядок і терміни оскарження рішень по справах; 9) порядок перегляду рішень; 10) порядок виконання рішень.

Матеріальні норми адміністративної відповідальності мають однакову структуру з нормами інших галузей права і які, зазвичай, мають усі три елементи: гіпотезу, диспозицію, санкцію.

Слід враховувати, що поняття «норма права» (правова норма) і «стаття закону» не тотожні, бо правова норма – це теоретична конструкція норми, а стаття закону – це форма і спосіб фактичного викладу правової норми. Тому норма права може бути викладена у різних статтях закону або навіть у різних правових актах.

У гіпотезі визначаються умови застосування норми, тобто коли адміністративна відповідальність може наступити. У диспозиції описуються конкретні правила поведінки особи,

які охороняються державою і за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність. Санкція – це ті примусові заходи або несприятливі наслідки особистого, майнового або громадського характеру, які держава може застосувати за порушення конкретного правила поведінки, яке визначено у диспозиції норми.

Залежно від того, як окремі елементи адміністративно-правової норми викладені у статтях закону (КУпАП), розрізняють прямий, відсильний і бланкетний способи їх викладу.

При прямому способі викладу всі елементи адміністративно-правової норми (гіпотеза, диспозиція, санкція) сформульовані в одній статті закону.

При відсильному способі викладу частина елементів правової норми викладена в одній статті, а решта – в інших статтях цього ж нормативного акту, до яких і відсилає ця стаття.

При бланкетному способі викладу, окремі елементи правової норми (здебільшого, гіпотеза і санкція), викладені в статті одного, а інші (зазвичай диспозиція) – у статтях іншого нормативного акта.

Перелічені три елементи має переважна більшість норм адміністративної відповідальності, але з цього правила є винятки, оскільки існують норми-дефініції (визначення), норми-принципи та інші, які мають специфічну конструкцію, яка виключає, переважно санкцію або гіпотезу.

Адміністративно-правові норми про відповідальність, як і більшість інших норм цієї галузі права, недостатньо систематизовані. Деякі з них суперечать положенням Конституції та законам України. Наприклад, наявність у КУпАП бланкетного викладу (посилання на окремі правила, які приймаються, як правило, Кабінетом Міністрів України або Міністерствами) не відповідають положенням ст. 92 Конституції, де зазначено, що діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України, які приймаються Верховною Радою.

Неузгодженість, розпливчастість диспозицій будь-яких норм, які встановлюють адміністративну відповідальність – це прямий шлях до порушення законності, до суб'єктивізму та невизначеності при прийнятті рішень про притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Незважаючи на те, що в деяких випадках адміністративні стягнення застосовуються судами (суддями), адміністративна відповідальність є позасудовим видом правової відповідальності. Між органами (посадовими особами), які накладають адміністративні стягнення, і правопорушниками відсутні службові відносини. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності особливий, він суттєво відрізняється від кримінального і цивільного процесів та дисциплінарного провадження. Нарешті, адміністративну відповідальність врегульовано нормами адміністративного права, які містять вичерпні переліки адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати, детально регулюють цей вид провадження і сукупно становлять її нормативну основу.

Як гадає Куліш А. М., адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що становить сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, які вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень²³³.

Отже, адміністративна відповідальність – це застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права.

Адміністративна відповідальність ґрунтується на принципах, основними з яких є:

- законність;
- відповідальність лише за вчинення протиправного діяння;
- відповідальність лише за наявності вини;
- невідворотності відповідальності;
- індивідуалізації відповідальності²³⁴.

²³³ Куліш А. М., Резнік О. М. Адміністративні правопорушення та відповідальність (у схемах і таблицях) : навч. посіб. Суми : Сумський державний університет, 2019. С. 19.

²³⁴ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. К. : Атіка, 2011. 624 с.

Принцип законності адміністративної відповідальності означає, що ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і у порядку, встановлених законодавством. Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їх компетенції, у точній відповідності з законодавством. Дотримання вимог законності при притягненні до адміністративної відповідальності забезпечується систематичним контролем з боку вищих органів і посадових осіб, прокурорським наглядом та іншими встановленими законодавством способами.

Принцип відповідальності лише за вчинення протиправного шкідливого діяння передбачає, що тільки діяння, вчинок людини може тягти застосування заходів адміністративного впливу. Адміністративним правопорушенням визнається тільки протиправне діяння (дія чи бездіяльність) особи, а не склад її думок або навіть висловлений намір вчинити правопорушення. Крім цього, адміністративна відповідальність настає не за будь-яке діяння, що завдає шкоди суспільним відносинам, а лише за те, яке передбачене в законодавстві як адміністративний проступок.

Принцип відповідальності лише за наявності вини означає, що адміністративній відповідальності підлягає тільки особа, винна у вчиненні правопорушення, тобто яка умисно або з необережності вчинила протиправне шкідливе діяння.

Невідворотність адміністративної відповідальності як принцип полягає в тому, що особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, повинна бути піддана адміністративному стягненню. Із цього принципу можливі деякі винятки. Маються на увазі випадки відповідальності за адміністративні правопорушення неповнолітніх та осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів. До зазначених осіб за більшість проступків застосовуються не адміністративні стягнення, а інші заходи впливу.

До винятків із принципу невідворотності відповідальності слід зарахувати також випадки звільнення від адміністративної відповідальності. Чинний КУпАП передбачає такі види звільнення. Насамперед йдеться про звільнення з передачею матеріалів на розгляд товариського суду, громадської

організації чи трудового колективу або з оголошенням усного зауваження. Для першого виду звільнення підставою є переконання відповідного органу чи посадової особи, яке ґрунтується на всебічній оцінці характеру правопорушення та особи порушника, про доцільність застосування до останнього заходу громадського впливу. Звільнити порушника від адміністративної відповідальності з оголошенням усного зауваження можна лише тоді, коли вчинене ним правопорушення є малозначним. Окрім цього є ще два види звільнення, про які в літературі найімовірніше не згадується. Це звільнення від адміністративної відповідальності неповнолітніх віком від 16-ти до 18-ти років із застосуванням до них заходів виховного впливу, а також передача матеріалів для застосування заходів дисциплінарного впливу до осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, у тих випадках, коли і ті, й інші підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах. Йдеться саме про звільнення від адміністративної відповідальності, оскільки орган (посадова особа), який вирішує справу, може і реально застосувати адміністративне стягнення, тобто закон наділяє правом прийняття рішення саме його. В усіх зазначених випадках звільнення від адміністративної відповідальності – право, а не обов'язок органу (посадової особи), який розглядає справу.

В усіх вказаних випадках звільнення від адміністративної відповідальності слід розглядати як пом'якшення стану порушника (до неповнолітнього замість адміністративного стягнення застосовується виховний захід, до військовослужбовця – захід дисциплінарного впливу, відповідно до ст. 21 КУпАП – захід громадського впливу, відповідно до ст. 22 – усне зауваження).

Слід звернути також увагу на юридичну природу усного зауваження, яке виноситься в четвертому виді звільнення від адміністративної відповідальності, коли його підставою є малозначність проступку. В літературі свого часу було висловлено думку про те, що оголошення усного зауваження – це не звільнення від адміністративної відповідальності, а застосування її в іншій формі. Водночас не враховується той факт, що накладення адміністративного стягнення тягне конкретні юридичні наслідки, які оголошення усного зауваження не викликає.

Звільнення від адміністративної відповідальності слід відрізняти від звільнення від відбування адміністративного стягнення. В першому випадку справа не доходить навіть до накладення стягнення, тоді як у другому стягнення частково виконано. Ми вважаємо, це правило доцільно поширити також на деякі інші адміністративні стягнення, виконання яких триває певний строк (наприклад, адміністративний арешт, громадські роботи).

Інститут звільнення від адміністративної відповідальності пов'язаний з принципом індивідуалізації відповідальності. Цей принцип вимагає, щоб при виборі конкретного заходу адміністративного стягнення враховувались усі обставини вчиненого правопорушення й особа порушника. Реалізації зазначеного принципу сприяє закріплення в законодавстві можливості вибору адміністративного стягнення із кількох можливих (альтернативні санкції) або конкретного розміру стягнення в межах передбачених мінімуму і максимуму (відносно визначені санкції), виходячи із характеру правопорушення й особи винного.

Адміністративна відповідальність регулюється багатьма нормативними актами різної юридичної сили, які сукупно складають законодавство про адміністративні правопорушення. Це законодавство має завданням, відповідно до ст. 1 КУпАП, охорону суспільного ладу, власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого порядку управління, державного і громадського порядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

У ст. 92 Конституції України передбачено, що діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України. Систему законодавства про адміністративні правопорушення нині становлять Кодекс України про адміністративні правопорушення й окремі законодавчі акти. З окремих питань рішення, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність, можуть приймати органи місцевого самоврядування.

Окремі законодавчі акти, які регулюють питання адміністративної відповідальності, повинні включатися до КУпАП, що сприяє послідовній кодифікації законодавства про адміністративні правопорушення. Заразом норми деяких законодавчих актів, що передбачають адміністративну відповідальність, до КУпАП не включено, що не можна визнати нормальним оскільки кодифіковане законодавство потребує ніби додаткової кодифікації. Тому потрібно передбачити механізм, який би забезпечував концентрацію всіх норм, які встановлюють адміністративну відповідальність, в єдиному Кодексі. Інші ж нормативні акти можуть лише встановлювати її певні особливості в тих чи інших сферах, та й то за умови, що ці особливості не можна передбачити в КУпАП. До згаданих норм належать, наприклад, приписи Митного кодексу України, який регулює відповідальність за порушення митних правил, законів «Про запобігання корупції», «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» та деяких інших.

Закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень щодо прийняття рішень з адміністративною санкцією обумовлено тим, що на місцях виникає необхідність врегулювання загальнообов'язковими правилами певних відносин, які мають тимчасовий або місцевий характер, із застосуванням до їх порушників заходів адміністративного впливу.

Зокрема, органам місцевого самоврядування надано право приймати загальнообов'язкові рішення з питань боротьби зі стихійним лихом та епідеміями. Заразом незрозуміло, де передбачається така відповідальність? Адже в самих рішеннях не можна, бо це суперечить Конституції. А в КУпАП відповідальність за це відсутня. Зазначені органи можуть також встановлювати правила боротьби з епізоотіями, відповідальність за порушення яких передбачено ст. 107 КУпАП.

Окрім цього, сільські, селищні та міські ради мають право встановлювати правила благоустрою територій міст та інших населених пунктів, забезпечення в них чистоти і порядку, правила торгівлі на ринках, а також правила забезпечення тиші в громадських місцях, за порушення яких адміністративну відповідальність передбачено відповідно ст.ст. 152, 159 і 182 КУпАП (ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Органи місцевого самоврядування повинні інформувати населення про прийняті ними рішення з адміністративною санкцією. Зазначені рішення набирають чинності через 10 днів з дня їх опублікування, а видані у зв'язку із надзвичайними обставинами (стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями) – з дня опублікування.

Порядок чинності законодавства про адміністративні правопорушення закріплено в ст. 8 КУпАП. Основний принцип чинності цього законодавства полягає в тому, що особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає відповідальності на підставі актів, що діють під час і за місцем вчинення правопорушення. Єдиний виняток із зазначеного правила становлять норми, які пом'якшують або скасовують адміністративну відповідальність.

Такі норми мають зворотну силу, тобто вони поширюються і на правопорушення, вчинені до видання цих норм. Акти ж, які встановлюють або посилюють відповідальність, зворотної сили на мають, вони можуть застосовуватися лише щодо діянь, вчинених після набрання цими актами чинності. Інакше вирішено питання щодо чинності процесуальних норм: провадження в справах про адміністративні правопорушення ведеться на підставі законодавства, яке діє не під час вчинення проступку, а під час розгляду справи.

10.2. Адміністративне правопорушення

У попередньому параграфі проаналізовано нормативні підстави адміністративної відповідальності. Фактичну ж її підставу в кожному конкретному випадку становить адміністративне правопорушення, офіційне визначення якого дається в КУпАП. Так, ч. 1 ст. 9 Кодексу адміністративним правопорушенням (проступком) визнає протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку передбачено адміністративну відповідальність.

Варто звернути увагу на те, що в законі одночасно вживаються і ототожнюються два терміни і тим самим два поняття: «адміністративне правопорушення» і «адміністративний

проступок». Однак, на наш погляд, ці поняття не тотожні, оскільки адміністративне правопорушення означає порушення будь-якої адміністративно-правової норми, незалежно від того, чи передбачено за це відповідальність (наприклад, порушено вимоги ст. 263 КУпАП щодо строків адміністративного затримання). Адміністративний же проступок слід розглядати як вид адміністративного правопорушення, за яке встановлено адміністративну відповідальність.

Адміністративне правопорушення (проступок) – це діяння, поведінка, вчинок людини, дія чи бездіяльність, це акт зовнішнього виявлення ставлення особи до реальної дійсності, інших людей, держави, суспільства. Закону непідвладні переконання, думки людей, якщо вони не знайшли зовнішнього виявлення. Таке діяння має визнаватися адміністративним проступком за наявності певних ознак, до яких традиційно відносять суспільну шкідливість (небезпечність), протиправність, винність та адміністративну караність²³⁵.

Перша ознака означає, що дія чи бездіяльність заподіює або створює загрозу заподіяння певної шкоди (матеріального, морального, організаційного чи іншого характеру) об'єктам адміністративно-правової охорони («посягає на ...»). Цією обставиною і пояснюється необхідність встановлення за її вчинення адміністративної відповідальності. Заразом нині потребує уточнення перелік об'єктів, які мають охоронятися нормами з адміністративною санкцією. Не викликає сумніву, що такі об'єкти як права і свободи громадян, власність, громадський порядок, які названо в нинішньому КУпАП, мають залишитися також і надалі. А от що стосується державного і встановленого порядку управління, то думається, що і поняття подібні й однорідні і залишити треба одне із них, причому, ліпше – державний порядок, оскільки в чинному КУпАП до правопорушень, які посягають на встановлений порядок управління, віднесено, наприклад, вияв неповаги до суду, невжиття заходів щодо протесту, припису чи подання прокурора тощо, хоча такі відносини не належать до управлінських.

²³⁵ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. Т. 2. Особлива частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К. : Юридична думка, 2009. 624 с.

Водночас поняття «державний порядок» потрібно розшифрувати – це встановлений порядок діяльності державних органів та установ. Окрім того, у визначенні серед основних об'єктів адміністративно-правової охорони слід назвати права і законні інтереси інших суб'єктів, а також громадську безпеку, різновидами якої є санітарна, екологічна безпека тощо.

Ми свідомо не акцентуємо увагу на відмінності термінів «суспільна шкідливість» і «суспільна небезпечність», тому що така відмінність, на нашу думку, є доволі умовною, а суперечки, які виникають, мають, переважно, термінологічний характер. Хоча варто зауважити, що ні окремо взятий адміністративний проступок, ні навіть злочин не можуть становити небезпеку для суспільства загалом, а от певної шкоди вони завдають. Тому більш прийнятним, як видається, є термін «суспільна шкідливість».

Юридичним відображенням шкідливості адміністративного проступку є його протиправність, яка означає, що дію чи бездіяльність безпосередньо заборонено адміністративно-правовими нормами. Діяння, які визнаються адміністративними правопорушеннями, зазначено в особливій частині розділу II КУпАП та в деяких інших нормативних актах. У разі встановлення адміністративної відповідальності за нові діяння або скасування відповідальності, яка існувала раніше, до КУпАП вносяться зміни та доповнення. Ознака протиправності означає також неприпустимість застосування аналогії закону, що сприяє зміцненню законності, виключає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбачені законодавством про адміністративні правопорушення.

Адміністративним проступком може бути тільки винне діяння, тобто свідомий, вольовий акт протиправної поведінки. Вина полягає в психічному ставленні особи до діяння та його шкідливих наслідків і може бути умисною або необережною.

Адміністративним проступком визнається тільки таке протиправне винне діяння, за яке законодавством передбачено особливий вид державного примусу – адміністративну відповідальність. Реалізація адміністративних стягнень не завжди супроводжує адміністративний проступок, але можливість їх застосування становить його обов'язкову властивість.

Винятком із загального правила є адміністративні правопорушення військовослужбовців і поліцейських, за які останні несуть не адміністративну, а дисциплінарну відповідальність, тобто в цьому випадку адміністративна караність проступків відсутня, хоча від цього вони не перестають бути адміністративними.

Адміністративне правопорушення необхідно відрізнити від дисциплінарного проступку і від злочину. Дисциплінарний проступок – це порушення трудової дисципліни, тобто невиконання чи неналежне виконання з вини працівника покладених на нього трудових обов'язків. Він тягне дисциплінарну відповідальність, яку врегульовано трудовим законодавством. Стягнення за дисциплінарні проступки накладають керівники підприємств, установ і організацій. Від злочинів адміністративні правопорушення відрізняються, насамперед розміром шкоди, яку вони заподіюють. Злочин – суспільно небезпечне діяння, яке тягне кримінальну відповідальність. Кримінальне покарання може призначити тільки суд²³⁶.

Розглянуті ознаки характеризують адміністративне правопорушення як фактичну підставу адміністративної відповідальності, як явище реальної дійсності, тобто становлять його матеріальне поняття; вони є найбільш характерними і суттєвими, властивими будь-якому адміністративному проступку. Матеріальне поняття правопорушення конкретизується в законодавстві про адміністративні правопорушення у формі конкретних складів проступку, в яких законом передбачено необхідні і специфічні ознаки того чи іншого конкретного діяння. Матеріальне поняття правопорушення відповідає на запитання, що спільного між всіма проступками (наприклад, між дрібним хуліганством і дрібним розкраданням), а поняття складу проступку – на запитання, в чому відмінність одних проступків від інших. Відрізняються адміністративні проступки за специфічними ознаками, які характеризують їх об'єктивні і суб'єктивні сторони. Так, склад адміністративного правопорушення – це сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, які характеризують діяння як адміністративний проступок.

²³⁶ Адміністративне право України : курс лекцій / уклад.: В. В. Конопльов, С. О. Кузніченко, А. В. Басов та ін. Х. : Харків юридичний, 2009. 316 с.

Склад – це опис діяння в законі. Опис ще не вчиненого, а тільки передбачуваного чи можливого діяння. Для такого опису використовуються лише юридично значущі ознаки, які характеризують діяння, як правопорушення. Вони отримали назву конструктивних ознак.

Склад адміністративного правопорушення становить собою сукупність головних, визначальних ознак, які виділені законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності.

Ознаки складу адміністративного правопорушення можна розрізнити за ступенем узагальнення:

1) загальні властиві всім складам (вина, діяння тощо);

2) родові (видові) притаманні для групи складів. Наприклад, для складів, що описують правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації, специфічним буде об'єкт зазіхань – суспільні відносини, що формуються в цій сфері;

3) конкретні (одиничні) характеризують окремі конкретні склади. Наприклад: «безпека польотів» (ст. 111 КУпАП), «безквитковий проїзд пасажирів» (ст. 135 КУпАП), «ворожіння» (ст. 181 КУпАП), «виклик спеціальних служб» (ст. 183 КУпАП), «неповага до суду» (ст. 185-3 КУпАП)²³⁷.

Склади конкретних проступків виконують важливу функцію, оскільки вони встановлюють юридичні підстави адміністративної відповідальності і передбачають можливість застосування заходів адміністративного впливу. Вони забезпечують однакове застосування закону, правильну кваліфікацію проступків, запобігають необґрунтованому притягненню громадян до адміністративної відповідальності, обмежують відповідальність межами скоєного.

До складу адміністративного правопорушення належать ознаки, які характеризують об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єктивну сторону і суб'єкта проступку.

Об'єкт адміністративного правопорушення – це те, на що воно посягає, чому воно завдає шкоди. Адміністративний

²³⁷ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 3-тє вид. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. С. 393.

проступок завдає шкоди або створює загрозу її заподіяння суспільним відносинам, які і становлять об'єкт проступку. Засобами адміністративної відповідальності охороняються суспільні відносини, які регулюються нормами не тільки адміністративного права, а й багатьох інших: цивільного, екологічного, трудового, фінансового тощо.

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

Основною і обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є протиправне діяння, відсутність її виключає склад будь-якого адміністративного правопорушення. Це може бути і дія (наприклад, розпивання спиртних напоїв у громадських місцях), і бездіяльність, коли закон вимагає активних дій (ухилення свідка від явки в суд або орган досудового розслідування). Всі інші ознаки мають факультативний характер, тобто вони обов'язкові лише в тих випадках, коли безпосередньо передбачені законом. Так, шкідливі наслідки і причинний зв'язок обов'язкові тільки для так званих матеріальних складів проступків, унаслідок яких завжди заподіюється матеріальна шкода (наприклад, дрібне розкрадання, потрава посівів тощо). Більшість же адміністративних правопорушень характеризується недодержанням різних загальнообов'язкових правил, коли діяння становить склад проступку незалежно від настання шкідливих наслідків матеріального характеру (порушення правил охорони праці, торгівлі, дорожнього руху, митних, паспортних, санітарних тощо). Ці склади формулюються в статтях особливої частини розділу II КУпАП лише вказівкою на протиправну дію чи бездіяльність («порушення правил», «невиконання правил» тощо). В деяких статтях міститься вказівка лише на шкідливі наслідки («пошкодження», «знищення», «псування» тощо), діяння ж розуміється саме собою.

Місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку можуть бути обов'язковими ознаками, якщо їх включено до конкретного складу проступку (наприклад, окремі діяння визнаються адміністративними правопорушеннями

лише в разі вчинення їх у громадському місці, часто в КУпАП називається спосіб вчинення проступку – грубе, злісне порушення, прихована передача тощо); в інших випадках вони можуть визнаватися обставинами, які пом'якшують або обтяжують відповідальність (наприклад, вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин обтяжує адміністративну відповідальність).

Окремі статті КУпАП передбачають адміністративну відповідальність за незакінчені дії (ст. 188 – за спробу передачі заборонених предметів у виправно-трудоу установи), загальної ж норми про стадії адміністративного правопорушення немає, що цілком виправдано.

Суб'єктивну сторону адміністративного правопорушення становить пов'язана із його вчиненням психічна діяльність особи. До ознак, які характеризують суб'єктивну сторону, належать вина, мотив і мета вчинення правопорушення.

Вина – основна і обов'язкова ознака суб'єктивної сторони будь-якого адміністративного проступку. Це психічне ставлення особи до вчиненого нею суспільно шкідливого діяння і його наслідків, яке виявляється у формі умислу або необережності. Поняття цих форм вини розкривається в ст.ст. 10 і 11 КУпАП. Адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків. Вчиненим з необережності правопорушення визнається тоді, коли особа передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча повинна була і могла їх передбачити.

Визначення форм вини в чинному КУпАП сформульовано, на наш погляд, не зовсім вдало. Передусім це стосується визначення необережності, оскільки в ньому в основу покладено ставлення порушника до шкідливих наслідків свого діяння. Однак зміст переважної більшості адміністративних проступків полягає в порушенні тих чи інших загальнообов'язкових правил, незалежно від того, чи настали внаслідок цього якісь конкретні шкідливі наслідки (це так звані «формальні

склади»). Тому для визначення форм вини за основу має братися ставлення порушника до діяння та усвідомлення ним його протиправності.

Мотив і мета вчинення адміністративного правопорушення – факультативні ознаки суб'єктивної сторони складу проступку. Під мотивом розуміється усвідомлене особою внутрішнє спонукання, яким вона керувалася під час учинення проступку. Мета – це протиправний результат, наслідок, якого прагне досягти особа вчиненням адміністративного правопорушення. Мотив і мета найімовірніше до складу проступку не входять, хоча в деяких випадках лише вчинення діяння з певним мотивом або метою становить склад адміністративного правопорушення (наприклад, ст. 103-1 КУпАП передбачає відповідальність за самовільне використання з корисливою метою електричної чи теплової енергії або газу). Окремі статті КУпАП передбачають відповідальність за вчинення діяння в разі відсутності певної мети: ст. 44 – за незаконне придбання або зберігання наркотичних засобів без мети збуту і ст. 176 – за виготовлення або зберігання без тієї ж мети самогону чи інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення або апаратів для їх виготовлення. В деяких статтях КУпАП мотив і мета проступку не називаються, але мають на увазі (наприклад, дрібне викрадення чужого майна, проституція завжди мають корисливі мотив і мету).

Суб'єктом адміністративного правопорушення чинний КУпАП визнає фізичну осудну особу, яка досягла на момент вчинення проступку віку, з якого настає адміністративна відповідальність. Ознаки, які характеризують суб'єкта проступку, поділяють на загальні і спеціальні. Перші властиві будь-якому суб'єктові. Суб'єктом проступку може бути, по-перше, лише фізична особа, людина (громадянин України, іноземець, особа без громадянства); по-друге, суб'єктом адміністративного проступку може бути не будь-яка особа, а лише осудна. В законодавстві про адміністративні правопорушення не розкривається поняття осудності, воно впливає з визначення неосудності. В ст. 20 КУпАП під неосудністю розуміється стан, в якому особа не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого

хворобливого стану. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що осудність – це здатність особи усвідомлювати свої дії і керувати ними, а значить і нести за них відповідальність. По-третє, суб'єктом проступку може бути особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку.

Окрім цих загальних ознак у конкретних складах суб'єкт може характеризуватися ще й додатковими специфічними властивостями. Такі суб'єкти називаються спеціальними. До них можна віднести, наприклад, посадових осіб, водіїв, керівників, капітанів суден, батьків, військовозобов'язаних тощо.

Окремі властивості особи не входять до складу проступку, але мають важливе значення для визначення характеру і меж відповідальності за вчинене правопорушення. В загальній частині розділу II КУпАП названо багато видів таких осіб. Це неповнолітні, військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, іноземці й особи без громадянства, особи, для яких полювання є основним джерелом існування, вагітні жінки і жінки, що мають малолітніх дітей, інваліди, особи, які раніше вчинили адміністративне правопорушення або злочин.

У ст.ст. 13–16 КУпАП встановлено особливості адміністративної відповідальності деяких із вказаних осіб. Насамперед регламентується відповідальність неповнолітніх віком від 16 до 18 років. До них зазвичай застосовуються заходи впливу, передбачені ст. 24-1 КУпАП. Ці заходи мають виховний характер, адміністративними стягненнями не визнаються. До них належать зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого, попередження, догана або суворогана догана, передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання.

В окремих випадках неповнолітні віком від 16 до 18 років можуть нести адміністративну відповідальність на загальних підставах (у разі вчинення дрібного розкрадання, порушення правил дорожнього руху, дрібного хуліганства, стрільби з вогнепальної зброї в населених пунктах, злісної непокорі законній вимозі або розпорядженню поліцейського

і порушення правил поведження з вогнепальною зброєю та боєприпасами). Однак і в цих випадках не виключається застосування заходів, передбачених ст. 24-1 КУпАП, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення і особи порушника до нього доцільніше застосувати саме ці заходи (крім осіб, які вчинили злісну непокору).

Є деякі особливості накладення адміністративних стягнень на неповнолітніх, коли вони несуть відповідальність на загальних підставах. До них не застосовується найсуворіше стягнення – адміністративний арешт. Вчинення адміністративного правопорушення неповнолітнім визнається обставиною, що пом'якшує відповідальність.

У разі вчинення будь-якого діяння, передбаченого КУпАП, неповнолітніми віком від 14 до 16 років до адміністративної відповідальності притягаються їх батьки або особи, що їх замінюють (ст. 184 КУпАП).

До посадових осіб за адміністративні правопорушення застосовуються більш суворі штрафні санкції порівняно з громадянами. Це й зрозуміло, адже ці особи наділені правом здійснювати юридичні дії владного характеру. Потрібно зазначити, що вони підлягають адміністративній відповідальності за недодержання лише тих правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків (ст. 14 КУпАП). Водночас безпосереднім порушником може бути не сама посадова особа, а інші, зокрема, підлеглі їй особи. Тобто вона відповідає не стільки за порушення певних правил власними діями, скільки за нерозпорядливість.

Зазвичай забезпечення виконання певних правил (наприклад, щодо охорони праці, здоров'я населення, санітарно-гігієнічних, природоохоронних тощо) входить до кола службових обов'язків всього ієрархічного ланцюжка посадових осіб підприємств та організацій. Це означає, що до адміністративної відповідальності за їх недодержання одночасно може бути притягнуто декілька посадових осіб, зрозуміло, з врахуванням характеру і ступеня вини кожної з них.

Адміністративне правопорушення, вчинене посадовою особою, водночас є і дисциплінарним проступком, оскільки при цьому неналежно виконуються службові обов'язки. Тому не виключається притягнення її до двох видів юридичної

відповідальності – адміністративної і дисциплінарної, однак це питання має вирішуватися в кожному конкретному випадку з урахуванням всіх обставин справи.

Нарешті, посадові особи можуть нести адміністративну відповідальність і як звичайні громадяни, якщо порушення ними встановлених правил не пов'язане з виконанням службових обов'язків.

Отже, ст. 15 КУпАП встановлює особливості відповідальності за адміністративні правопорушення таких категорій, як військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, поліцейські, і визначає, що вони несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами. За порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, учинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, ці особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. До зазначених осіб не може бути застосовано громадські роботи, виправні роботи й адміністративний арешт.

Інші, крім зазначених, особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, безпосередньо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах.

При порушенні правил дорожнього руху водіями транспортних засобів Збройних Сил України або інших утворених

відповідно до законів України військових формувань та Державної спеціальної служби транспорту – військовослужбовцями строкової служби штраф як адміністративне стягнення до них не застосовується. У випадках, зазначених у цій статті, органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, передають матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

Військовослужбовці за вчинення військових адміністративних правопорушень несуть відповідальність, передбачену главою 13-Б КУпАП, за умови, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність.

Отже, в разі вчинення військовослужбовцем або поліцейським адміністративного проступку загалом передбачається заміна одного виду юридичної відповідальності на інший, що в літературі одержало назву субститутної відповідальності. Доцільність заміни адміністративної відповідальності дисциплінарною в цьому випадку пояснюється особливостями служби в Збройних Силах або інших утворених відповідно до закону військових формуваннях та органах Національної поліції, особливим правовим статусом їх працівників, а відтак і специфікою юридичної відповідальності за порушення правових норм, які охороняються адміністративними санкціями. На жаль, ні в КУпАП, ні в дисциплінарних статутах не визначено механізм заміни зазначених видів відповідальності одного одним, хоча, як ми гадаємо, він має певні особливості і потребує чіткого врегулювання.

Інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну (наприклад, судді, працівники прокуратури), у випадках, безпосередньо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних проступків дисциплінарну, а в інших випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Відповідно до ст. 16 КУпАП іноземні громадяни й особи без громадянства, які перебувають на території України, якщо вони не мають дипломатичного імунітету, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах. До них може бути застосовано таке специфічне стягнення, як адміністративне видворення за межі України.

Законодавством встановлено також деякі особливості адміністративної відповідальності народних депутатів України.

Ознаки, які характеризують об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єктивну сторону і суб'єкта проступку, є основними або простими. Крім них встановлено додаткові ознаки, які підвищують ступінь суспільної шкідливості основного складу і називаються кваліфікуючими. До таких обставин належать, наприклад, повторне вчинення однорідного правопорушення, наявність шкідливих наслідків (виникнення лісової пожежі внаслідок порушення правил пожежної безпеки в лісах, створення аварійної обстановки внаслідок порушення правил дорожнього руху, заподіяння шкоди здоров'ю людей або їх майну внаслідок порушення правил тримання собак і котів тощо), вчинення правопорушення певним суб'єктом (наприклад, організатором), грубість або систематичність порушення та ін. У нормах особливої частини розділу II КУпАП склади з кваліфікуючими обставинами сформульовано слідом за основними, причому, основні ознаки в них здебільшого не називаються, а дається посилання на відповідну статтю або частину статті, в якій сформульовано основний склад («порушення, передбачене частиною першою цієї статті ...», «ті ж дії ...» тощо). Наявність кваліфікуючих ознак завжди підвищує відповідальність за адміністративні правопорушення.

Ст.ст. 18–20 КУпАП встановлюють обставини, які виключають протиправність і суспільну шкідливість діяння (крайня необхідність і необхідна оборона) або його винність (неосудність), тим самим виключається адміністративна відповідальність за його вчинення. Про неосудність зазначалося.

Вчиненою в стані крайньої необхідності визнається дія, спрямована на усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності чи іншим об'єктам, що охороняються законом, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунена іншими, крім протиправних, засобами, а заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена. Наприклад, у стані крайньої необхідності може бути вчинено порушення правил дорожнього руху водієм, який доставляє травмовану людину в лікарню.

На відміну від крайньої необхідності при необхідній обороні шкода заподіюється не сторонньому об'єктові,

що охороняється законом, а особі, яка посягає на нього. Водночас захист повинен відповідати характерові і суспільній шкідливості посягання. Варто зазначити, що адміністративне правопорушення в стані необхідної оборони може бути вчинено зрідка. Закріпленням у законодавстві норми про необхідну оборону імовірно підкреслюється активна роль громадян у протидії правопорушенням.

Отже, склад адміністративного проступку – це логічна конструкція, правове поняття про проступок. Як і будь-яке поняття, воно відбиває лише істотні ознаки реальних явищ, тобто конкретних протиправних діянь²³⁸.

Логічна конструкція складу проступку закріплюється в праві та стає правовою категорією, обов'язковою і такою, що забезпечується примусовою силою держави. Перелік ознак, закріплених у складі проступку, є достатньою та необхідною умовою для кваліфікації діяння. Це означає, що діяння тільки тоді визнається адміністративним проступком, коли містить всі ознаки його складу, і відсутність хоча б однієї з них означає відсутність складу взагалі. З іншого боку, для кваліфікації діяння як адміністративного проступку достатньо, коли в ньому мають місце всі ознаки, що входять до його складу, інші ознаки на кваліфікацію не мають впливу.

10.3. Адміністративні стягнення та порядок їх накладення

Адміністративне стягнення – це матеріалізований вияв адміністративної відповідальності, негативний правовий наслідок неправомірної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок, у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного характеру²³⁹.

Адміністративна відповідальність реалізується через застосування до винних осіб адміністративних стягнень.

Загальною особливістю адміністративних стягнень є їх виховний, каральний та профілактичний характер.

²³⁸ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 3-тє вид. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. С. 398.

²³⁹ Там само. С. 401.

Вони застосовуються лише до винних у вчиненні адміністративних проступків осіб.

Адміністративні стягнення зазвичай полягають у позбавленні або обмеженні певних прав, благ тощо. Цим досягається мета адміністративного стягнення: адміністративне стягнення є мірою відповідальності й застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень і самим правопорушником, і іншими особами. Проте покарання не є самоціллю, воно є необхідним засобом виховання правопорушника і запобігання правопорушенням. За вчинений проступок громадянин або позбавляється певного суб'єктивного права, або обмежується його правосуб'єктність, або на нього покладаються спеціальні «штрафні» обов'язки²⁴⁰.

У ст. 24 КУпАП встановлено такі види адміністративних стягнень:

За вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись такі адміністративні стягнення:

- 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, одержаних унаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
- 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянинуві (права керування транспортними засобами, права полювання);
позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- 5⁻¹) громадські роботи;
- 6) виправні роботи;

²⁴⁰ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 3-тє вид. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. С. 401.

- 6⁻¹) суспільно корисні роботи;
- 7) адміністративний арешт;
- 8) арешт з утриманням на гауптвахті²⁴¹.

Законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень.

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

Оплатне вилучення та конфіскація предметів можуть застосовуватись і основні, і додаткові адміністративні стягнення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю тільки як додаткове; інші адміністративні стягнення, можуть застосовуватись тільки як основні.

За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення.

Попередження як захід адміністративного стягнення виноситься в письмовій формі. У передбачених законом випадках попередження фіксується іншим установленим способом.

Штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом та іншими законами України.

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

Порядок застосування оплатного вилучення і види предметів, які підлягають вилученню, встановлюються КУпАП та іншими законами України.

²⁴¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. Редакція від 13.08.2020, підстава – 768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України.

Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватися до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Позбавлення наданого певному громадянинуві права полювання застосовується на строк до трьох років за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом.

Позбавлення наданого певному громадянинуві права керування транспортними засобами застосовується на строк до трьох років за грубе або повторне порушення порядку користування цим правом або на строк до десяти років за систематичне порушення порядку користування цим правом.

Позбавлення права керування засобами транспорту не може застосовуватися до осіб, які користуються цими засобами у зв'язку з інвалідністю, за винятком випадків керування в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, а також у разі невиконання вимоги поліцейського про зупинку транспортного засобу, залишення на порушення вимог встановлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є, ухилення від огляду на наявність алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Позбавлення права полювання не може застосовуватися до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачено воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього Кодексу, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом строком на один рік, коли його спеціально передбачено в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КУпАП²⁴².

Громадські роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування.

Громадські роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більш як чотири години на день.

Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років.

Виправні роботи застосовуються на строк до двох місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, і з відрахуванням до двадцяти процентів її заробітку в дохід держави. Виправні роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею).

Суспільно корисні роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, оплачуваних робіт, вид яких та перелік об'єктів, на яких порушники повинні виконувати ці роботи, визначає відповідний орган місцевого самоврядування.

Суспільно корисні роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від ста двадцяти до трьохсот шістдесяти годин і виконуються не більше восьми годин, а неповнолітніми – не більше двох годин на день.

Суспільно корисні роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами I або II групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років.

²⁴² Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. Редакція від 13.08.2020, підстава – 768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

Адміністративний арешт установлюється і застосовується лише у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб. Адміністративний арешт призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним 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.

Арешт з утриманням на гауптвахті встановлюється і застосовується лише у виключних випадках за окремі види військових адміністративних правопорушень на строк до десяти діб. Арешт з утриманням на гауптвахті призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею).

Арешт з утриманням на гауптвахті не може застосовуватися до військовослужбовців-жінок.

За вчинення адміністративних правопорушень до неповнолітніх віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років застосовуються, відповідно до ст. 24-1 КУпАП, такі заходи впливу: 1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; 2) попередження; 3) догана або суворогана; 4) передання неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх заміняють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання.

Справи про адміністративні правопорушення неповнолітніх розглядаються тільки в судовому порядку.

Загальні правила накладення стягнень за адміністративні правопорушення, які конкретизують і поглиблюють конституційні принципи верховенства права, законності, гуманізму, індивідуалізації адміністративної відповідальності, закріплено в гл. 4 КУпАП²⁴³.

По-перше, виконання загальних правил при застосуванні адміністративних стягнень виявляється в неухильному

²⁴³ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 3-тє вид. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. С. 407.

додержанні принципів верховенства права і законності. Стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, встановлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за вчинене правопорушення, в точній відповідності з КУпАП та іншими актами про адміністративні правопорушення.

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

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

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

З метою індивідуалізації відповідальності закон (ч. 2 ст. 33 КУпАП) вимагає від органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справу, при накладенні стягнення враховувати характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, крім випадків накладення стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема зафіксованому в автоматичному режимі.

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

Деякі обставини, що свідчать про характер проступку, підвищують адміністративну відповідальність за його вчинення, визнаються кваліфікуючими. Такими обставинами є, наприклад, повторне вчинення правопорушення. В деяких випадках тільки грубе порушення правил тягне за собою адміністративну відповідальність (ст. 108 КУпАП). Іноді правопорушенням визнається тільки злісне діяння. Найімовірніше це злісна непокора (ст. 185 КУпАП), злісне ухилення (ст. 185-4 КУпАП). Про злісність свідчить невиконання певних обов'язків, розпоряджень, вимог після неодноразового їх повторення. Особу порушника характеризують передусім ознаки, притаманні суб'єкту проступку (вік, стать, службове становище, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому), а також поведінка в трудовому колективі і побуті, ставлення до сім'ї, колеги по роботі, навчання тощо). Усі ці обставини повинні бути встановлені органом (посадовою особою), який розглядає справу, щоб мати повне уявлення про особу порушника.

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

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

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

Пом'якшуючими відповідальність обставинами визнаються:

- 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.

Цей перелік не вичерпний, відкритий. Орган чи посадова особа, які розглядають справу, можуть визнати пом'якшуючими обставини, не передбачені законом (наприклад, бездоганну трудову діяльність, похилий вік, наявність у порушника утриманців тощо).

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

Обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, визнаються:

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

2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення;

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.

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

До загальних належать також правила накладення адміністративних стягнень при вчиненні декількох адміністративних правопорушень. У ст. 36 КУпАП передбачено, що при вчиненні однією особою двох або більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається

за кожне правопорушення окремо. Такий порядок призначення стягнень обумовлений тим, що справи про адміністративні правопорушення однієї й тієї самої особи вирішують найімовірніше різні державні органи (посадові особи) в межах своєї підвідомчості.

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

У разі заподіяння адміністративним правопорушенням майнової шкоди громадянину, підприємству, установі або організації при накладенні адміністративного стягнення одночасно може бути вирішено питання про її відшкодування. Тим самим спрощено порядок стягнення очевидної і незначної шкоди. Заразом вирішення цього питання залежить від низки обставин і є правом, а не обов'язком відповідного органу. Відшкодування заподіяної шкоди мають право здійснювати лише деякі, перелічені в ст. 40 КУпАП органи, – адміністративна комісія, виконавчий орган селищної і сільської ради, а також суддя. Розмір шкоди, що стягується цими органами, не може перевищувати суми двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Суддя районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду може відшкодувати шкоду незалежно від її розміру, крім випадків заподіяння шкоди неповнолітньою особою, що досягла шістнадцяти років і має самостійний заробіток. У такому разі, якщо сума шкоди не перевищує одного неоподатковovanого мінімуму доходів громадян, суддя має право покласти на неповнолітнього відшкодування заподіяної шкоди або зобов'язати його своєю працею усунути її.

Для забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення дуже важливими є чітке регулювання строків давності притягнення до адміністративної відповідальності, погашення адміністративних стягнень, а також порядку обчислення строків стягнення.

Обчислення строків адміністративного стягнення, як визначено в ст. 37 КУпАП, залежить від його виду. Так, строк

адміністративного арешту обчислюється добами, виправних робіт – місяцями, а позбавлення спеціального права – роками, місяцями або днями. Перебіг строку адміністративного стягнення розпочинається в той день (якщо він обчислюється місяцями і роками) або час (якщо він обчислюється добами), в який винесено постанову про накладення стягнення.

У ст. 38 КУпАП встановлено строки, після закінчення яких виключається накладення адміністративного стягнення. Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при тривалому правопорушенні – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу підвідомчі суду (судді).

Якщо справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу чи інших законів підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при тривалому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення, крім справ про адміністративні правопорушення, зазначені у частинах третій–шостій цієї статті²⁴⁴.

Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, передбаченого частинами третьою–шостою статті 164¹⁴ цього Кодексу, може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також правопорушень, передбачених статтями 212¹⁵, 212²¹ цього Кодексу, може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

Адміністративне стягнення за вчинення правопорушень, передбачених статтями 204¹ і 204² цього Кодексу, може бути накладено протягом трьох місяців з дня їх виявлення, але не пізніше року з дня їх вчинення, а у разі вчинення таких правопорушень іноземцями або особами без громадянства,

²⁴⁴ Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. Редакція від 13.08.2020, підстава – 768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

стосовно яких у встановленому законом порядку прийнято рішення про примусове повернення чи примусове видворення з України, – протягом часу, необхідного для їх виїзду з України, але не пізніше строку, визначеного законом для виїзду цих осіб з України чи забезпечення їх примусового видворення з України.

Адміністративне стягнення за вчинення правопорушень, передбачених статтею 130 цього Кодексу, може бути накладено протягом одного року з дня його вчинення.

У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через три місяці з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження.

Для визнання особи такою, що не була піддана адміністративному стягненню, не потрібно видання будь-якого спеціального документа.

Стягнення погашається автоматично після закінчення річного строку з моменту виконання постанови про накладення адміністративного стягнення і в разі невчинення протягом цього строку нового адміністративного проступку. Якщо ж особа вчинить нове правопорушення до погашення стягнення за попереднє, перебіг строку давності переривається.

10.4. Адміністративна відповідальність юридичних осіб

Доволі тривалий час вважалося, що до адміністративної відповідальності можуть притягатися лише фізичні особи. Водночас наводилися також обставини, що свідчать про певну схожість адміністративної та кримінальної відповідальності. Поряд з іншими, йшлося і про неможливість притягнути юридичну особу до відповідальності й у першому, й у другому варіантах. Нині наука адміністративного права та практика застосування адміністративно-правових норм свідчить про наявність адміністративної відповідальності юридичних осіб. Це твердження вважається правильним, попри те, що чинний КУпАП не вказує юридичних осіб як суб'єктів адміністративного правопорушення.

Існують певні особливості юридичних осіб як суб'єктів правовідносин порівняно з фізичними особами. До них відносять:

- відсутність у юридичних осіб власних психічних характеристик;
- участь юридичних осіб у правовідносинах через уповноважених представників;
- наявність у юридичних осіб внутрішньої організаційної структури;
- специфічні параметри оцінювання діяльності юридичних осіб²⁴⁵.

Слід зазначити, що інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб поступово, але доволі системно розвивається. Проекти нормативно-правових актів у сфері адміністративної відповідальності в Україні також базуються на визнанні адміністративної відповідальності юридичних осіб, що дає підстави говорити про це у рамках вивчення адміністративного права.

Водночас **обставинами, що свідчать про наявність адміністративної відповідальності юридичних осіб**, є: 1) соціально-економічні та політичні зміни в Україні, початок яких датується 90-ми роками минулого століття, привели до становлення ринкових відносин, розвитку підприємництва та модернізації вирішення юридичних конфліктів за участі юридичних осіб; 2) наявність законів України, які містять положення щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб (закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 р. № 596-VIII; «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР; «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР; «Про рекламу» від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР та ін.); 3) наявність підзаконних актів, положення яких деталізують механізм притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб; 4) наявність

²⁴⁵ Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. 3-тє вид., перероб. і доп. Одеса : Юридична література, 2006. 488 с.

конкретних прикладів накладення адміністративних стягнень на юридичних осіб²⁴⁶. Притаманні риси адміністративної відповідальності юридичних осіб:

1. Деліктоздатність виникає від моменту державної реєстрації.

2. Деліктоздатність втрачається від моменту вилучення з реєстру юридичних осіб.

3. Можливість держави суттєво впливати на господарську діяльність юридичних осіб і економічні процеси загалом.

4. Велика кількість різних варіантів стягнень, що їх і передбачено, і не передбачено в КУпАП (штраф, припинення чи призупинення певного виду чи всієї діяльності, вилучення майна тощо).

5. Може виступати і загальним (усі юридичні особи), і спеціальним суб'єктом (юридичні особи, які діють у сфері громадського харчування, у сфері побутових послуг тощо) адміністративного правопорушення²⁴⁷.

Доцільно вказати на появу у 2003 р. Господарського кодексу України (ГК), розділ п'ятий якого має назву «Відповідальність за правопорушення у сфері господарювання», де, зокрема, передбачається застосування господарських та адміністративно-господарських санкцій. Господарські санкції застосовуються в установленому законом порядку з ініціативи учасників господарських відносин, а адміністративно-господарські санкції – уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування.

Ст. 239 ГК містить перелік видів адміністративно-господарських санкцій. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та у порядку, встановленому законом, можуть застосовувати до суб'єктів господарювання такі адміністративно-господарські санкції:

- вилучення прибутку (доходу);
- адміністративно-господарський штраф;

²⁴⁶ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 3-тє вид. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. С. 383.

²⁴⁷ Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія. Х. : Видавництво Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. 398 с.

- стягнення зборів (обов'язкових платежів);
- застосування антидемпінгових заходів;
- припинення експортно-імпортних операцій;
- застосування індивідуального режиму ліцензування на умовах та в порядку, визначених законом;
- зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності;
- анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності;
- обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання;
- ліквідація суб'єкта господарювання;
- інші адміністративно-господарські санкції, встановлені цим Кодексом та іншими законами²⁴⁸.

Отже, юридична особа є суб'єктом адміністративної відпо-відальності, якщо до моменту вчинення адміністративного проступку вона зареєстрована в установленому законом порядку²⁴⁹.

Адміністративній відповідальності і юридичних, і фізичних осіб притаманні такі спільні ознаки, як публічний державно обов'язковий характер, зосередження права накладення стягнень в уповноважених органах виконавчої влади (тобто наявність органів адміністративної юрисдикції), особливий порядок притягнення до відповідальності, установлення виключного переліку діянь, за які накладаються стягнення, та відповідальності за них перед законом.

Санкції, які застосовуються до юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності, поділяються на три групи:

I. Заходи майнового характеру: а) фінансові санкції; б) конфіскація майна; в) вилучення прибутку (доходу) або інших незаконно отриманих сум.

II. Заходи, пов'язані з обмеженням дієздатності юридичних осіб: а) зупинення дії або анулювання ліцензії; б) обмеження у здійсненні певних видів діяльності.

²⁴⁸ Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/436-15>

²⁴⁹ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 3-тє вид. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. С. 384.

III. Заходи організаційного характеру: а) примусова реорганізація юридичної особи; б) ліквідація юридичної особи.

Актуальними проблемами адміністративної відповідальності юридичних осіб є: 1) потреба конструювання та наведення в єдиному нормативно-правовому акті повного переліку адміністративних стягнень, що можуть застосовуватися до юридичних осіб, із визначенням загальних правил накладення вказаних стягнень; 2) потреба визначення місця та ролі адміністративно-господарських санкцій у загальній структурі адміністративної відповідальності юридичних осіб; 3) потреби теоретико-правового обґрунтування вини юридичної особи (як необхідної складової суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення) тощо²⁵⁰.

КУпАП передбачено відповідальність за адміністративні право-порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису) (ст. 14-2 КУпАП), водночас ст. 27 КУпАП визначено, що штраф як вид адміністративного стягнення може накладатися і на фізичних, і на юридичних осіб. А в примітці до ст. 123 КУпАП чітко визначено, що суб'єктом правопорушення в цій статті є особа, яка керувала транспортним засобом у момент його вчинення, а в разі вчинення правопорушення, передбаченого частиною першою цієї статті, якщо зазначене правопорушення зафіксовано в автоматичному режимі, – юридична або фізична особа, за якою зареєстровано транспортний засіб.

Треба відзначити, що вина юридичної особи щодо адміністративного проступку визначається завідомо протиправним характером вчиненої нею дії чи бездіяльності (невиконанням установлених законом та її статусом завдань та обов'язків).

Юридична особа визнається винною в учиненні адміністративного проступку, якщо буде встановлено, що проступок учинено в її інтересах будь-якою посадовою особою, котра діяла як особисто або як представник юридичної особи

²⁵⁰ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 3-тє вид. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. С. 384.

та яка займає керівну посаду в цій юридичній особі, з використанням представницьких повноважень юридичної особи чи повноважень ухвалювати рішення від імені юридичної особи, але цією особою не було вжито всіх необхідних заходів щодо їх додержання²⁵¹.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Дайте визначення та охарактеризуйте принципи адміністративної відповідальності.
2. Які вам відомі основні риси адміністративної відповідальності? Поясніть їх.
3. Дайте визначення та наведіть ознаки адміністративного правопорушення.
4. Проаналізуйте склад адміністративного правопорушення.
5. У чому полягає відмінність адміністративних правопорушень від інших видів правопорушень?
6. Дайте визначення і наведіть класифікацію адміністративних стягнень.
7. Який порядок накладення адміністративних стягнень?
8. Дайте визначення поняття та охарактеризуйте особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб в Україні.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна відповідальність за правопорушення, які підвідомчі Національній поліції : навч. посіб. у схемах, таблицях та коментарях / Ю. С. Назар, Д. І. Йосифович, С. В. Васюк. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2019. 155 с.
2. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Зуй В. В. Адміністративне право : підручник. Х. : Право, 2010. 624 с.
3. Адміністративне право : навч. посіб. / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р.-В. В. Кисіль. 2-ге вид.. К. : Правова Єдність, 2009. 536 с.
4. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. 2-ге вид., змін. і доп. К. : Істина, 2012. 528 с.

²⁵¹ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 3-тє вид. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. С. 384.

5. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. 2-ге вид. К. : Істина, 2012. 528 с.
6. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія / В. В. Галунько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.; за заг. ред. В. В. Галунька. Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. 378 с.
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 3-тє вид. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
8. Адміністративне право. Альбом схем : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, В. М. Гарашук. Х. : Право, 2012. 160 с.
9. Адміністративне право. Загальна частина (у схемах таблицях та коментарях) / Н. І. Костовська, Ю. С. Назар. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 128 с.
10. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Богущкий. Х. : Право, 2013. 656 с.
11. Адміністративне судочинство : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. 2-ге вид., перероб., допов. К. : Істина, 2011. 304 с.
12. Адміністративні правопорушення та відповідальність (у схемах таблицях) : навч. посіб. / А. М. Куліш, О. М. Резнік. Суми : Сумський державний університет, 2019. 97 с.
13. Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
14. Колеснікова М, Калініченко Л. Теоретико-правові засади адміністративної відповідальності. *Підприємництво, господарство і право*. № 1/2019. С. 102–107.
15. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпак, О. В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
16. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія. Х. : Видавництво Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. 398 с.
17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху : Закон України від 16.02.2021 р. № 1231-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/paran195#n195>
18. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Серкретаріат Кабінету Міністрів України. Дніпропетровськ : Монолит, 2010. 400 с.

19. Романюк В. Сутність та правова природа заходів адміністративної відповідальності. *Підприємництво, господарство і право*. № 1/2019. С. 236–240.
20. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. К. : Атіка, 2011. 624 с.
21. Хижня Л. Є. Адміністративна відповідальність за вчинення правопорушень у сфері захисту довкілля в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2020. 22 с.

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

11.1. Поняття «корупція», «корупційне правопорушення» та «правопорушення, пов'язане з корупцією»

Розглядаючи можливість притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення, виникає необхідність з'ясувати значення терміна «корупція». Теза про соціальну природу цього негативного явища не викликає серед дослідників ані сумнівів, ані суперечок. Це підтверджується низкою соціологічних досліджень, що проводяться вітчизняними, і міжнародними інституціями. Популярним є «рейтинг корумпованості» різних країн світу, який складає та представляє авторитетна міжнародна неурядова організація «*Transparency International*» («Міжнародна прозорість»). Щорічні аналітичні звіти цієї організації містять значну кількість прикладів корупційної діяльності державних діячів різних країн світу та рекомендації стосовно їх подолання. На жаль, на міжнародній арені за Україною «закріпилась» репутація корумпованої країни. Підтвердженням цього є незмінно низький рейтинг нашої держави впродовж останніх років. Зокрема, відповідно до значення «індексу сприйняття корупції», який презентує «*Transparency International*» в мережі Інтернет, Україна посідає «найнижчі щаблі».

У межах проведення такого дослідження, корупція розглядається як складне соціально-правове явище, що охоплює не лише ті різновиди поведінки службовців, за які українським законодавством передбачено адміністративну чи кримінальну відповідальність, але й такі, які визнані як корупційні у міжнародно-правових документах.

Динаміка рейтингів «*Transparency International*» загалом свідчить про те, що проблема корупції меншою мірою

сприймається в індустріально розвинених країнах Заходу, адже бюрократія в цих країнах існує тривалий час, упродовж якого сформувалися відповідні традиції та законодавча база, а також механізми контролю громадянського суспільства над владою. Однак, незважаючи на це, в інформаційному просторі виникають повідомлення про політичні скандали, пов'язані з корупцією в деяких західних країнах²⁵².

Соціологічні дослідження, здійснювані різними інститутами та організаціями на території нашої держави демонструють доволі ненадійну тенденцію – «чим молодший вік, тим лояльніше людина ставиться до фактів вимагання, хабарництва, і виявляє більшу схильність до порушення закону та корупції»²⁵³. Серед громадян є різні думки стосовно причин, через які люди дають хабарі, наприклад: 23% вважають, якщо не дати хабара, то питання не вирішиться, 22% – що через хабарі людям легше вирішувати свої проблеми, 21% – що це норма нашого життя, 19% – що в людей хабарі вимагають²⁵⁴. Дослідження показують, що найбільше втягнутими в корупційні дії є громадяни молодшого віку, з вищим рівнем освіти та з вищим рівнем матеріального добробуту. Результати проведених опитувань зруйнували певні стереотипи щодо того, що корупція є найпоширенішою серед найбільш вразливих груп, призводячи до їхньої ще більшої маргіналізації²⁵⁵.

Останнє спільне дослідження «*Global Corruption Barometer від Transparency International i Gallup International Association*» свідчить, що 68% українців готові сьогодні протестувати проти корупції, а 36% – вийти на вулицю з протестом. На думку 43% опитаних, за останні два роки рівень корупції в Україні значно зріс, тоді як 74% переконані, що державний сектор

²⁵² Йосифович Д. І. Оцінка стану поширеності корупції у світі. *Митна справа*. 2011. № 4. Ч. 2. С. 380.

²⁵³ Прес-реліз Інституту досліджень регіонального розвитку України на тему: Соціологічне дослідження «Корупція в Україні». URL: <http://idrru.zenako.ua/corruption.doc>

²⁵⁴ Корупція в Україні – 2009: результати соціологічного та аналітичного дослідження корупційних ризиків в публічній адміністрації. URL: <http://2008.dif.org.ua/ua/press/hjk>

²⁵⁵ Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009, 2011. Звіт за результатами соціологічних досліджень. К., 2011. С. 32.

корумпований, а 80% охарактеризували дії уряду в боротьбі з корупцією як не результативні. І тільки 4% вважають, що державна антикорупційна боротьба має бодай якийсь результат²⁵⁶.

Наприкінці минулого століття питання «корумпованості» осіб, уповноважених на виконання функцій держави, стали об'єктом прискіпливої уваги у світі. Це певною мірою зумовлено деякими важливими змінами і трансформаціями геополітичного та соціально-економічного характеру, що тоді відбулися (розпад СРСР, повалення диктаторських режимів тощо).

Після здобуття незалежності Україною, до лексики наших співвітчизників увійшло слово «корупція», яке міцно «закріпило свої позиції».

Проведені дослідження встановили, що громадяни вкладають у поняття «корупція» доволі різний зміст, який інколи кардинально відрізняється від того, який закріплено у законодавстві.

У ході проведення одного із досліджень серед студентів для з'ясування того, які саме дії респонденти вважають корупційними, їм запропоновано обрати декілька варіантів відповіді. Більше половини респондентів віднесли до корупції хабарництво (54,95%) та зловживання службовим становищем в особистих цілях (54,70%); 23,02% вважають корупцією здирицтво, тобто вимагання послуг, вимоги придбання конкретних видань тощо; 10,64% відносять до корупції кумівство та фаворитизм, і лише 7,66% – дарування подарунків; 0,25% опитаних навели свій варіант відповіді на це запитання²⁵⁷.

Як вважають дослідники, соціальний аспект корупції виявляється у тому, що вона є одним з основних чинників роздвоєння суспільства – умовно кажучи, на офіційне і неофіційне (частково кримінальне). Корупцію розглядають як різновид соціальної корозії, яка роз'їдає і руйнує органи державної

²⁵⁶ Кожен 3-й українець готовий вийти на вулицю проти корупції. URL: http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?kozhen_3y_ukrayinets_gotoviy_viyti_na_vulitsyu_proti_koruptsiyi_opituvannya&objectId=351292

²⁵⁷ Аналітичний звіт за результатами соціологічного дослідження щодо ставлення до корупції студентів вищих навчальних закладів в Закарпатській, Івано-Франківській, Чернівецькій та Тернопільській областях, вересень-жовтень 2007 р. URL: http://rirc.if.ua/doc/zvit_research.pdf

влади, зокрема державу і суспільство загалом. У її основі, насамперед, є такі вікові традиції відносин у суспільстві, як «послуга за послугу» («даю, щоб ти дав») ²⁵⁸.

З. Р. Кісіль, аналізуючи наявні погляди стосовно історичних витоків корупції, погоджується з іншими дослідниками у тому, що корупція існувала у суспільстві завжди з моменту виникнення держави, а корумповані відносини супроводжували державу споконвіків ²⁵⁹.

Розглядаючи походження терміна «корупція» дослідники схиляються до двох підходів. Відповідно до першого, – термін «корупція» походить від сполучення латинських слів «*correi*» (кілька учасників зобов'язальних відносин із приводу одного предмета) та «*rumpere*» (ламати, пошкоджувати, порушувати, скасовувати), внаслідок чого утворився термін «*corrumpere*» (участь у діяльності кількох осіб, метою яких є «гальмування» нормального ходу судового процесу або процесу управління справами суспільства). В основі другого підходу є теза про самостійність цього терміна, бо його пов'язують з іншим латинським словом – «*corruptio*» (підкуп, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб).

Окрім підкупу і продажності, енциклопедичні словники тлумачать латинське слово «*corruptio*» ще й як псування та розбещування ²⁶⁰.

Цей аспект підкреслює глибинний характер корупції як соціального явища, яке паразитує та призводить до ослаблення та порушення функціонування діючої системи державного управління.

Сучасна правнича література має значну кількість поглядів, думок та підходів стосовно змісту та сутності явища корупції, переліку протиправних діянь, якими охоплюється це явище. Корупція як явище швидко змінюється та розвивається,

²⁵⁸ Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії. Зелена книга державної політики / за ред. Ю. Г. Кальниша. К. : ДП «НВЦ «Пріоритети», 2010. С. 16.

²⁵⁹ Кісіль З. Р. Сучасний стан адміністративно-правового розуміння корупції, її соціальної сутності як об'єкту впливу правоохоронної системи. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична.* 2012. № 1. С. 145.

²⁶⁰ Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія. К. : Атіка, 2001. С. 104.

випереджаючи розвиток суспільних відносин та заходів, спрямованих на її запобігання. Така ситуація спричиняє появу різних наукових визначень терміна «корупція». Варто погодитись із думкою Д. Г. Заброди, який із цього приводу зазначав, що безліч тлумачень поняття корупції, а також значна кількість її форм не дають змоги чітко розмежовувати схожі за ознаками з цим явищем суспільно небезпечні вияви, а також призводить до «розмитості» розуміння корупції як об'єкта наукового дослідження²⁶¹.

Уважаємо, що розгляд цього питання потрібно розпочати з аналізу міжнародних правових актів, у яких можна простежити конкретні тенденції у формуванні підходів до розуміння терміна «корупція». Серед міжнародного антикорупційного законодавства, сформованого практично за два-три останні десятиліття, фахівці виокремлюють найбільш значущі нормативно-правові акти, до яких можна віднести:

– Палермську конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності (2000 р.), яка визначає три види корупційних діянь – активний підкуп (давання хабара), пасивний підкуп (отримання хабара) та пособництво (сприяння) у здійсненні підкупу. Також у Конвенції наведено обов'язкові ознаки корупції, до яких належать: пропозиція чи надання, вимагання або прийняття будь-якої неправомірної переваги; така неправомірно надана перевага може мати і матеріальний, і нематеріальний характер; корупційні діяння можуть учинятися й особисто, й через посередників. Важливим також є те, що Конвенція допускає вчинення корупційних діянь лише в публічному секторі²⁶²;

– Конвенцію ООН проти корупції (2003 р.), яка до корупційних дій відносить: підкуп публічних посадових осіб; підкуп у приватному секторі; розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання майна публічною посадовою особою; розкрадання майна у приватному секторі;

²⁶¹ Заброда Д. Г. Сучасні підходи до розуміння сутності корупції. *Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ*. 2005. № 3 (22). С. 272.

²⁶² Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / М. І. Камлик (упоряд.). К. : Школяр, 1999. С. 23.

зловживання впливом із корисливою метою; зловживання службовим становищем; незаконне збагачення; відмивання доходів від злочинів. У Конвенції міститься рекомендація стосовно криміналізації вказаних корупційних виявів. Окрім того, до корупційних прирівнюються ті злочини, що належать до супутніх актів корупції, зокрема такі, як вплив на правосуддя²⁶³;

– Кримінальну Конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999 р.), яка залишається єдиним міжнародно-правовим документом Ради Європи, в якому визначено міжнародно-правові підстави криміналізації корупційних дій, їх перелік, види та обсяги міжнародної правової допомоги, а також заходи з міжнародного контролю. Відповідно до Конвенції, корупцією вважаються: активне та пасивне хабарництво державних посадових осіб, зокрема іноземних; хабарництво депутатів представницьких органів; активне та пасивне хабарництво у приватному секторі; хабарництво персоналу міжнародних міжурядових організацій; зловживання впливом; відмивання доходів, отриманих від злочинів, пов'язаних із корупцією; виписування чи використання рахунка або будь-якого іншого облікового документа чи запису, що містить недостовірну чи неповну інформацію; незаконне неоформлення запису про сплату; відповідальність юридичних осіб за передбачені Конвенцією кримінальні злочини – дачу хабара, зловживання впливом та відмивання доходів²⁶⁴;

– Цивільну Конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999 р.), яка на відміну від Кримінальної, вперше у міжнародній правовій практиці дає загальне визначення корупції, якою вважаються: «прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дача або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи». Це визначення має бути уніфіковане всіма державами-учасниками в їхньому

²⁶³ Конвенція ООН проти корупції : Міжнародний документ від 31.10.2003. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49.

²⁶⁴ Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) : Міжнародний документ від 27.01.1999. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 47–48.

цивільному законодавстві з метою однакового розуміння корупції у разі здійснення цивільного провадження²⁶⁵.

Під час аналізу праць учених, які вивчали досвід іноземних країн у протидії корупції, встановлено, що міжнародні організації надають право офіційно визначати поняття «корупції» кожній країні відповідно до національних особливостей та правових традицій. У законодавчих актах деяких країн, зокрема Франції, Іспанії, немає офіційного визначення поняття «корупція» як правової категорії. Корупційними правопорушеннями та злочинами у цих країнах вважаються діяння, перелік яких міститься в Конвенції ООН проти корупції та в Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією.

Як вважають фахівці, система міжнародних антикорупційних договорів спрямована передусім на імплементацію у національне законодавство міжнародно-правових антикорупційних норм та на створення ефективного міжнародного контрольного механізму за такою імплементацією²⁶⁶.

Указаний перелік можна продовжувати, однак основні підходи до розуміння корупції, що подаються в міжнародних нормативно-правових актах окреслено доволі рельєфно, тому вбачаємо за можливе проаналізувати погляди окремих дослідників з цього питання.

Досліджуючи погляди та підходи іноземних науковців до визначення поняття «корупція», необхідно зазначити, що велика їх кількість посилається на словник Г. Блека, в якому під корупцією розуміється діяння, здійснене з намірами надати деяку перевагу для себе або іншої особи, не сумісне з офіційними обов'язками посадової особи та правами інших осіб; діяльність посадової особи, яка незаконно і неправомірно використовує своє положення або статус для отримання будь-якої переваги для себе або іншої особи з метою, протилежною обов'язкам і правам інших осіб²⁶⁷. Е. Генікс вважає,

²⁶⁵ Цивільна Конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 174) : Міжнародний документ від 04.11.1999 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102

²⁶⁶ Пронюк Н. В. Актуальні питання міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії корупції. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. Вип. 10. Зовнішня політика і дипломатія: погляд із XXI століття. Ч. 2. К. : Демід, 2004. С. 149.

²⁶⁷ Керницька М. І., Магомедрасупова Д. Г. Проблематика тлумачення поняття «корупція». URL: http://www.rusnauka.com/12_KPSN_2009/Pravo/44981.doc.htm

що корупція – це дія, під час якої державний службовець або інша особа, що відповідає за розподіл державних багатств або надання послуг, порушує правила розподілу цих багатств або надання соціальних послуг, тобто саме ті правила, за дотримання яких він (чи вона) відповідальний, і робить це на користь клієнта, від якого отримує винагороду за такі порушення²⁶⁸. Д. Бейлі розуміє корупцію як зловживання владою, використання її в особистих цілях, які не обов'язково повинні давати матеріальні вигоди²⁶⁹. Д. Най розглядає корупцію як поведінку, що відхиляється від офіційно визначених державою обов'язків, під впливом приватних інтересів²⁷⁰. Джозеф ла Паломбала визначає це явище як будь-які дії чиновників, якщо останні відступають від своїх визначених законом обов'язків у обмін на особисті вигоди²⁷¹.

З огляду на вказане, можна зробити висновок, що зарубіжні науковці вивчають явище корупції більше у вузько галузевому розумінні, здебільшого зауважуючи на протиправну сторону та мету такого діяння. Зазначимо, що наявність різних поглядів та підходів до розуміння поняття «корупція» є характерною не лише зарубіжній науці, а й повною мірою відображається у вітчизняних наукових колах.

Авторський колектив навчального посібника «Економічна безпека» вказує на те, що з методологічних позицій виокремлюють три основні підходи до визначення поняття корупції. Відповідно до першого, корупція є відхиленням від норм права, службової етики та загальних моральних принципів. У межах цього підходу корупція розглядається у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні, корупція – пряме використання посадовою особою прав, пов'язаних із його посадою, з метою особистого збагачення. У вузькому розумінні корупція характеризується ухваленням протиправного

²⁶⁸ Політична корупція перехідної доби / за ред. С. Коткіна та А. Шайо. К. : К.І.С., 2004. С. 216.

²⁶⁹ Political corruption: A hand book. – Ed by Heldenheimer A.J. Oxford. Transaction. 1985. P. 15.

²⁷⁰ Nye J. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. American Political Science. 1967. № 12 (61). P. 417.

²⁷¹ Політична корупція перехідної доби / за ред. С. Коткіна та А. Шайо. К. : К.І.С., 2004. С. 215.

рішення посадовою особою, що дає змогу одержати певні блага іншою стороною, а посадова особа водночас отримує незаконну винагороду. Другий підхід розглядає корупцію як суспільне явище, що визначає міру неефективності наявних державних соціально-економічних інститутів та правової системи. За такого підходу корупція є, так би мовити, «силою тертя», котру мають перебороти і суспільство загалом, і його господарюючі агенти та інститути для реалізації завдань. Такий підхід відображає стан корумпованості суспільної системи. Згідно з третім підходом, корупція є низкою універсальних стратегій поведінки тих або інших соціальних груп, котрі мають на меті отримання переваг на послуги держави відповідного рівня та якості для організації і ведення бізнесу²⁷².

Узагальнивши наявні підходи до розуміння сутності корупції, деякі автори мовлять про можливість їх класифікації, та виокремлюють: філософський, ревізійний, економічний та марксистський підходи, а також різновид девіантної поведінки²⁷³.

Ю. І. Кіржецький указує, що загальноприйнятими вважаються правовий, соціологічний, державно-управлінський, економічний і політологічний підходи до аналізу корупції, оскільки вона є предметом дослідження суспільствознавців різних спеціальностей. Тому традиційний поділ дослідницьких підходів за науково-галузевою ознакою зазвичай доповнюється різними нетрадиційними класифікаціями, що об'єднує представників усіх галузей соціальних наук²⁷⁴. Автор зазначає, що корупцію як сукупність зв'язків і відносин у суспільстві можна визначати з різних позицій у межах певної науки про суспільство і людину, однак цей аналіз завжди буде неповним, якщо не брати до уваги результатів, отриманих в інших науках. Для повнішого та об'єктивнішого аналізу корупції, автор пропонує

²⁷² Економічна безпека : навч. посіб. / за ред. О. М. Джужі. К. : Алерта; КНТ; Центр учбової літератури, 2010. С. 52.

²⁷³ Моніторинг корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування України: теоретико-методологічний підхід : наук.-метод. матеріали / авт. кол. : Ю. П. Сурмін, Т. П. Крушельницька, Є. О. Ралдугін та ін. К. : НАДУ, 2011. С. 8.

²⁷⁴ Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / кер. авт. кол. доц. І. О. Ревак. Львів : ЛьвДУВС, 2011. С. 53.

скористатися міждисциплінарним підходом, який бере до уваги неоднозначність цього явища. Науковці, аналізуючи основні теоретико-методологічні підходи дослідження корупції як соціального явища, зважають на міждисциплінарну специфіку, оскільки властиві для всіх галузей суспільствознавства методи та дослідницькі підходи впливають на формування визначень, характерних для кожної науки зокрема.

Інші дослідники стверджують, що «аналіз антикорупційного законодавства, зокрема кримінального, в Україні провадиться набагато швидшими темпами, ніж аналіз широкої кримінологічної (тобто соціальної, психологічної, філософської, політичної, соціологічної та правової) сутності корупції, як такої, що показує явище корупції найбільш системно, взаємопов'язано, повно»²⁷⁵. Їх позиція полягає в тому, що лише кримінологічний підхід дасть змогу найповніше з'ясувати сутність поняття «корупція».

Ознайомившись із різними авторськими визначеннями поняття «корупція», нам видається, що найбільш змістовно її сутність передав М. І. Мельник, визначивши корупцію як «соціальне явище, яке охоплює всю сукупність корупційних діянь, пов'язаних з неправомірним використанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, зокрема тих, які створюють умови для вчинення корупційних діянь чи є приховуванням їх або потурання їм»²⁷⁶.

Значна кількість поглядів стосовно розуміння поняття «корупція», її складових та сфер існування у суспільстві призводить у результаті до неточностей та помилок, які пов'язані з вивченням явища корупції як юридичної категорії. Для підтвердження цієї тези можна навести думку М. І. Мельника, який вважає, що корупція не може бути зведена до якогось конкретного суспільно небезпечного діяння, оскільки здійснюючи

²⁷⁵ Журавський В. С., Михальченко М. І., Михальченко О. М. Корупція в Україні – не політика : монографія. К. : Фенікс, 2007. С. 51.

²⁷⁶ Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). К. : Юридична думка, 2004. С. 86.

негативний вплив на соціальні процеси, вона по-різному деформує суспільні відносини.

У ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що:

– корупція – це використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей;

– корупційне правопорушення – це діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність;

– правопорушення, пов'язане з корупцією – це діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Зважаючи на викладене, при подальшому розгляді, вказані терміни будуть вживатися у такому сенсі й в таких значеннях, які випливають з їх розуміння відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції».

Зауважимо, що законодавчо визначені терміни «корупція» та «корупційне правопорушення» не позбавлені певних внутрішніх суперечностей. Так, на думку М. І. Хавронюка, перше із цих понять входить до змісту другого, оскільки у визначенні поняття «корупційне правопорушення» є посилання на ознаки корупції²⁷⁷.

²⁷⁷ Хавронюк М. І. Про засади запобігання і протидії корупції : Науково-практичний коментар до Закону України. К. : Атіка, 2011. С. 20.

11.2. Суб'єкти відповідальності за вчинення корупційних правопорушень

Визначення кола суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення є актуальним питанням правозастосовної діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, оскільки стосуються не лише кваліфікації діянь, а й безпосередньо дотримання законності у разі притягнення вказаних осіб до передбаченої законом відповідальності.

Відповідно до ст. 2 раніше чинного Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 05 жовтня 1995 р., суб'єктами корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією визнавалися: державні службовці; Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри; народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад; посадові особи місцевого самоврядування; військові посадові особи Збройних Сил України та інших військових формувань (окрім військовослужбовців строкової служби)²⁷⁸.

Відповідно до ст. 2 раніше чинного Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 р., суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення визначалися декілька категорій, а саме:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування: Президент України, Голова Верховної Ради України та його заступники, Прем'єр-міністр України та інші члени Кабінету Міністрів України, 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; народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад; державні службовці; посадові особи місцевого самоврядування; військові посадові особи

²⁷⁸ Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05 жовтня 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 34. Ст. 266.

Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань; судді Конституційного Суду України, професійні судді, народні засідателі та присяжні; особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, податкової міліції, державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; посадові особи і працівники органів прокуратури, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби; посадові та службові особи інших органів державної влади;

2) особи, які для цілей вказаного Закону, прирівнювалися до осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, а саме: посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені вище, однак мали одержувати заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджетів; члени окружних/територіальних та дільничних виборчих комісій; керівники громадських організацій, які частково фінансуються з державного чи місцевого бюджету; помічники-консультанти народних депутатів України та інших виборних осіб, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджетів; особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, експерти, оцінювачі, арбітражні керуючі, незалежні посередники чи члени трудового арбітражу під час розгляду колективних трудових спорів, третейські судді, а також у встановлених законом випадках інші особи); посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому, адміністративному або судовому органі іноземної держави, а також інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства); посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені);

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи,

спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків в юридичних особах, а також фізичні особи – підприємці;

4) посадові особи юридичних осіб, фізичні особи – у разі одержання від них особами, зазначеними вище, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди;

5) юридичні особи – у визначених законом випадках. Законодавство містило вказівку на те, що юридична особа могла бути притягнутою до відповідальності у випадку, якщо проти її керівника/ів порушено кримінальну справу. Отже, йшлося власне про кримінальну відповідальність юридичних осіб за корупцію, а стосовно адміністративної відповідальності – чіткої вказівки не було²⁷⁹.

Відповідно до ст. 4 раніше чинного Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 р., до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення належали:

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, окрім військовослужбовців строкової військової служби;

²⁷⁹ Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11 червня 2009 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 45. Ст. 691.

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, зокрема присяжні засідателі, інші особи, які виконують 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 вигоди²⁸⁰.

Порівнюючи суб'єктів відповідальності, передбачених Законом України «Про боротьбу з корупцією» 1995 р. та визначених у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 р., стає очевидним, що вони суттєво відрізнялися й кількісно, й якісно. В останньому, законодавець значно розширив коло суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Це певною мірою зумовлено наявністю близького за суттю та змістом Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», прийнятого 2009 р.

Нині чинний Закон України «Про запобігання корупції», прийнятий 14 жовтня 2014 р., у ст. 3 якого встановлено, що суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону, 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,

²⁸⁰ Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07 квітня 2011 р. *Офіційний вісник*. 2011. № 44. Ст. 1764.

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, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений із захисту державної мови, 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, сільські, селищні, міські голови;

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

г) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, окрім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки;

г) судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої ради правосуддя, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді);

д) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України;

е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної

охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику;

є) Голова, заступник Голови Національного агентства з питань запобігання корупції;

ж) члени Центральної виборчої комісії;

з) поліцейські;

и) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;

і) члени державних колегіальних органів, зокрема уповноважені з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель;

ї) Керівник Офісу Президента України, його Перший заступник та заступники, радники, помічники, уповноважені, прес-секретар Президента України, помічники суддів;

й) Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його помічники, радники, помічники, радники Президента України (крім осіб, посади яких належать до патронатної служби та які обіймають їх на громадських засадах);

2) особи, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті, члени Ради Національного банку України (крім Голови Національного банку України), особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі;

б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом);

в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних та дисциплінарних комісій, утворених відповідно до Закону України «Продержавну службу», Закону України «Прослужбу в органах місцевого самоврядування», інших законів (окрім іноземців-нерезидентів, які входять до складу таких комісій), Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», і водночас не є особами, зазначеними у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої цієї статті;

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, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, – у випадках, передбачених Законом України «Про запобігання корупції»;

4) кандидати на пост Президента України та кандидати у народні депутати України, зареєстровані в порядку, встановленому законом²⁸¹.

Власне порівняння Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 р. та Закону України «Про запобігання корупції» 2014 р. є цікавим у зв'язку з подібністю їх окремих положень, зокрема тих, що стосуються визначення кола суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення.

Підпункт «ж» пункту 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» визначає суб'єктами відповідальності «членів Центральної виборчої комісії». Однак, зазначимо, що частина 7 ст. 6 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» містить чітку вказівку на те, що члени Комісії є публічними службовцями²⁸², які й так є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення. Мабуть, саме

²⁸¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. *Офіційний вісник*. 2014. № 87. Ст. 2474.

²⁸² Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 червня 2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 36. Ст. 448.

відповідальне становище ЦВК й є підставою для того, щоб законодавець, як і у попередньому Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції», виокремив членів ЦВК як окрему категорію суб'єктів відповідальності.

Пункт 3 частини першої ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», де йдеться про осіб, 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, доповнено формулюванням «а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, – у випадках, передбачених цим Законом». Відповідно до глави 7 розділу II книги першої ЦК України організаційно-правовими формами юридичних осіб є товариства (підприємницькі та непідприємницькі), установи та інші форми, встановлені законом²⁸³. До них належать: повне товариство, командитне товариство, товариство з обмеженою або додатковою відповідальністю, акціонерне товариство, виробничі кооперативи та ін. Стосовно фізичних осіб-підприємців слід зауважити, що вони провадять свою діяльність без створення юридичної особи, однак будучи єдиним керівником, з огляду на свій статус, мають виконувати організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки, а тому теж є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення. Вказаний підхід законодавця є правильним, однак видається, що визначення «фізичних осіб-підприємців» окремо виділеними суб'єктами відповідальності (як це було в Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» 2009 р.) був вдалішим, оскільки в його основу покладений офіційний статус, який набувався під час реєстрації, а в цьому випадку факт виконання ними організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків є оціночним і потребує його з'ясування та доведення у кожному окремо взятому випадку.

²⁸³ Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.

Зауважимо, що кількість категорій суб'єктів відповідальності в Законі України «Про запобігання корупції» зменшено внаслідок виключення із цього переліку:

1) посадових осіб іноземних держав (осіб, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, зокрема присяжні засідателі, інші особи, які виконують функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), а також іноземних третейських суддів, осіб, які уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному до судового;

2) посадових осіб міжнародних організацій (працівників міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також членів міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та суддів і посадових осіб міжнародних судів.

Варто зауважити, що пункт 5 частини першої ст. 2 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» 2009 р. до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення відносив «юридичних осіб – у визначених законом випадках». Ні у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 р., ні у Законі України «Про запобігання корупції» 2014 р. юридичних осіб не включено до переліку суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Однак, відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб», прийнятим 23.05.2013 р., у вітчизняне законодавство запроваджено інститут кримінальної відповідальності юридичних осіб, зокрема й за вчинення корупційних правопорушень. Цей підхід відображено у ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції», де зазначено, що «у разі вчинення від імені та в інтересах юридичної особи її уповноваженою особою кримінального правопорушення самостійно або у співучасті до юридичної особи у випадках, визначених Кримінальним кодексом України, застосовуються заходи кримінально-правового характеру».

Окремо хочемо наголосити, що не всі суб'єкти відповідальності, які вказані у статті 3 Закону України «Про запобігання

корупції», є ними у всіх випадках учинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, що передбачені Главою 13-А КУпАП. Йдеться про те, що за вчинення конкретного адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, до відповідальності можна притягнути лише ту особу, котра належить до певної категорії суб'єктів і лише тієї, що визначена у примітці до відповідної статті КУпАП.

Так, суб'єктами відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, передбаченого ст. 172-4 КУпАП, є особи, зазначені у пункті 1 частини першої ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», за винятком депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (окрім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних, помічників-консультантів народних депутатів України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України та заступника Голови Верховної Ради України, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України.

За вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, передбачених ст.ст. 172-5 та 172-7 КУпАП, можуть бути притягнуті до відповідальності особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції».

Суб'єктами відповідальності за порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП) є особи, які зазначені у пункті 1 підпунктах «а» та «в» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», які відповідно до частин першої, другої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Відповідальність за ст. 172-6 КУпАП за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

Суб'єктом правопорушень у ч. 1 ст. 172-8 КУпАП є особи, зазначені у пункті 1 та підпункті «в» пункту 2 частини першої ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», а також особи, зазначені в частині другій ст. 17 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань».

Суб'єктами відповідальності за ст. 172-8-1 КУпАП є члени Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, які порушили встановлені законом обмеження протягом одного року з дня припинення повноважень.

Суб'єктами відповідальності за нежиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП) є посадові чи службові особи органів державної влади, посадові особи місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів, у разі виявлення корупційного правопорушення, а також особи, зазначені в частині третій ст. 17 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань».

Суб'єктами відповідальності за порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1 КУпАП) є особи, зазначені в частині другій ст. 17 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань».

Суб'єктом правопорушень у ст. 172-9-2 є особи, зазначені у пункті 1, підпунктах «а», «б» пункту 2 частини першої ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції».

Підсумовуючи, зазначимо, що в процесі становлення та розвитку вітчизняного антикорупційного законодавства, статус суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення зазнав докорінних змін.

11.3. Склади адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією

Зазначимо, що термін «адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» не вдалий. Адже, відповідно до вимог Концепції реформування інституту адміністративної

відповідальності в Україні, правопорушення можна класифікувати на злочини, кримінальні проступки та адміністративні проступки. Така класифікація правопорушень передбачає новий підхід стосовно органів, уповноважених розглядати ті чи інші справи. Приміром, органом юрисдикції щодо злочинів та кримінальних проступків має стати кримінальний суд, а от адміністративні проступки розглядатимуть органи виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Чимало науковців розглядають питання застосування тих чи інших адміністративних стягнень за окремі види адміністративних правопорушень.

Аналізуючи питання «застосування» адміністративних стягнень, варто зауважити на паралельне використання в юридичній літературі терміна «накладення» адміністративних стягнень, насамперед тоді, коли йдеться про штраф. Для з'ясування суті цих термінів потрібно розглянути їх етимологію.

Так, застосуванням називається дія або процес, коли людина для досягнення обраної мети використовує допоміжні засоби або інструменти. В процесі застосування є три складові:

- ініціатор, який має волю та обирає мету-ціль (це може бути не тільки окрема людина, але група, колектив, організація, структура людей);

- засоби, інструменти, що задіяні в процесі (ці інструменти можуть мати і матеріальну, і не матеріальну природу), а також спосіб їхнього використання;

- власне мета. Дуже часто вона не називається прямо, а впливає з контексту, або ж означає просто підтримку життєдіяльності або існування ініціатора²⁸⁴.

Перевішивши це розуміння «застосування» в юридичну площину, ми з упевненістю можемо мовити про «застосування норм права», під яким розуміють державно-владну, організаційну, здійснювану в процедурно-процесуальному порядку діяльність компетентних органів держави й посадових осіб у реалізації приписів правових норм стосовно конкретних

²⁸⁴ Словник української мови. Тт. 1–11, К. : Наукова думка, 1970–1980. Т.: 1. А–В / ред.: А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, П. Й. Горещкий, Н. І. Швидка. URL: <http://sum.in.ua/>

життєвих випадків через винесення індивідуально-конкретних правових наказів (приписів)²⁸⁵.

Із наведених визначень можна зробити висновок, що застосування адміністративних стягнень пов'язане із здійсненням юрисдикційної діяльності компетентного органу, результатом якої є накладення адміністративного стягнення на конкретну особу за вчинення нею правопорушення.

У теоретичному аспекті, зауважимо, що термін «застосування» є ширшим за поняття «накладення», оскільки останнє є результатом правозастосовної діяльності юрисдикційного органу, однак, перейшовши в практичну площину, можемо зробити висновок, що вказані поняття переважно вживаються як синоніми, тому що характеризують певну (процесуальну) діяльність органу юрисдикції, яка здійснюється у встановленому (а не довільному) порядку в ході притягнення правопорушника до відповідальності, тобто накладення на нього адміністративного стягнення.

Ця процесуальна діяльність і становить зміст адміністративного провадження, яке може здійснюватися у судовій та квазісудовій (адміністративній) формах. У першому випадку органом юрисдикції є суддя районного (міського) суду, який виносить постанову про накладення адміністративного стягнення, а в другому – таким органом є визначений законами України суб'єкт публічної адміністрації – орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування (його посадова особа). В останньому випадку може відбуватися спрощене провадження, яке характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю: протокол про вчинення правопорушення не складається, посадова особа, що виявила правопорушення, приймає і виконує рішення про накладення стягнення (штрафу або попередження) на місці вчинення правопорушення.

У главі 13-А КУпАП наведено перелік адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією. З певною умовністю їх поділяють на два види. До першого належать порушення спеціальних обмежень, які спрямовані на запобігання та протидію корупції, до другого – невжиття заходів щодо запобігання та протидії корупції.

²⁸⁵ Теорія держави та права : підручник / за заг. ред. Є. О. Гіди. К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2011. С. 294.

Отже, в межах першого виду виокремлюють такі діяння: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5 КУпАП); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ст. 172-8 КУпАП); порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (ст. 172-8-1); порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1 КУпАП); порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля (ст. 172-9-2). Другий вид представлений у ст. 172-9 КУпАП, яка власне і передбачає відповідальність за невиконання заходів щодо протидії корупції.

Доволі цікавим видається пропонований у науковій літературі підхід до можливості розподілу передбачених Главою 13-А КУпАП правопорушень на дві групи: на власне корупційні правопорушення та правопорушення, що сприяють корупції. До першої групи пропонується відносити лише ст. 172-5 КУпАП, яка, загалом, є корупційною «у чистому вигляді», оскільки передбачає відповідальність за незаконне одержання подарунків, тобто за таке діяння, яке, без сумніву, можна вважати корупційним. Натомість правопорушення, що сприяють корупції (ст.ст.172-4, 172-6–172-9-2 КУпАП), можна вважати «опосередковано корупційними», бо вони не містять ознак корупції, однак їх учинення безпосередньо пов'язане з порушенням установлених у Законі України «Про запобігання корупції» та Законі України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» обмежень та заборон. Ця позиція видається доволі обґрунтованою з огляду на те, що подібний підхід застосований у Законі України «Про боротьбу з корупцією»²⁸⁶, відповідно до якого

²⁸⁶ Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05 жовтня 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 34. Ст. 266.

корупційні правопорушення поділялися на корупційні діяння (чиста корупція) та інші правопорушення, пов'язані з корупцією (опосередкована корупція).

Як зазначалося, у ст. 172-5 КУпАП передбачено відповідальність за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків. У примітці до цієї статті вказано, що суб'єктом правопорушень за вказаною статтею є особи, які зазначені у пп. 1–2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції». Відповідно до ч. 1 ст. 23 цього Закону, вказаним особам забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб:

1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи²⁸⁷.

Відповідно до ч. 2 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції», вказаним особам дозволено приймати дарунки, якщо вони відповідають загально визнаним уявленням про гостинність, окрім випадків, передбачених ч. 1 ст. 23, якщо вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, установлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.

Обмеження щодо вартості подарунків, яке передбачене Законом, не поширюється на подарунки, які:

1) даруються близькими особами (члени сім'ї суб'єкта, а також – незалежно від зазначених умов – чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка,

²⁸⁷ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. *Офіційний вісник*. 2014. № 87. Ст. 2474.

правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням зазначеного суб'єкта);

2) одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

У ст. 718 ЦК України зазначено, що дарунком можуть бути рухомі речі, зокрема гроші та цінні папери, нерухомі речі, а також майнові права, якими дарувальник володіє або які можуть виникнути у нього надалі.

Відповідно до оприлюднених Міністерством юстиції України роз'яснень, до особистих подарунків належать подарунки, одержані від близьких осіб, давніх друзів та добрих знайомих, які дарують подарунки з нагоди, наприклад, дня народження, ювілею, або загальноновизнаного свята (Новий рік, Міжнародний жіночий день, День захисника Вітчизни) за умови, що їх подарунки не впливатимуть на прийняття публічними службовцями правомірних рішень або не створюватимуть враження, що це може впливати на їхні рішення.

Також зазначається, що до подарунків, які дозволено буде приймати публічним службовцям, можуть бути віднесені й ділові дарунки (сувеніри) і вияви гостинності (запрошення на каву або вечерю) у скромних масштабах, які широко використовуються для налагодження ділових відносин і зміцнення робочих стосунків. Однак умовами прийняття таких подарунків та виявів гостинності є знову ж таки те, що вони не можуть бути постійними, чи впливати на прийняття рішень або створювати враження, що це може вплинути на такі рішення.

Об'єктивну сторону вказаного правопорушення становлять діяння у вигляді одержання у власність речей або майнових прав із порушенням встановлених вимог Закону. Зокрема таке порушення буде у випадку, якщо одержання подарунка, пов'язано з виконанням особою функцій держави або органів місцевого самоврядування, тобто обумовлено службовим становищем одержувача, посадою, яку він обіймає. Пов'язаними із виконанням службових обов'язків можуть бути подарунки, які надаються як подяка за раніше вчинені службовцем дії (бездіяльність) або прийняті ним рішення на користь дарувальника або третіх осіб, або ж даруються з метою заздалегідь

необіцаного вчинення службовцем певних дій (бездіяльності) або прийняття рішення на користь дарувальника чи третіх осіб. Сюди також відносять подарунки, що надаються службовцю підлеглими працівниками.

Наявність причинно-наслідкового зв'язку між виконанням особою функцій держави та одержанням подарунка є обов'язковим для притягнення її до відповідальності за ст. 172-5 КУпАП. У іншому випадку відповідальність за цією статтею має виключатися. Окремо слід наголосити, що не може розцінюватися як порушення ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» факт одержання працівником подарунку як заохочення по службі за сумлінне виконання своїх службових обов'язків, що здійснюється відповідно до Дисциплінарних статутів чи інших положень, які врегульовують питання дисципліни.

Зазначимо, що санкцією вказаної статті, крім певного розміру штрафу, застосовується також конфіскація одержаного подарунка.

У ч. 3 ст. 23 вказаного Закону є вказівка на те, що подарунки, одержані особами, зазначеними у пп. 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям, є відповідно державною або комунальною власністю і передаються органу, підприємству, установі чи організації у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Однак, наведені положення, які мають зобов'язальний характер, відповідно не закріплені у нормах КУпАП, а тому за порушення цього обов'язку суб'єкти відповідальності, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» – до адміністративної відповідальності не притягаються.

У ст. 172-4 КУпАП передбачено відповідальність за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Відповідно до ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції», вказані обмеження полягають у забороні:

– займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою

діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

– входить до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальній громаді в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Зазначимо, що схожі обмеження були передбачені у пп. «б», «в» ч. 1 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією», однак чинним Законом України «Про запобігання корупції» вказані обмеження додатково доповнено ще двома винятками (інструкторська та суддівська практика зі спорту), що виключають можливість притягнення до відповідальності за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.

Для з'ясування змісту цих обмежень доцільно з'ясувати деякі поняття. Зокрема виконання роботи за сумісництвом означає виконання працівником, окрім основної, ще й іншої оплачуваної роботи незалежно від укладення трудового договору. На умовах сумісництва працівники можуть працювати на тому ж або іншому підприємстві, в установі, організації або у громадянина у вільний від основної роботи час. У разі з'ясування питання, щодо того чи є виконувана робота сумісництвом, необхідно керуватися Постановою Кабінету Міністрів України від 3 квітня 1993 р. № 245 «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій», а також Положенням про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій, затвердженим наказом Міністерства праці, Міністерства юстиції та Міністерства фінансів України від 28.06.1993 р. № 43 та Переліком робіт, які не є сумісництвом, що доданий до цього наказу.

Відповідно до ст. 42 Господарського кодексу України, підприємництвом визнається самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою

досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

Оскільки обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності не поширюється на зайняття викладацькою, науковою та творчою діяльністю, медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою зі спорту, то є необхідність дослідити зміст цих понять. Зазначимо, що частина з них має офіційне визначення у нормативно-правових актах, а зміст інших тлумачиться науковцями зазвичай однаково. Так, поняття «наукова діяльність» закріплено у Законі України «Про наукову і науково-технічну діяльність», поняття «творча діяльність» закріплено у Законах України «Про культуру» та «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», а поняття «медична практика» визначено у Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з медичної практики затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 року № 285, поняття «викладацька діяльність» згадується у Законі України «Про освіту».

Складніша ситуація із визначенням понять «інструкторська та суддівська практика із спорту». Поняття «інструкторська та суддівська практика із спорту» в законодавстві також чітко не визначені і згадуються у переліку форм спортивно-тренувальної діяльності у Положенні про спеціалізований навчальний заклад спортивного профілю, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.1999 р. № 2061.

Суб'єктами відповідальності за ст. 172-4 КУпАП є особи, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», за винятком депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (окрім тих, які виконують свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних, помічників-консультантів народних депутатів України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України та заступника Голови Верховної Ради України, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України.

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується умисною формою вини, що обумовлюється бажанням отримати прибуток за виконання роботи за сумісництвом чи від

суміщення з іншими видами діяльності. Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, крім штрафу, передбачає також конфіскацію отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом, а також конфіскацію отриманого доходу від діяльності внаслідок входження до складу правління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Відповідно до ст. 172-6 КУпАП, передбачено відповідальність за порушення вимог фінансового контролю, який охоплює два види протиправних діянь: 1) несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 172-6 КУпАП); 2) неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані (ч. 2 ст. 172-6 КУпАП); подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 172-6 КУпАП).

У ч. 1 ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено обов'язок суб'єктів декларування щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному вебсайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством.

Відповідно до абзацу 15 ст. 1 вказаного Закону, суб'єктами декларування є особи, зазначені у пункті 1, підпунктах «а» і «в» пункту 2, пункті 4 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», інші особи, які зобов'язані подавати декларацію відповідно до цього Закону. Ці ж особи і є суб'єктами відповідальності за порушення вимог ст. 172-6 КУпАП, про що зазначається у примітці до вказаної статті.

Національне агентство проводить щодо декларацій, поданих суб'єктами декларування, такі види контролю:

- 1) щодо своєчасності подання;
- 2) щодо правильності та повноти заповнення;
- 3) логічний та арифметичний контроль.

У ст. 172-7 КУпАП передбачено відповідальність за порушення вимог щодо повідомлення про наявність у особи реального конфлікту інтересів, під яким, відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», розуміють суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Неповідомлення особою у випадках, передбачених законом, про наявність у неї реального конфлікту інтересів утворює об'єктивну сторону складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, відповідальність за яке передбачена ч. 1 ст. 172-7 КУпАП.

Об'єктивною стороною складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, що передбачене ч. 1 ст. 172-8 КУпАП, є незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень. Суб'єктом правопорушень у частині першій цієї статті є особи, зазначені у п. 1 та пп. «в» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», а також особи, зазначені в частині другій статті 17 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань». Зауважимо, що у ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено це обмеження для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, однак вказані особи не можуть бути притягнуті до відповідальності за ст. 172-8 КУпАП, адже, звільнившись із відповідних посад, вони втрачають статус суб'єкта відповідальності за корупційні правопорушення.

Об'єктивною стороною складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, що передбачене ст. 172-8-1 КУпАП, є порушення встановлених законом обмежень протягом року з дня припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, щодо укладення трудових договорів (контрактів) або вчинення правочинів у сфері підприємницької діяльності з суб'єктом господарювання, що провадить

діяльність у сферах енергетики та/або комунальних послуг, діяльність якого ліцензується Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Суб'єктами відповідальності за ст. 172-8-1 КУпАП є члени Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, які порушили встановлені законом обмеження протягом одного року з дня припинення повноважень.

У ст. 172-9 КУпАП передбачено відповідальність посадових та службових осіб органів державної влади, посадових осіб органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів за невжиття заходів щодо протидії корупції, у разі виявлення корупційного правопорушення.

Положеннями Закону України «Про запобігання корупції» для вказаних осіб, у разі виявлення корупційного правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення підлеглими працівниками, встановлено обов'язок у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції. Передумовою відповідальності за ст. 172-9 КУпАП є факт учинення іншою особою корупційного правопорушення, що підтверджено матеріалами адміністративної справи. У разі відсутності таких відомостей, накладення адміністративного стягнення за невжиття заходів щодо протидії корупції стає неможливим. Коло суб'єктів відповідальності за цією статтею у КУпАП не визначено, а тому можна стверджувати, що воно є найширшим.

Об'єктивною стороною складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, що передбачене ст. 172-9-1 КУпАП, є порушення заборони розміщення ставок на спорт зацікавленими сторонами офіційного спортивного змагання, в якому вони беруть участь, з одержанням за це неправомірної вигоди в розмірі, що не перевищує двадцяти прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені в ч. 2 ст. 17 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань».

Об'єктивною стороною складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, що передбачене ст. 172-9-2 КУпАП, є порушення встановленої законодавством процедури та строків здійснення оцінки впливу на довкілля, втручання у підготовку та надання висновку з оцінки впливу на довкілля чи рішення про врахування результатів оцінки транскордонного впливу на довкілля, відмова уповноваженим законом територіальним органом, уповноваженим законом центральним органом виконавчої влади у видачі висновку з оцінки впливу на довкілля з підстав, не встановлених законом. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у п. 1, пп. «а», «б» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції».

11.4. Забезпечення законності при накладенні адміністративних стягнень за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією

Незважаючи на доволі поширене використання категорії «законність» у законодавчих актах, науковій та навчальній літературі, нині, на жаль, немає узгодженого її тлумачення.

Законність є однією з фундаментальних категорій права та відіграє важливу роль у функціонуванні правовідносин у різних сферах життя суспільства. Одним із найважливіших засобів здійснення завдань і функцій держави є встановлення та постійне підтримання режиму законності. Законність належить до складних політичних і юридичних явищ. У цьому понятті є розмаїті складові й вияви діяльності різних структур і органів держави, що покликані створити ефективне, відповідне до чинних норм, існування соціальних суб'єктів та інститутів. У зв'язку з цим логічним є визначення законності як загальноприйнятого, усталеного правила співжиття, норми поведінки, що охороняється²⁸⁸.

У громадському житті законність є методом публічного адміністрування суспільством, найважливішим конституційним принципом, основним і необхідним елементом демократії.

²⁸⁸ Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право, 2000. С. 13.

В юридичній літературі поняття законності є одним з базисних правових понять і тлумачиться переважно як неухильне виконання законів та відповідних їм інших нормативних актів²⁸⁹ або як режим панування закону у взаєминах особистості та держави, громадян і посадових осіб або органів держави, де всі суб'єкти підвладні закону²⁹⁰. Правовий механізм, зумовлений соціальними чинниками і пов'язаний із державою, має юридичну специфіку, яка доволі важлива для правової науки та практики зміцнення законності й правопорядку. Зв'язок між правозаконністю та суб'єктом полягає в тому, що законність як режим діяльності створює юридичні умови забезпечення суб'єктивних прав, а останнє є передумовою існування законності як специфічного суспільного явища²⁹¹.

Сутність законності полягає в тому, щоб усі структури й інституції держави, всі наявні соціальні суб'єкти – від пересічних громадян до найвищих посадових осіб і держави загалом – дотримувалися чинних законів, щоб цим законам були підпорядковані всі інші розпорядження влади, щоб у чітко визначеному правовому полі діяли всі дійові особи соціального цілого. Беззаперечно, що основу формування та підтримання законності становлять законодавчі акти та право загалом. Прийняття тієї чи іншої норми є первинною ланкою, з якої розгортається система законності. Найбільш суттєву, визначально значущу сторону законності становить суворе і неухильне дотримання та виконання правових норм. Отже, поняття законності передбачає й охоплює дві взаємопов'язані площини: з одного боку, видання, а з іншого – реалізацію правових норм. Законністю досягається узгодженість дій, організованість і порядок, тобто дисципліна в загальнодержавному масштабі²⁹².

²⁸⁹ Ануфрієв М. І. Зміцнення дисципліни і законності як фактор дотримання прав і свобод громадян у службовій діяльності працівників ОВС. *Вісник Університету внутрішніх справ*. 2000. Вип. 11. С. 12.

²⁹⁰ Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Х. : Основа, 1999. С. 102.

²⁹¹ Оніщенко Н. Принцип законності: природа та сутність в умовах демократичних змін. *Віче*. 2012. № 12. С. 4.

²⁹² Соціологічно-правові аспекти зміцнення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України : навч.-метод. посіб. / М. І. Ануфрієв та ін.; Дніпропетр. юрид. ін-т МВС України. Д. : Наука і освіта, 2000. С. 113.

У теоретико-правовій науці законність є однією з найбільш принципових і значущих категорій, яка має комплексний характер.

О. П. Нагорний вважає, що законність – це багатоаспектне явище, яке виявляється у вигляді принципу, методу та режиму і полягає в обов'язковому дотриманні й виконанні законів та підзаконних актів органами державної влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, а також уповноваженими на те особами²⁹³.

Законність як принцип, відправне положення та об'єктивна властивість права в узагальненому вигляді є загальною вимогою дотримання та виконання законів. Виокремлюють декілька концептуальних підходів до розуміння законності. Перший – визначає її сутність за допомогою системи нормативних вимог, тобто розглядає законність як метод, головний принцип правового регулювання та управління державою і суспільством. Другий – розглядає законність крізь призму процесу та кінцевого результату правомірної поведінки, тобто визначає її як режим (стан) діяльності всіх соціальних суб'єктів, котрий ґрунтується на точному та неухильному дотриманні чинного законодавства.

Взявши за основу цей підхід, пропонується розглядати законність і як принцип, і як метод, і як режим.

Законність набуває свого нормативного закріплення насамперед у нормах Конституції України, відповідно до якої «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Відповідно до цього будь-яка діяльність має відповідати закону, не виходити за його межі. Для громадян законність має дещо ширші межі, ніж для публічних органів та службовців, оскільки останні повинні діяти лише так, як вказано у законі, а громадяни повинні не порушувати його.

²⁹³ Нагорний О. П. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес: фінансове право: інформаційне право»; Нац. акад. внутр. справ. К., 2003. С. 13.

Принцип законності, закріплений у Конституції України, конкретизовано у Кодексах та Законах України, нормативно-правових актах, що регулюють діяльність певних органів державної влади чи окремі напрями їхньої діяльності.

Так, принципи законності закріплено у ст. 7 КУпАП, в якій визначено, що ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом. У ч. 2 цієї статті міститься чітка вказівка на те, що провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності.

У ч. 1 ст. 8 Закону України «Про Національну поліцію» вказано, що поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України²⁹⁴.

Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», який регламентує здійснення такого виду діяльності правоохоронними органами держави, у ст. 4 визначає, що така діяльність ґрунтується на принципах верховенства права, законності, дотримання прав і свобод людини²⁹⁵.

Отже, можна дійти висновку, що принцип законності відображено у вигляді загального (Конституція України), особливого (кодекси та закони України) та одиничного (накази, розпорядження, інструкції тощо).

Під законністю в публічному адмініструванні розуміють метод і режим діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Розглядаючи законність як метод, її зводять до сукупності способів, прийомів і засобів, за допомогою яких управлінська діяльність спрямовується на виконання законів, причому у встановлених законом формах і методах.

Розгляд законності як режиму зумовлює ототожнення її з таким прийнятим у державі порядком, відповідно до якого всі правові акти й організаційні дії органів державної влади

²⁹⁴ Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

²⁹⁵ Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303.

та органів місцевого самоврядування здійснюються, виходячи з положень законів.

Значення законності полягає в тому, щоб виражені у правових нормах позитивні зобов'язання було виконано, дозволи використано, заборон дотримано, закон реально виконував свою роль у житті держави, суспільства і конкретної людини. Тому під законністю доцільно розуміти систему юридичних правил, норм, засобів і гарантій з відповідними їм державними структурами, покликану забезпечувати практичну реалізацію законів та інших правових актів²⁹⁶.

Як і будь-яка інша юридична категорія, що має самостійний характер, законність виявляється у двох аспектах: теоретичному, тобто як поняття, що має певні риси, зміст, форми вияву, сутність та природу, і практичному – як реально наявне поняття, що забезпечує реалізацію та виконання законоположень. Практичне функціонування закону залежить від комплексу економічних, політичних, організаційних засобів, які охоплюються категорією гарантії законності.

Гарантії законності – це умови суспільного життя та заходи, що вживаються державою для забезпечення режиму законності і стабільного правопорядку²⁹⁷.

До загальних належать: економічні, соціальні, політичні, ідеологічні, а до спеціальних – організаційні та юридичні способи та засоби забезпечення законності. Організаційні гарантії ґрунтуються на створенні оптимальної структури державного апарату, реалізації принципу розподілу влади та організації роботи спеціальних органів. Юридичні гарантії є обумовленою рівнем розвитку суспільства системою засобів, що закріплені у чинному законодавстві, мають юридичний характер і спрямовані безпосередньо на забезпечення законності. Юридичні гарантії законності створюються в результаті діяльності законодавчих, виконавчих, правоохоронних і судових органів влади, спрямованої на запобігання правопорушенням та їх припинення. Їх поділяють на матеріально-правові та процесуальні.

²⁹⁶ Багмет М. О. Історія та практика державного управління і місцевого самоврядування в Україні. 2006. С. 218.

²⁹⁷ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Х. : Консум, 2001. С. 403.

За змістом гарантії законності межують із організаційно-правовими засобами її забезпечення. Це повною мірою стосується і законності притягнення до адміністративної відповідальності.

У ч. 4 ст. 7 КУпАП вказано, що додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується: а) систематичним контролем з боку вищих органів і посадових осіб; б) прокурорським наглядом; в) правом оскарження; г) іншими встановленими законом способами.

Мовлячи про контроль з боку вищих органів і посадових осіб, ідеться насамперед про зовнішній контроль, який вищі за організаційно-правовим статусом органи здійснюють стосовно підпорядкованих органів. Це так званий загальний контроль, який полягає в нагляді за законністю реалізації встановленої компетенції кожним органом. Окрім того, має місце спеціалізований зовнішній контроль за певними видами діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Важливу роль у забезпеченні законності відіграє внутрішній контроль, який здійснюється керівниками, а також визначеними з цією метою посадовими особами або підрозділами. Недоліком внутрішнього контролю вважають недостатню об'єктивність, оскільки його здійснення покладається на тих, хто сам приймає рішення або бере участь у їх підготовці. Вважають однак, що з розвитком правової культури працівників та службовців, зміцнення загалом стану законності здатне позитивно впливати і на внутрішній контроль.

Згідно з п. 9 Перехідних положень Конституції України, прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій. Оскільки таких законів дотепер немає, а система органів, які уповноважені здійснювати контроль

за дотриманням законів не до кінця сформована, встановлена законодавцем компетенція органів прокуратури, її структура, завдання та функції зберігають свою значущість.

Це положення конкретизується у Законі України «Про прокуратуру»²⁹⁸, яким передбачено широкий спектр прав для органів прокуратури, визначено їх можливість та порядок проведення перевірок усіх суб'єктів, не залежно від форми власності, стосовно дотримання законів України при здійсненні ними своєї діяльності.

Право на оскарження закріплено в Законі України «Про звернення громадян». У ст. 3 вказаного Закону визначено скаргу як 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 осіб²⁹⁹.

Особливий статус органів судової влади робить її функціонування незалежним від інших підсистем державної влади, у зв'язку з чим їй відводиться визначальна роль у забезпеченні законності в державі. У ч. 2 ст. 55 Конституції України гарантовано можливість оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», учасники справи, яка є предметом судового розгляду, та інші особи мають право на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення. У ст. 2 цього Закону міститься вказівка на те, що суд здійснює правосуддя на засадах верховенства права³⁰⁰.

Принцип верховенства права не тільки встановлює відповідні вимоги до змісту Конституції, законів та інших нормативно-правових актів, а й виключає застосування положень Конституції, законів, інших нормативно-правових актів,

²⁹⁸ Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.

²⁹⁹ Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

³⁰⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

що суперечать цьому принципу. Принцип верховенства права не лише вимагає, щоб ним керувалися державні органи і посадові особи при застосуванні Конституції, законів та інших нормативно-правових актів, а й дає підставу для скасування рішень суддів та інших державних органів, прийнятих у супереччю до принципу верховенства права.

Однією з невирішених адміністративно-правових наукових проблем є розмежування таких категорій, як законність і дисципліна. Вказані категорії в державному управлінні значною мірою визначаються відповідальністю, яка формується на основі послідовної взаємодії трьох складових: усвідомлення обов'язку, оцінки поведінки та накладення санкцій.

Із теоретичного та нормативного поглядів найдієвішою є юридична відповідальність, яка безпосередньо пов'язана з неправомірними вчинками і діями людей, а в суб'єктів органів державної влади – з правопорушеннями та неправомірними рішеннями з боку посадовців та службовців. Важливим засобом забезпечення законності, раціональності й правопорядку в суспільстві є дисципліна – форма суспільного зв'язку, що свідчить про визнання і дотримання людиною узгоджених правил та норм. Зміцнення законності об'єктивно зумовлює посилення дисципліни, і навпаки, послаблення державної дисципліни, відсутність належного порядку створює умови для порушень принципу дотримання законності.

Деякі науковці вважають, що законність поглинає дисципліну, інші – навпаки, а ще інші вказують на синонімічний характер вказаних категорій.

Вбачається, що природа законності й дисципліни є відмінною. Для дисципліни характерною є внутрішньо організаційна спрямованість, оскільки відносини дисципліни передбачають наявність підлеглості, підпорядкованості та субординації. Законність, натомість, вирізняється зовнішньою спрямованістю.

Варто зауважити наявність певних проблем щодо співвідносності законності та правопорядку.

Оскільки законність є вимогою дотримання, виконання правових норм та процесу їх реалізації, то правопорядок є фактичним станом упорядкованості суспільних відносин. У цьому випадку за причинно-наслідковим зв'язком законність називають причиною, а правопорядок – наслідком.

Законність у державному управлінні формується в певних умовах. З одного боку, – це логічне моделювання потрібних суспільних відносин і закріплення його в законодавчій нормі, а з іншого – це реальний стан суспільних відносин, що є результатом практичної реалізації юридичних норм. Останнє позначається поняттям «правопорядок» і розглядається як система стабільних правових зв'язків і відносин, що є в державі, суспільстві, між людьми, і які забезпечують їх потреби, інтереси та цілі, а також сприяють гармонізації та раціоналізації суспільного розвитку. Правопорядок є результатом реалізації права. Вважається, що судова гілка влади поєднує реалізацію принципу законності як результату діяльності всіх суб'єктів права зі встановленням фактичного правопорядку, оскільки законні судові рішення наближають абстрактний правопорядок до фактичного. Законність і правопорядок є основою порядку в суспільстві, умовами і необхідними елементами демократії, загальнолюдськими цінностями.

Часто, коли йдеться про законність, в юридичній літературі вживаються поняття «забезпечення» та «дотримання» під час характеристики стану законності в різних сферах суспільних відносин.

Поняття «дотримуватися» означає діяти відповідно до будь-чого, згідно з будь-чим; точно, без відхилень виконувати, здійснювати будь-що обіцяне, згадане, потрібне та ін. «Забезпечувати» означає створювати надійні умови для здійснення чогось, гарантувати будь-кому щось; захищати, охороняти будь-кого, будь-що від небезпеки³⁰¹.

Засобами забезпечення законності вважають процеси фактичного зовнішнього вираження діяльності компетентних органів і організацій з запобігання, виявлення, усунення порушень законності та притягнення винних до відповідальності.

Вважаємо, що дотримання законності пов'язане з діяльністю, спрямованою на підтримання її певного стану на визначеному рівні, тоді як забезпечення законності асоціюється з активнішим видом діяльності, метою якого є встановлення

³⁰¹ Словник української мови : в 11 т. К. : Наукова думка, 1970–1980. Т. : 1. А–В / ред.: А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, П. Й. Горецький, Н. І. Швидка. URL: <http://sum.in.ua/>

бажаного рівня або ж його відновлення у разі порушення незаконними діями.

Схожа ситуація сформувалася з вживанням словосполучень «законність притягнення до адміністративної відповідальності» та «законність накладення адміністративних стягнень». Вважаємо, що у першому випадку йдеться про початкову стадію провадження у справах про адміністративні правопорушення, а саме з діями, спрямованими на кваліфікацію вчиненого діяння та причетності певного суб'єкта до його вчинення.

Як зазначає О. І. Остапенко, термін «кваліфікація правопорушень» застосовується в юридичній науці у двох значеннях: як логічний процес пізнання юридичної суті вчиненого у реальному житті протиправного діяння, і як кінцеве судження, отримане в результаті процесу пізнання, що має юридичну оцінку вчиненого правопорушення³⁰². Практичне значення кваліфікації полягає у забезпеченні принципів законності, об'єктивної істини, відповідності стягнення вчинку³⁰³.

Вчинене адміністративне правопорушення є фактом реальної дійсності, що характеризується багатьма ознаками. Як зазначалося, не всі з них мають юридичне значення чи є конструктивними ознаками. Відповідно, склад окремого виду адміністративних правопорушень є певною мірою абстрактною конструкцією, що відображає суттєві властивості реальних явищ, тобто визначених адміністративним законодавством протиправних дій. Законодавцем відібрано лише найбільш істотні з ознак, які й утворюють зазначену абстрактну конструкцію – юридичний склад певного виду адміністративних правопорушень. Перелік законодавчо закріплених у ньому ознак є необхідною та достатньою підставою для кваліфікації діяння як відповідного адміністративного правопорушення. Тобто закріплення цієї конструкції законодавчо слугує одній меті – надати можливість відповідним державним

³⁰² Остапенко О. І. Кваліфікація адміністративних порушень. Львів : Львівський інститут внутрішніх справ при Національній академії внутрішніх справ, 2000. С. 163.

³⁰³ Маринюк М. В. Корупційні делікти в системі адміністративних правопорушень та напрями їх запобігання. *Науковий вісник ЛьвДУВС. Серія юридична*. 2011. № 1 (2). С. 66.

органам належно кваліфікувати певне коло протиправних діянь. Своєю чергою, вчинення особою діяння, яке містить усі ознаки юридичного складу конкретного адміністративного правопорушення, є фактичною підставою притягнення цієї особи до відповідальності та застосування до неї адміністративних стягнень.

Зауважимо органічну єдність зовнішньої протиправної діяльності винної особи та усвідомлення нею такої діяльності. Об'єктивні та суб'єктивні чинники правопорушення завжди взаємопов'язані, їх дослідження дає змогу з'ясувати, що конкретно є об'єктом діяльності правопорушника, їх зовнішні вияви, охарактеризувати суб'єкта правопорушення та його психічне ставлення до протиправного діяння. Тому юридичний склад правопорушення сконструйовано як сукупність чотирьох елементів: об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта і суб'єктивної сторони складу. Як зазначає М. С. Малєїн, правопорушення конкретні та різноманітні. Кожне з них має свої ознаки та склад. Водночас, правопорушення як узагальнена соціальна категорія мають загальні риси і відповідно загальні ознаки складу. В цьому розумінні можна мовити про юридичний склад правопорушення як підставу відповідальності, що є сукупністю ознак, які характеризують усі правопорушення загалом. До таких ознак належать: об'єкт, суб'єкт, об'єктивна та суб'єктивна сторони правопорушення³⁰⁴.

Отже, юридичний склад адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, також передбачає наявність чотирьох взаємообумовлених і взаємопов'язаних елементів: об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта і суб'єктивної сторони.

Конкретні юридичні складі адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією та відповідальність за них, передбачені Законом України «Про запобігання корупції» та містяться у Главі 13-А КУпАП, де описано конкретні вияви протиправної поведінки, що охоплюють об'єктивні та суб'єктивні ознаки, а також межі караності (відповідальності). Поведінка осіб, уповноважених на виконання функцій держави, яка не заборонена нормами, що містяться в зазначених статтях,

³⁰⁴ Малєїн Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М. : Юрид. лит., 1985. С. 139.

не має юридичного значення для застосування заходів відповідальності.

Відповідно до ст. 245 КУпАП, провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється відповідно до закону.

Цей принцип виражає провадження у справах про адміністративні проступки у сфері запобігання та протидії корупції як суто юридичну діяльність, що здійснюється тільки на основі спеціальних процесуальних норм. Причому зміст вказаного принципу не обмежується лише в суворому дотриманні законів, а й у належному виконанні та застосуванні цих актів. Останнє має важливе значення, адже від ефективності застосування цих актів значною мірою залежатиме рівень адміністративно-правової охорони відповідних суспільних відносин.

Мовлячи про законність накладення адміністративних стягнень за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного із корупцією, потрібно звернутися до правозастосовної діяльності судді (суду), який розглядає адміністративну справу. Вважають, що ця діяльність поєднує в собі два етапи – спочатку суддя здійснює підготовчі дії відповідно до ст. 278 КУпАП, перевіряючи законність притягнення особи до відповідальності; далі провадить безпосередню діяльність, пов'язану з накладенням адміністративного стягнення.

Під час здійснення діяльності другого етапу суддя має керуватися правилами накладення адміністративних стягнень: по-перше, за вчинений проступок накладається стягнення тільки того виду, який встановлено в санкції відповідної статті КУпАП; по-друге, стягнення накладається в точно визначених законодавством межах. Це означає, що є заборона до застосування стягнення нижче нижньої межі, передбаченої санкцією відповідної статті, або навпаки, перевищення максимальної межі; по-третє, додаткові стягнення накладаються лише у разі передбачення їх у санкції відповідної статті КУпАП; по-четверте, при накладанні адміністративного стягнення мають бути дотримані вимоги щодо підвідомчості справ, строків давності, наявності складу правопорушення тощо.

Із метою індивідуалізації покарання, закон (ч. 2 ст. 33 КУпАП) вимагає від органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справу про адміністративне правопорушення,

при накладенні стягнення брати до уваги такі факти, як особа порушника, характер вчиненого правопорушення, ступінь вини порушника, його матеріальне становище. Характер правопорушення визначає його об'єкт, тобто ті суспільні відносини, на які посягає проступок, та ознаки, що характеризують об'єктивну сторону правопорушення (дія чи бездіяльність, спосіб та знаряддя вчинення правопорушення, час, обстановка, розмір заподіяної шкоди).

Накладення адміністративного стягнення за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією можна визначити як особливий вид діяльності районного (міського) суду щодо виконання процесуальних дій з розгляду справи про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією та винесення по ній постанови, яка спрямована на притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка його вчинила.

Визначальна роль у забезпеченні законності в державному управлінні відводиться судовій владі. Так, у ст. 124 Конституції України зазначено: «Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи». Великі можливості для забезпечення законності в публічному адмініструванні має Конституційний Суд України, який згідно зі ст. 147 Конституції України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Єдність розуміння і застосування права потребує однозначності при його реалізації. З цим перекликається і потреба нормативної обґрунтованості правових рішень, за умови того, що норми стають відповідними реальним відносинам. О. Ф. Скакун виокремлює такі основні вимоги законності у сфері реалізації права:

1) наявність спеціальних і юридичних механізмів, які забезпечують реалізацію права (додержання та виконання обов'язків, наявність можливостей для здійснення суб'єктивного права);

2) гарантоване якісне застосування права з урахуванням усіх обставин;

- 3) правильне тлумачення правових норм;
- 4) стабільність судової практики та ін.³⁰⁵.

Окремо варто зауважити, що давно назріла необхідність узагальнити розгляд судами справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією для того, щоб судді могли однаково застосовувати ці рекомендації під час відправлення правосуддя, що сприятиме зміцненню законності при накладенні адміністративних стягнень у даній категорії справ. Розвиток у нашій державі судового контролю за дотриманням законності у сфері запобігання та протидії корупції не знижує, а навпаки, підвищує роль у цьому процесі органів прокуратури.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Які проблеми спричиняє розвиток корупції в країнах, що переживають перехідний період?
2. У чому полягає соціальна сутність корупції?
3. У чому полягають наслідки корупції?
4. Назвіть міжнародні правові акти у сфері протидії корупції.
5. Назвіть суб'єктів відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.
6. Які особливості притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією.
7. Охарактеризуйте склади адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.
8. Назвіть основні напрями забезпечення законності у разі накладення адміністративних стягнень за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні : навч. посіб. / І. С. Бондар, В. Г. Горник, С. О. Кравченко, В. В. Кравченко; М-во освіти і науки України, М-во культури України, Київ. нац. ун-т культури і мистецтв. К. : Ліра-К, 2017. 191 с.
2. Басанцов І. В. Корупція в Україні: сучасні реалії та ефективні засоби протидії : монографія. Суми : СумДУ, 2016. 113 с.

³⁰⁵ Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. 2-ге вид. К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. С. 138.

3. Бугайчук К. Л. Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані із корупцією : практич. посіб. Х. : Харк. нац. ун-т. внутр. справ. 2016. 100 с.
4. Васильєва О. І., Васильєва Н. В. Зарубіжний досвід антикорупційної діяльності в органах публічної влади. Державне управління. Інвестиції : практика та досвід. № 13. 2019. С. 62–65.
5. Волошенко А. В. Проблеми здійснення антикорупційних реформ в сучасній Україні та шляхи їх реалізації. Актуальні проблеми економіки. 2016. № 8. С. 51–61.
6. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / за ред. Ю. В. Ковбасюка. К. : Ліра-К, 2016. 522 с.
7. Заброда Д. Г. Державна антикорупційна політика в Україні: теорія, правова основа, інституалізація : монографія. Сімферополь : КРП «Видавництво «Кримнавчпеддержвидав», 2013. 368 с.
8. Запобігання корупції : метод. реком. для місцевих активістів / за заг. ред. М. І. Хавронюка. К. : ФОП Москаленко О. М., 2017. 242 с.
9. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2016 рік : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 26 січня 2017 р. № 32. URL: <http://www.nazk.gov.ua>
10. Іванов О. Принципи діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. *Підприємництво, господарство і право*. Вип. 5. 2019. С. 142–146.
11. Йосифович Д. І. Діяльність міжнародної неурядової організації Transparency International щодо визначення рівня корупції. *Економічна безпека і право: проблеми та шляхи вирішення* : матер. звітної наук. конф. (м. Львів, 25 лютого 2011 р.). Львів : ЛьвДУВС, 2011. С. 55–58.
12. Корупція і тіньова економіка: політекономічний аспект : монографія / ред. М. В. Фоміна. Донецьк : ДонНУЕТ, 2012. 333 с.
13. Кулікова Ю. Стан запобігання та протидії корупційним і пов'язаним з корупцією правопорушенням у 2015 році. *Вісник прокуратури*. 2016. № 1. С. 14–25.
14. Муляр Р., Ховпун О. Взаємодія антикорупційних органів України під час розслідування кримінальних проваджень. *Вісник АПСВТ*. 2019. № 2. С. 56–65.

15. Наконечна І. Взаємодія правоохоронних органів (підрозділів) з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та юридичними особами під час перевірки заяв і повідомлень щодо порушень Антикорупційного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. Вип. 4. 2019. С. 129–135.
16. Настюк В. Проблеми адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення в Україні. *Право України*. 2015. № 12. С. 48–55.
17. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції»: практ. посіб. / ред. С. В. Петков. К.: Центр учбової літератури, 2016. 264 с.
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб: Закон України від 23.05.2013 р. № 314-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-18#Text>
19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 18.04.2013 р. № 221-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-18#Text>
20. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
21. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text>
22. Про затвердження Порядку оформлення протоколів про адміністративні правопорушення Національним агентством з питань запобігання корупції: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 06.12.2019 р. № 159/19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0014-20#Text>
23. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
24. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

25. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
26. Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції : матеріали круглого столу (м. Київ, 2 листопада 2018 р.) / редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін. К. : Нац. акад. внутр. справ, 2018. 174 с.
27. Трепак В. Законодавче визначення поняття «корупційне правопорушення» як потенційне джерело колізій: проблемні питання теорії та практики. *Юридична Україна*. 2016. № 3/4. С. 50–57.

Розділ 12

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЮ СФЕРОЮ

12.1. Публічне управління у сфері внутрішніх справ

Існування та прогресивний розвиток України як суверенної держави значною мірою залежить від ефективної та злагодженої діяльності адміністративно-політичної сфери.

Повноцінний розвиток Української держави неможливий без створення єдиної стійкої і функціональної системи внутрішніх справ, як частини сектору національної безпеки. Сучасні виклики і загрози, насамперед гібридні, обумовлені впливом комплексу соціально-демографічних, економічних, політичних, правових, психологічних і технологічних чинників, вимагають системного реагування, адекватної трансформації і всього сектору безпеки, і системи внутрішніх справ зокрема, а також включення цієї системи у сферу політичних пріоритетів держави.

Роль Міністерства внутрішніх справ України полягає у створенні умов розвитку безпечного середовища життєдіяльності, як основи безпеки на території України, а також сучасної системи внутрішньої безпеки.

Саме адміністративно-політична сфера держави має завдання щодо: забезпечення національних інтересів і безпеки України, її здатності до захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту, здатності захистити права і свободи громадян, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань, забезпечення належного функціонування судів, нотаріату, органів реєстрації актів громадянського стану та інших органів, діяльність яких спрямована на розв'язання спів, забезпечення прав і свобод людини, захисту її інтересів.

Традиційно до адміністративно-політичної сфери належать такі галузі, як внутрішні справи, оборона, безпека, закордонні справи та юстиція.

Європейська інтеграція України зобов'язує нашу державу забезпечити ефективне функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини і громадянина, їх ефективний захист. Такі завдання притаманні органам внутрішніх справ як складовій частині органів виконавчої влади. Зростання злочинності до рівня реальної загрози національній безпеці України висуває перед органами внутрішніх справ нові завдання, зумовлює необхідність перегляду стратегічних напрямів їхньої діяльності, пошуку нових підходів до організації та здійснення охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю, які б відповідали сучасній обстановці та тенденціям її розвитку.

Сфера внутрішніх справ як об'єкт управління в адміністративному праві традиційно розглядається як сукупність суспільних відносин, що складається в процесі:

по-перше, охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку;

по-друге, зміцнення законності, профілактики і запобігання правопорушенням;

по-третє, надання соціальної та правової допомоги громадянам і адміністративних послуг населенню³⁰⁶.

Сутність публічного управління у сфері внутрішніх справ і його особливість полягають у тому, що в процесі такого управління має здійснюватися охорона прав і свобод громадян та забезпечуватися громадський порядок і громадська безпека³⁰⁷.

Поняття «сфера внутрішніх справ» у свідомості пересічного громадянина асоціюється насамперед з діяльністю органів внутрішніх справ (поліції) і, відповідно, з діяльністю керівного у вказаній сфері публічного управління державного органу – Міністерства внутрішніх справ України³⁰⁸.

³⁰⁶ Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка та ін.; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. Х. : Право, 2010. С. 505.

³⁰⁷ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 660.

³⁰⁸ Кузьменко О. В. Адміністративне право : підручник. К.: Юрінком Інтер, 2012. С. 768.

Так, Міністерство внутрішніх справ України (МВС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Основними завданнями МВС є забезпечення формування державної політики у сферах:

1) охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;

2) захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

3) цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

4) міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Формування та забезпечення реалізації державної політики у зазначених сферах відбувається, згідно з Положенням про Міністерство внутрішніх справ України від 28 жовтня 2015 року³⁰⁹.

МВС очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України.

Міністр має першого заступника та заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра.

Так, відповідно до Наказу МВС України № 1250 від 25.11.2016 року «Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх

³⁰⁹ Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 43 із змінами від 21.08.2019 р.

справ України»³¹⁰ та Постанови Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2015 року № 878 «Про затвердження Положенням про Міністерство внутрішніх справ України»³¹¹, МВС формує державну політику у сферах:

- забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;

- захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

- цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

- міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

МВС з метою організації своєї діяльності:

- 1) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, контроль за їх реалізацією в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС;

- 2) здійснює добір кадрів в апарат МВС, територіальні органи, заклади, установи і на підприємства, що належать до сфери управління МВС, організовує роботу з підготовки та професійного навчання працівників МВС, поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії;

- 3) контролює діяльність територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС;

³¹⁰Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України : Наказ МВС України № 1250 від 25.11.2016 року. *Офіційний вісник України*. 2017. № 5 Ст. 94 із змінами від 27.02.2018 р.

³¹¹Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 43 із змінами від 21.08.2019 року.

4) організовує планово-фінансову роботу в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери його управління, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку;

5) здійснює функцію головного розпорядника бюджетних коштів, забезпечує її ефективне і цільове використання;

6) відкриває рахунки в установах банків;

7) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, захист інформації з обмеженим доступом, а також технічний захист інформації, контроль за її збереженням в апараті Міністерства, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери його управління;

8) організовує діловодство та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил³¹².

МВС для виконання покладених на нього завдань має право:

1) залучати в установленому порядку спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) до розгляду питань, що належать до компетенції МВС;

2) отримувати в установленому порядку безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали;

3) скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари з питань, що належать до його компетенції;

4) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами³¹³.

³¹² Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 43 із змінами від 21.08.2019 року.

³¹³ Там само.

Отже, МВС здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи, а також заклади та установи. МВС у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також з підприємствами, установами та організаціями.

Тому впевнено можна стверджувати, що Міністерство внутрішніх справ України реформовано в орган управління в системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики в таких сферах:

- забезпечення охорони прав людини й основних свобод, інтересів суспільства і держави;
- протидії злочинності;
- підтримання публічної безпеки і порядку;
- надання поліцейських і адміністративних послуг;
- захист державного кордону та охорони суверенних прав України;
- організації цивільного захисту, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідація їх наслідків;
- міграції і громадянства.

Міністерство внутрішніх справ України стало багатопрофільним цивільним відомством європейського типу, що координує діяльність органів, які реалізують державну політику у сфері внутрішніх справ.

МВС дотримується важливих принципів, і сприятимуть підвищенню авторитету відомства і в Україні, і за її межами, а саме:

- служіння суспільству шляхом забезпечення дотримання прав людини і основних свобод як головної цінності в діяльності органів системи МВС;
- реалізації органами системи МВС своїх функцій, керуючись потребами людини;

- відкритість і прозорість процесів підготовки і прийняття публічних рішень у системі МВС;
- залучення суспільства до процесу створення безпечно-го середовища;
- створення механізмів партнерства з інститутами громадянського суспільства;
- упровадження інноваційних рішень та інструментів державної політики;
- використання успішних міжнародних практик і сприяння реалізації пілотних проектів;
- управління та розумне делегування повноважень з метою створення сприятливого середовища для прийняття рішень, ініціативності та співпраці.

Отже, МВС вдало розмежувало задачі політичного управління і професійної діяльності у сфері внутрішніх справ України. Такий підхід є основоположним для подальшого розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України.

12.2. Міністерство внутрішніх справ як основний суб'єкт у адміністративно-політичній сфері

Наведемо перелік суб'єктів, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо та через Міністра внутрішніх справ відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»³¹⁴ та Постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»³¹⁵. До таких суб'єктів належить:

- Адміністрація Державної прикордонної служби України;
- Державна міграційна служба України;
- Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
- Національна поліція України.

³¹⁴ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року. *Офіційний вісник Президента України*. 2010. № 32. Ст. 3 із змінами від 17 січня 2014 року.

³¹⁵ Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 57 із змінами від 07.09.2020 року.

Розглянемо детально цих суб'єктів.

Структура та повноваження Державної прикордонної служби України регулюється Законом України «Про Державну прикордонну службу України»³¹⁶ від 03 квітня 2003 року.

На Державну прикордонну службу України покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні.

До основних функцій, які виконує Державна прикордонна служба України, належать:

- ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із законами України «Про розвідку України»³¹⁷ від 17 вересня 2020 року та «Про оперативно-розшукову діяльність»³¹⁸ від 18 грудня 1992 року;

- здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;

- охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій;

- охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;

³¹⁶ Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03 квітня 2003 року. *Офіційний вісник України*. 2003. № 17. Ст. 15 із змінами від 04.03.2020 року.

³¹⁷ Про розвідку України : Закон України від 17 вересня 2020 року. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 214. Ст. 38 із змінами від 05.10.2017 року.

³¹⁸ Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 грудня 1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 93 із змінами від 17.06.2020 року.

– участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів;

– участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України;

– участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»³¹⁹ від 04 березня 1998 року;

– охорона закордонних дипломатичних установ України;

– координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України та в контрольних пунктах в'їзду–виїзду.

Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення і має таку загальну структуру:

– центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону;

– територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону;

Морська охорона, до якої входять загони морської охорони;

– органи охорони державного кордону – прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини;

³¹⁹ Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04 березня 1998 року. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Ст. 9 із змінами від 17.06.2020 року.

– розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону.

У системі Державної прикордонної служби України є також навчальні заклади, науково-дослідні установи, підрозділи спеціального призначення та органи забезпечення.

Державна міграційна служба України діє відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 559 від 7 липня 2010 року «Деякі питання державного управління у сфері міграції»³²⁰ та Постанови Кабінету Міністрів України № 360 від 20 серпня 2014 року «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України»³²¹.

Діяльність Державної міграційної служби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Державну міграційну службу України утворено для реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. З цією метою Державна міграційна служба України:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністрові внутрішніх справ;

2) проводить аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів, розробляє поточні та довгострокові прогнози із зазначених питань;

3) здійснює у межах компетенції провадження з питань прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України та подає відповідні документи на розгляд

³²⁰ Деякі питання державного управління у сфері міграції : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 року № 559. *Офіційний вісник України*. 2010. № 51. Ст. 29 із змінами від 08.07.2015 року.

³²¹ Про затвердження положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 360. *Офіційний вісник України*. 2014. № 69. Ст. 23 із змінами від 19.08.2020 року.

Комісії при Президентові України з питань громадянства, а також забезпечує виконання рішень Президента України з питань громадянства;

4) приймає відповідно до законодавства рішення про встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України та їх скасування;

5) готує пропозиції щодо визначення квоти імміграції на календарний рік;

6) приймає рішення про видачу дозволу на імміграцію, відмову в його видачі та скасування такого дозволу;

7) бере участь у межах, визначених законодавством, у вирішенні питань трудової міграції та питань, пов'язаних із навчанням в Україні іноземців та осіб без громадянства;

8) здійснює оформлення і видачу документів для тимчасового або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі, вилучає такі документи та проставляє в документах, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства, відмітки про заборону в'їзду в Україну в передбачених законодавством випадках;

9) приймає рішення про продовження (скорочення) строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, про добровільне повернення або примусове повернення іноземців та осіб без громадянства до країн їх громадянської належності або країн походження, звертається до судів з позовами про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, здійснює заходи, пов'язані з примусовим видворенням іноземців та осіб без громадянства з України;

10) здійснює оформлення і видачу громадянам України документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, тимчасово затримує та вилучає такі документи у передбачених законодавством випадках;

11) здійснює ідентифікацію осіб, зокрема тих, які звернулися із заявами про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу, та підлягають видворенню або реадмісії;

А також, здійснює інші повноваження на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України.

Організаційна структура Державної міграційної служби України:

- Апарат Державної міграційної служби України;
- Територіальні органи;
- Пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства;
- Пункти тимчасового розміщення біженців;
- Державне підприємство «Документ».

Державна служба України з надзвичайних ситуацій діє відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1052 «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій»³²².

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності.

Основними завданнями Державної служби України з надзвичайних ситуацій є:

1) реалізація державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

2) здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб;

³²² Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1052. *Офіційний вісник України*. 2015. № 102. Ст. 40 із змінами від 21.03.2018 року.

3) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах;

4) реалізація в межах повноважень, передбачених законом, державної політики у сфері волонтерської діяльності.

ДСНС відповідно до покладених на неї завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та подає їх в установленому порядку Міністрові внутрішніх справ;

2) здійснює безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту;

3) формує проекти планів у сфері цивільного захисту державного рівня на мирний час та в особливий період, подає їх Міністрові внутрішніх справ для внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України, організовує планування заходів цивільного захисту центральними та місцевими органами виконавчої влади;

4) проводить підготовку органів управління функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та їх ланок;

5) вносить національному органу стандартизації в установленому порядку пропозиції щодо необхідності створення та припинення діяльності технічних комітетів стандартизації у сфері цивільного захисту;

6) здійснює заходи щодо створення, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту, ведення їх обліку, забезпечує разом з відповідними органами та підрозділами цивільного захисту, місцевими держадміністраціями здійснення контролю за готовністю зазначених споруд до використання за призначенням;

7) здійснює заходи щодо впровадження інженерно-технічних заходів цивільного захисту, готує пропозиції щодо віднесення населених пунктів та об'єктів національної економіки до груп (категорій) із цивільного захисту;

8) здійснює заходи щодо радіаційного і хімічного захисту, координує та контролює здійснення заходів щодо захисту

населення і територій у разі виникнення радіаційних аварій та надзвичайних ситуацій, пов'язаних із виливом (викидом) небезпечних хімічних речовин;

9) здійснює разом із центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями прогнозування імовірності виникнення надзвичайних ситуацій, визначає показники ризику та здійснює районування території України щодо ризику виникнення надзвичайних ситуацій;

10) веде державний облік, реєструє та зберігає матеріали гідрометеорологічних спостережень, веде інформаційну базу гідрометеорологічних даних та даних про стан навколишнього природного середовища;

11) видає експертні висновки про рівень надзвичайної ситуації, веде їх облік;

12) координує діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання щодо здійснення заходів з евакуації населення;

13) забезпечує здійснення заходів з мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних із технологічними терористичними виявами та іншими видами терористичної діяльності під час проведення антитерористичних операцій, а також проводить просвітницьку та практично-навчальну роботу з метою підготовки населення до дій в умовах вчинення терористичного акту;

14) залучає підрозділи пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та координує їх діяльність під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій державного і регіонального рівня, організовує проведення пошуково-рятувальних робіт та здійснює контроль за їх проведенням;

15) організовує та здійснює заходи з професійної підготовки особового складу органів і підрозділів цивільного захисту та психологічного захисту населення у разі загрози виникнення і виникнення надзвичайних ситуацій.

А також, здійснює інші повноваження на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України.

Організаційна структура Державної служби України з надзвичайних ситуацій:

- Апарат Державної служби України з надзвичайних ситуацій;
- Територіальні органи Державної служби України з надзвичайних ситуацій та підпорядковані підрозділи;
- Підрозділи безпосереднього підпорядкування апарату Державної служби України з надзвичайних ситуацій;
- Заклади освіти та науково-дослідні установи;
- Підприємства, установи, організації сфери управління.

Діяльність Національної поліції України регулюється Законом України «Про Національну поліцію»³²³ від 2 липня 2015 року та Постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 року № 641 «Про утворення Національної поліції України»³²⁴.

Національна поліція України (далі – поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом.

Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидії злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Систему поліції складають:

- 1) центральний орган управління поліцією;
- 2) територіальні органи поліції.

³²³ Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 року. *Голос України*. 2015. № 177 (6181) із змінами від 03.04.2020 року.

³²⁴ Про утворення Національної поліції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2015 року. *Офіційний вісник України*. 2015. № 72. Ст. 61.

До складу апарату центрального органу управління поліції входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань.

У складі поліції функціонують:

- 1) кримінальна поліція;
- 2) патрульна поліція;
- 3) органи досудового розслідування;
- 4) поліція охорони;
- 5) спеціальна поліція;
- 6) поліція особливого призначення.

У системі поліції можуть утворюватися науково-дослідні установи та установи забезпечення.

Основні повноваження Міністра внутрішніх справ України у відносинах з поліцією:

1) забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг та контролює її реалізацію поліцією;

2) забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності поліції, погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені поліцією та Міністерством внутрішніх справ України проекти законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності поліції;

3) затверджує стратегічні програми діяльності та визначає пріоритетні напрями роботи поліції, шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи;

4) забезпечує виконання міжнародних договорів України, що належать до сфер діяльності поліції;

5) забезпечує ведення та використання баз (банків) даних, визначає порядок обміну інформацією між Міністерством внутрішніх справ України, поліцією та іншими центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України;

6) приймає рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України;

7) виконує інші обов'язки відповідно до цього та інших законів України.

Ще одним суб'єктом який входить до системи Міністерства внутрішніх справ України є Національна гвардія України.

Діяльність Національної гвардії України регулюється Законом України «Про Національну гвардію України»³²⁵ від 13 березня 2014 року.

Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від кримінальних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій.

Національна гвардія України бере участь відповідно до закону у взаємодії зі Збройними Силами України у відсічі збройній агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони.

Основними функціями Національної гвардії України є:

1) захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом;

2) охорона громадського порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян;

3) участь у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян;

4) забезпечення охорони органів державної влади, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, участь

³²⁵ Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року. *Офіційний вісник України*. 2014. № 24. Ст. 9 із змінами від 17.06.2020 року.

у здійсненні заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб;

5) охорона ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;

6) охорона спеціальних вантажів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;

7) охорона дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні;

8) охорона центральних баз матеріально-технічного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України;

9) участь у здійсненні заходів, пов'язаних з припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також заходів щодо недопущення масового переходу державного кордону з території суміжних держав;

10) участь у спеціальних операціях зі знешкодження озброєних злочинців, припиненні діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій на території України, а також у заходах, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності;

11) участь у припиненні масових заворушень.

А також, здійснює інші функції на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України.

До складу Національної гвардії України входять:

– головний орган військового управління Національної гвардії України;

– оперативно-територіальні об'єднання Національної гвардії України;

– з'єднання, військові частини і підрозділи, вищі навчальні заклади, навчальні військові частини (центри), бази, установи та заклади, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України.

Військово-політичне та адміністративне керівництво Національною гвардією України здійснює Міністр внутрішніх справ України.

Отже, політичне, економічне та соціальне оновлення суспільства в процесі побудови демократичної правової держави зумовлює потребу приведення правових, організаційних, структурних та інших засад функціонування органів внутрішніх справ у відповідність до нових умов їх діяльності та розвитку. Органи внутрішніх справ мають забезпечити реалізацію наданих їм повноважень, виходячи з пріоритетності прав і свобод людини³²⁶.

12.3. Публічне управління у сфері оборони

Життя і безпека людини залежить від ефективності діяльності суб'єктів владних повноважень в адміністративно-політичній сфері. Широкі можливості застосування заходів адміністративного примусу ускладнюють адміністративно-правовий механізм регулювання у цій сфері. Права та законні інтереси особи потребують особливого захисту суб'єктами владних повноважень, посиленого громадського контролю за діяльністю державних органів. Тому, насамперед, необхідно з'ясувати межі правового впливу, компетенції суб'єктів владних повноважень у сфері оборони і безпеки держави. Це дасть змогу зрозуміти і відповідні механізми контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень та способи забезпечення законності їх діяльності.

Протягом усіх років незалежності відбувалося нарощування формального потенціалу органів сектору безпеки і оборони, які вирішують внутрішні завдання при одночасній редуцції інституційного потенціалу, насамперед Збройних Сил України³²⁷.

Стаття 17 Конституції України³²⁸ встановлює, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення

³²⁶ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 659.

³²⁷ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 584.

³²⁸ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72. Ст. 15 із змінами від 03.09.2019 року.

її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України.

Засади оборони України, а також повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони визначають: Конституція України, Закон України від 6 грудня 1991 року «Про оборону України»³²⁹, Закон України від 06 грудня 1991 року «Про Збройні Сили України»³³⁰, Закон України від 21 червня 2018 року «Про національну безпеку України»³³¹, Закон України від 25 березня 1992 року «Про військовий обов'язок і військову службу»³³², Указ Президента України від 05 лютого 2016 року № 39/2016 «Про затвердження військово-адміністративного поділу території України»³³³, Указ Президента України від 30 січня 2019 року № 23/2019 «Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України»³³⁴, Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671 «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України»³³⁵ та ін.

³²⁹ Про оборону : Закон України від 6 грудня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 96 із змінами від 17.07.2020 року.

³³⁰ Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 67 із змінами від 02.10.2019 року.

³³¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 5 із змінами від 17.07.2020 року.

³³² Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 2. Ст. 385 із змінами від 17.06.2020 року.

³³³ Про затвердження військово-адміністративного поділу території України : Указ Президента України від 05 лютого 2016 року. *Офіційний вісник Президента України*. 2016. № 6. Ст. 21 із змінами від 23.01.2017 року.

³³⁴ Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України : Указ Президента України від 30 січня 2019 року № 23/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 13 Ст. 44.

³³⁵ Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671. *Офіційний вісник України*. 2014. № 97. Ст. 51 із змінами від 10.06.2020 року.

Необхідно розпочати з побудови системи суб'єктів публічного управління у сфері оборони. Аналіз основних нормативно-правових актів цієї сфери дає підстави сформулювати таку систему суб'єктів публічного управління:

- Верховна Рада України;
- Президент України;
- Рада національної безпеки і оборони України;
- Кабінет Міністрів України;
- Міністерство оборони України;
- Генеральний штаб Збройних Сил України;
- інші військові формування, утворені відповідно до законів України;
- Центральні та інші органи виконавчої влади;
- Рада міністрів Автономної Республіки Крим;
- місцеві державні адміністрації;
- органи місцевого самоврядування³³⁶.

Розглянемо повноваження деяких суб'єктів у сфері оборони.

Верховна Рада України в межах повноважень, визначених Конституцією України, здійснює законодавче регулювання питань сфери оборони.

Президент України здійснює повноваження у сфері оборони відповідно до Конституції України. Повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України визначаються законами.

Для здійснення повноважень у сфері оборони, визначених Конституцією та законами України, Президент України видає укази і розпорядження. Як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, Президент України видає накази і директиви з питань оборони.

Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері оборони в межах повноважень, визначених Конституцією України та законами України.

Кабінет Міністрів України у сфері оборони:

- забезпечує в межах своєї компетенції державний суверенітет України, здійснення внутрішньої та зовнішньої

³³⁶ Кузьменко О. В. Адміністративне право : підручник К. : Юрінком Інтер, 2012. С. 668.

політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України у сфері оборони держави;

- визначає потреби в оборонних витратах, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України щодо фінансування заходів у сфері оборони у визначених обсягах;

- організовує розроблення і виконання державних програм розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань та розвитку озброєння і військової техніки, інших програм (планів) з питань оборони;

- здійснює передбачені законодавством заходи у сфері оборонних закупівель для потреб Збройних Сил України, інших військових формувань;

- встановлює порядок надання Збройним Силам України, іншим військовим формуванням у користування державного майна, зокрема земельних (водних) ділянок, інших природних, енергетичних ресурсів, фондів, майна і послуг, використання повітряного і водного простору, морських і річкових портів, аеропортів та аеродромів (посадочних майданчиків), засобів зв'язку і радіочастотного ресурсу, комунікацій, інших об'єктів інфраструктури держави, навігаційної, топогеодезичної, метеорологічної, гідрографічної та іншої інформації, ведення геодезичних і картографічних робіт, необхідних для належного виконання покладених на ці органи функцій та завдань, і на платній, і безоплатній основі, у грошовій та інших формах розрахунків;

- здійснює загальнодержавні заходи щодо забезпечення живучості об'єктів національної економіки та державного управління у воєнний час;

- забезпечує комплектування особовим складом Збройних Сил України, інших військових формувань та відповідних правоохоронних органів, здійснює заходи, пов'язані з підготовкою та проведенням призову громадян України на строкову військову службу;

- здійснює згідно із законодавством України заходи з мобілізаційної підготовки та мобілізації, створення державного матеріального резерву, резервного фонду грошових коштів, інших резервів для забезпечення потреб оборони держави;

- організовує підготовку населення і території держави до оборони;

– вирішує питання щодо врегулювання діяльності місцевих органів військового управління (військових комісаріатів), допризовної та призовної підготовки, підготовки призовників з військово-технічних спеціальностей, ведення військового обліку військовозобов'язаних і призовників, виконання військово-транспортного обов'язку;

– встановлює відповідно до закону порядок і терміни повного відшкодування вартості об'єктів права приватної власності, що згідно із законом відчужувалися у зв'язку зі здійсненням заходів правового режиму воєнного стану;

– утворює, реорганізовує, ліквідує науково-дослідні установи Збройних Сил України, інших військових формувань і військові навчальні заклади та військові кафедри (відділення, факультети) інших державних вищих навчальних закладів;

– забезпечує реалізацію права на соціально-економічний захист військовослужбовців та осіб, звільнених у запас або у відставку, членів їх сімей, а також членів сімей військовослужбовців, котрі загинули (померли), пропали безвісти, стали особами з інвалідністю під час проходження військової служби або потрапили в полон у ході бойових дій (війни) чи під час участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

– здійснює у визначених законом випадках регулювання господарської діяльності у Збройних Силах України та інших військових формуваннях;

– встановлює відповідно до закону порядок реалізації та утилізації озброєння, військової техніки, іншого майна Збройних Сил України та інших військових формувань і правоохоронних органів, а також утилізації металобрухту, який утворився в них;

– забезпечує здійснення передбачених законодавством заходів щодо цивільного захисту України, надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав, допуску та умов перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України та участі України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

– установлює порядок здійснення заходів щодо поводження з військовополоненими та інтернованими особами в особливий період відповідно до норм міжнародного права;

– контролює виконання законів у сфері оборони, здійснює відповідно до законів інші заходи щодо забезпечення обороноздатності України, координує і контролює їх виконання та несе, в межах своїх повноважень, відповідальність за забезпечення оборони України³³⁷.

Шляхом аналізу низки законів розглянемо особливості організації оборони та правовий статус інших суб'єктів публічного управління у сфері оборони.

Відповідно до Закону України «Про оборону України»³³⁸ від 6 грудня 1991 року, оборона України – система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Оборона України ґрунтується на готовності та здатності органів державної влади, усіх складових сектору безпеки і оборони України, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, за необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони.

Для організації оборони держави Президент України за поданням Кабінету Міністрів України затверджує структуру плану оборони України, план оборони України та військово-адміністративний поділ території України. Порядок розроблення плану оборони України визначається Кабінетом Міністрів України.

Військово-адміністративний поділ території України – це розмежування території держави на військово-адміністративні зони в інтересах забезпечення оборони України.

Військово-адміністративний поділ території України визначає територіальний розподіл повноважень та відповідальності органів військового управління Збройних Сил України у сфері оборони держави на суші, на воді та у повітряному просторі.

³³⁷ Про оборону : Закон України від 6 грудня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 96 із змінами від 17.07.2020 року.

³³⁸ Там само.

Основою для здійснення військово-адміністративного поділу є:

- адміністративно-територіальний устрій України з урахуванням тимчасово окупованих територій;

- відомості про характер можливих воєнних конфліктів та основні реальні і потенційні загрози національній безпеці у воєнній сфері;

- функції та завдання Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення у мирний та воєнний час, дані про стан і перспективи їх розвитку;

- стан і перспективи розвитку оборонної інфраструктури.

Територія України поділяється на такі військово-адміністративні зони:

- військово-сухопутні – для поділу суші (далі – сухопутна територія України);

- військово-повітряні – для поділу повітряного простору України;

- військово-морські – для поділу внутрішніх вод та територіального моря України³³⁹.

Військовим командуванням відповідно до Закону України «Про оборону України» є: Генеральний штаб Збройних Сил України, Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України, командування видів Збройних Сил України, командування Сил спеціальних операцій Збройних Сил України, командування Десантно-штурмових військ Збройних Сил України, управління оперативних командувань, командування з'єднань, військових частин Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

Органами військового управління є: Міністерство оборони України, інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, Генеральний штаб Збройних

³³⁹ Про затвердження військово-адміністративного поділу території України : Указ Президента України від 05 лютого 2016 року. *Офіційний вісник Президента України*. 2016. № 6. Ст. 21 із змінами від 23.01.2017 року.

Сил України, інші штаби, командування, управління, постійні чи тимчасово утворені органи у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, призначені для виконання функцій з управління, в межах їх компетенції, військами (силами), з'єднаннями, військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями, які належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, а також військові комісаріати, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації³⁴⁰.

Забезпечення оборони України насамперед покладається на Збройні Сили України.

Закон України «Про Збройні Сили України»³⁴¹ від 6 грудня 1991 року визначає, що Збройні Сили України – це військове формування, на яке покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.

Керівництво Збройними Силами України здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України.

В особливий період керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями Президент України може здійснювати через Ставку Верховного Головнокомандувача, робочим органом якої є Генеральний штаб Збройних Сил України.

Військово-політичне керівництво Збройними Силами України – діяльність, спрямована на забезпечення реалізації політики держави у Збройних Силах України, політичних та стратегічних цілей у сфері оборони, принципів і напрямів розвитку Збройних Сил України.

Адміністративне керівництво Збройними Силами України – діяльність, спрямована на всебічне забезпечення життєдіяльності Збройних Сил України, їх функціонування та розвитку в межах виконання основних завдань державної політики у сфері оборони.

³⁴⁰ Про оборону : Закон України від 6 грудня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 96 / із змінами від 17.07.2020 року.

³⁴¹ Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 67 із змінами від 02.10.2019 року.

Безпосереднє військове керівництво – діяльність, спрямована на здійснення заходів щодо розвитку Збройних Сил України, їх технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення, визначення основ їх застосування, а також управління ними³⁴².

Міністр оборони України здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Збройними Силами України, а також інші повноваження, передбачені законодавством.

Міністерство оборони України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період.

Основними завданнями Міноборони є:

1) забезпечення формування та реалізація державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період щодо:

організації в силах оборони заходів оборонного планування;

визначення засад воєнної, військової кадрової та військово-технічної політики у сфері оборони;

2) здійснення військово-політичного та адміністративного керівництва Збройними Силами;

3) здійснення в установленому порядку координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони;

4) забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, реалізації державної політики з оборонних питань, що пов'язані з використанням повітряного простору України та захистом суверенітету держави;

5) координація діяльності Держспецтрансслужби для забезпечення стійкого функціонування транспорту в мирний час та в особливий період³⁴³.

³⁴² Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 67 із змінами від 02.10.2019 року.

³⁴³ Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671. *Офіційний вісник України*. 2014. № 97. Ст. 51 із змінами від 10.06.2020 року.

Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили.

Збройні Сили України мають таку загальну структуру:

- Генеральний штаб Збройних Сил України як головний орган військового управління;

- Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України як орган управління міжвидовими та міжвідомчими угрупованнями військ (сил).

- види Збройних Сил України – Сухопутні війська, Повітряні Сили, Військово-Морські Сили;

- з'єднання, військові частини, військові навчальні заклади, установи та організації, що не належать до видів Збройних Сил України;

- окремий рід військ – Десантно-штурмові війська Збройних Сил України;

- окремий рід сил – Сили спеціальних операцій Збройних Сил України.

Організаційно Збройні Сили України складаються з органів військового управління, з'єднань, військових частин, військових навчальних закладів, установ та організацій.

Розглянемо повноваження Міністерства оборони України у сфері управління Збройними Силами України.

Отже, Міністерства оборони України:

- здійснює військово-політичне та адміністративне управління Збройними Силами України;

- реалізує політику держави у Збройних Силах України, розробляє принципи їх будівництва, визначає напрями розвитку Збройних Сил України і підготовки їх у мирний та воєнний час;

- забезпечує життєдіяльність Збройних Сил України, їх функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність, підготовку до виконання покладених на них завдань, застосування, комплектування особовим складом та його підготовку, постачання озброєння та військової техніки, підтримання справності, технічної придатності та модернізації зазначеного озброєння і техніки, матеріальних, фінансових, інших ресурсів та майна згідно з потребами, визначеними Генеральним штабом Збройних Сил України в межах коштів,

передбачених Державним бюджетом України, і здійснює контроль за їх ефективним використанням, організовує виконання робіт і надання послуг в інтересах Збройних Сил України;

- провадить розвідувальну та інформаційно-аналітичну діяльність з метою забезпечення виконання завдань, які покладені на Збройні Сили України;

- взаємодіє з органами державної влади та громадськими організаціями, контролює дотримання законодавства у Збройних Силах України;

- розглядає звернення, здійснює прийом громадян з питань, що належать до компетенції Міністерства оборони України;

- здійснює в межах своєї компетенції міжнародне співробітництво за воєнно-політичним, військово-технічним та іншими напрямками, а також з питань цивільно-військових відносин з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями;

- здійснює інші повноваження, передбачені законом³⁴⁴.

Отже, питання оборони держави в усі часи та при всіх формах державного правління були та залишаються актуальними. Без забезпечення належного рівня оборони доволі складно забезпечити справжній суверенітет держави.

12.4. Публічне управління у сфері національної безпеки

Кожна держава намагається гарантувати безпеку своїх громадян та держави загалом. Механізмів, що втілюються у практику з метою досягнення вказаної мети, є багато, проте потрібно зазначити, що майже всі вони об'єднані навколо держави.

Основи публічного управління у сфері національної безпеки визначаються Законом України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року³⁴⁵.

³⁴⁴ Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 67 із змінами від 02.10.2019 року.

³⁴⁵ Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 5 зі змінами від 17.07.2020 року.

Національна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз.

Загрози національній безпеці України – явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України.

Фундаментальними національними інтересами України є:

1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України;

2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення;

3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами.

Державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо.

Безпека досягається веденням єдиної політики у галузі її забезпечення, системою заходів економічного, політичного, організаційно-правового та іншого характеру адекватно загрозам життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави. Вона охоплює заходи не тільки політичного, економічного, правового, а й екологічного, медичного, воєнного, а також спеціального характеру. Тому законодавством передбачено, що у проведенні заходів щодо національної безпеки беруть участь органи законодавчої, виконавчої і судової влади, недержавні організації та громадяни³⁴⁶.

Об'єктами національної безпеки є:

– людина і громадянин – їхні конституційні права і свободи;

³⁴⁶ Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка та ін.; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. Х. : Право, 2010. С. 495.

– суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси;

– держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність.

У межах повноважень, наданих відповідно до Конституції України, сектор безпеки і оборони підлягає демократичному цивільному контролю (далі – цивільний контроль).

Суб'єктами системи цивільного контролю є:

- Президент України;
- Верховна Рада України;
- Рада національної безпеки і оборони України;
- Кабінет Міністрів України;
- органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;
- суди;
- громадськість.

Цивільний контроль здійснюється за принципами:

- верховенства права;
- законності;
- підзвітності;
- прозорості;
- ефективності;
- результативності.

Предметом цивільного контролю є:

1) дотримання вимог Конституції і законів України у діяльності органів сектору безпеки і оборони, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини і громадянина;

2) зміст і стан реалізації стратегій, доктрин, концепцій, державних програм та планів у сферах національної безпеки і оборони;

3) стан правопорядку в органах сектору безпеки й оборони, їх укомплектованість, оснащеність сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою, забезпеченість необхідними запасами матеріальних засобів та готовність до виконання завдань за призначенням у мирний час та в особливий період;

4) ефективність використання ресурсів, зокрема бюджетних коштів, органами сектору безпеки і оборони³⁴⁷.

Розглянемо повноваження суб'єктів у сфері цивільного контролю.

Контроль, що здійснюється Президентом України. Відповідно до статей 106 і 107 Конституції України Президент України здійснює контроль за сектором безпеки й оборони і безпосередньо, і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України та створювані ним у разі необхідності консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

Рада національної безпеки і оборони України здійснює контроль за сектором безпеки і оборони на підставі ст. 107 Конституції України у порядку і в межах компетенції, визначених Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України». Контроль за виконанням рішень Ради національної безпеки і оборони України здійснює Секретар Ради національної безпеки і оборони України. Рада національної безпеки і оборони України інформує громадськість про свою діяльність через офіційний вебсайт Ради національної безпеки і оборони України та через засоби масової інформації³⁴⁸.

Контроль, що здійснюється Верховною Радою України. Верховна Рада України відповідно до ст. 85 Конституції України здійснює парламентський контроль та приймає закони України, які визначають і регулюють діяльність органів сектору безпеки і оборони та їхні повноваження, а також затверджує відповідні бюджетні асигнування та приймає рішення щодо звіту про їх використання. Верховна Рада України відповідно до ст. 89 Конституції України створює комітети Верховної Ради України, до повноважень яких належить, зокрема, забезпечення контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони.

З метою гарантування неухильного і безумовного дотримання державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами, правоохоронними органами спеціального призначення

³⁴⁷ Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 5 зі змінами від 17.07.2020 року.

³⁴⁸ Там само.

та розвідувальними органами вимог Конституції України щодо забезпечення національної безпеки створюється комітет Верховної Ради України, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю цих органів. Завдання та повноваження цього комітету Верховної Ради України визначаються законом. Для вивчення, підготовки і попереднього розгляду окремих питань у сферах національної безпеки і оборони, а також діяльності сектору безпеки і оборони Верховна Рада України в межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, – тимчасові слідчі комісії, які діють у порядку, встановленому законом.

Відповідно до статті 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, повноваження якого визначаються законом. Кабінетом Міністрів України, Службою безпеки України, Управлінням державної охорони України подаються до Верховної Ради України щорічні письмові звіти про діяльність складових сектору безпеки і оборони.

У разі необхідності Верховна Рада України може проводити відповідно до Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», парламентські слухання з питань національної безпеки і оборони, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання. Верховна Рада України відповідно до Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», може офіційно запросити або вимагати присутності на пленарному засіданні Верховної Ради України для заслуховування посадових чи службових осіб органів сектору безпеки й оборони³⁴⁹.

Контроль, що здійснюється Кабінетом Міністрів України. Кабінет Міністрів України відповідно до ст.ст. 113, 116, 117 Конституції і законів України здійснює контроль

³⁴⁹ Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 5 зі змінами від 17.07.2020 року.

за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сферах національної безпеки й оборони, звітує з цих питань перед Президентом України і Верховною Радою України.

Кабінет Міністрів України забезпечує цивільний контроль за діяльністю Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, інших органів виконавчої влади, які входять до сектору безпеки й оборони України.

Центральні органи виконавчої влади, що мають у підпорядкуванні утворені відповідно до законів України військові формування, розвідувальні та правоохоронні органи:

1) забезпечують цивільний контроль у межах своїх повноважень;

2) створюють необхідні умови для здійснення іншими суб'єктами цивільного контролю передбачених законами повноважень;

3) забезпечують об'єктивне і своєчасне інформування Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки й оборони України про стан справ у підпорядкованих органах сектору безпеки й оборони;

4) інформують із цих питань громадськість у порядку, визначеному цим та іншими законами України³⁵⁰.

Контроль Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим і Рада міністрів Автономної Республіки Крим забезпечують на території Автономної Республіки Крим здійснення цивільного контролю за виконанням підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності, службовими (посадовими) особами

³⁵⁰ Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 5 зі змінами від 17.07.2020 року.

і громадянами законів України, інших нормативно-правових актів з питань національної безпеки й оборони, інформують із цих питань громадськість у порядку, визначеному цим та іншими законами України.

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України:

1) заслуховують, за потреби, доповіді посадових осіб правоохоронних органів, що знаходяться на відповідній території, про виконання вимог законодавства щодо забезпечення громадської безпеки та правопорядку;

2) контролюють стан допризовної підготовки і відбору громадян на військову службу, правового і соціального захисту громадян, які мають бути призвані на військову службу, перебувають на військовій службі, звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій та членів їх сімей;

3) взаємодіють з органами військового управління під час планування та проведення (в умовах присутності цивільного населення) потенційно небезпечних заходів за участю особового складу Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій, а також ліквідації їх наслідків;

4) інформують громадськість, зокрема через засоби масової інформації, про свою діяльність у виконанні завдань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки й оборони.

Для здійснення цивільного контролю органи місцевого самоврядування можуть утворювати депутатські комісії, а в місцевих органах виконавчої влади можуть створюватися відповідні підрозділи³⁵¹.

Судовий контроль. Рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, посадових і службових осіб можуть бути оскаржені в суді. Контроль за виконанням судових рішень здійснюють суди.

³⁵¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 5 зі змінами від 17.07.2020 року.

Громадський контроль. Громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституцією України, Законом України «Про громадські об'єднання» та іншими законами України. Сфера громадського контролю може бути обмежена виключно Законом України «Про державну таємницю»³⁵².

Громадяни України через участь у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; як безпосередньо, так і через об'єднання громадян привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку³⁵³.

Громадським об'єднанням, зареєстрованим у встановленому законом порядку, гарантується відповідно до Конституції і законів України, а також статутних положень можливість:

1) отримувати в установленому порядку від державних органів, зокрема від керівників складових сектору безпеки і оборони, інформацію з питань діяльності складових сектору безпеки і оборони, крім інформації з обмеженим доступом;

2) здійснювати дослідження з питань національної безпеки і оборони, публічно презентувати їх результати, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо;

3) проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції для розгляду відповідним державним органам;

³⁵² Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 5 зі змінами від 17.07.2020 року.

³⁵³ Кузьменко О. В. Адміністративне право : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2012. С. 685.

4) брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань діяльності і розвитку сектору безпеки і оборони, питань правового і соціального захисту військовослужбовців та працівників розвідувальних та правоохоронних органів, зокрема звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій та членів їх сімей.

Засоби масової інформації, висвітлюючи питання національної безпеки і оборони, інформують суспільство про стан захисту національних інтересів України. З метою систематичного інформування суспільства про діяльність сектору безпеки і оборони України, забезпечення обґрунтованості рішень державних органів з питань національної безпеки і оборони, про стан виконання заходів розвитку сектору безпеки й оборони періодично, але не рідше ніж раз на три роки, органами сектору безпеки і оборони видаються «Білі книги» або інші аналітичні документи (огляди, національні доповіді тощо).

Сектор безпеки й оборони України становить чотири взаємопов'язані складові: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Функції та повноваження складових сектору безпеки й оборони визначаються законодавством України³⁵⁴.

До суб'єктів сектору безпеки і оборони входять:

- Міністерство оборони України;
- Збройні Сили України;
- Державна спеціальна служба транспорту;
- Міністерство внутрішніх справ України;
- Національна гвардія України;
- Національна поліція України;
- Державна прикордонна служба України;
- Державна міграційна служба України;
- Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
- Служба безпеки України;
- Управління державної охорони України;

³⁵⁴ Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 5 зі змінами від 17.07.2020 року.

- Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України;
- Апарат Ради національної безпеки й оборони України;
- розвідувальні органи України;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику.

Інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції зі забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки й оборони.

Розглянемо повноваження деяких головних суб'єктів гарантування національної безпеки.

Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України»³⁵⁵ від 5 березня 1998 року, визначає правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки й оборони України, її склад, структуру, компетенцію і функції.

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

Функціями Ради національної безпеки й оборони України є:

- внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки й оборони;

- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони у мирний час;

- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони в умовах воєнного або надзвичайного станів та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

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

³⁵⁵ Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237 зі змінами від 06.12.2018 року.

До складу Ради національної безпеки й 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 й оборони України можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади, а також інші особи, визначені Президентом України.

Інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України здійснює її апарат, який підпорядковується Секретареві Ради національної безпеки й оборони України.

Апарат Ради національної безпеки й оборони України є юридичною особою. Положення про апарат Ради національної безпеки й оборони України та його структура затверджуються Президентом України за поданням Секретаря Ради національної безпеки й оборони України. Посадові особи апарату Ради національної безпеки й оборони України є державними службовцями.

Закон України «Про Службу безпеки України»³⁵⁶ від 25 березня 1992 року визначає, що Служба безпеки України – державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який гарантує державну безпеку України.

Служба безпеки України підпорядкована Президенту України.

До основних завдань СБУ відносять:

– захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці;

– попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності

³⁵⁶ Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382 зі змінами від 17.06.2020 року.

у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Систему Служби безпеки України становлять:

- Центральне управління Служби безпеки України;
- підпорядковані йому регіональні органи;
- органи військової контррозвідки;
- військові формування;
- навчальні, науково-дослідні та інші заклади Служби безпеки України³⁵⁷.

Діяльність цих органів здійснюється за такими основними напрямками:

- 1) контррозвідувальна діяльність;
- 2) боротьба з корупцією і організованою злочинністю;
- 3) розвідувальна діяльність³⁵⁸.

Для організації і проведення антитерористичних операцій та координації діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до антитерористичних операцій, при Службі безпеки України функціонує Антитерористичний центр. Положення про Антитерористичний центр при Службі безпеки України затверджується Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Службу зовнішньої розвідки України» щодо діяльності Служби зовнішньої розвідки України»³⁵⁹ від 17 липня 2020 року, визначив, що Служба зовнішньої розвідки України є розвідувальним органом України, який функціонує як окремий державний орган, не належить до системи органів виконавчої влади та здійснює свою діяльність під загальним керівництвом Президента України та демократичним цивільним контролем відповідно до Закону України «Про розвідку».

³⁵⁷ Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382 зі змінами від 17.06.2020 року.

³⁵⁸ Адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Серета, З. Р. Кісіль, Р.-В. В. Кісіль. Львів : ЛьвДУВС, 2014. С. 266.

³⁵⁹ Про внесення змін до Закону України «Про Службу зовнішньої розвідки України» щодо діяльності Служби зовнішньої розвідки України : Закон України від 17 липня 2020 року. *Офіційний вісник України*. 2020. № 64. Ст. 22.

Служба зовнішньої розвідки України як розвідувальний орган України входить до складу сил безпеки, а як військове формування – до складу сил оборони сектору безпеки й оборони України.

Загальну структуру Служби зовнішньої розвідки України становлять:

- підрозділи агентурної та технічної розвідки;
- оперативно-технічні;
- інформаційно-аналітичні;
- власної безпеки;
- інші підрозділи відповідно до визначеної Президентом України Організаційної структури Служби зовнішньої розвідки України.

Для виконання покладених на неї завдань Службою зовнішньої розвідки України можуть створюватися територіальні підрозділи в межах затвердженої загальної чисельності, а також заклади, підприємства, установи, організації.

Серед суб'єктів гарантування національної безпеки можна зазначити Управління державної охорони України³⁶⁰. Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»³⁶¹ від 4 березня 1998 року визначив, що Управління державної охорони України є державним правоохоронним органом спеціального призначення, підпорядкованим Президентові України та підконтрольним Верховній Раді України.

Державна охорона органів державної влади України та посадових осіб – це система організаційно-правових, режимних, оперативно-розшукових, інженерно-технічних та інших заходів, які здійснюються спеціально уповноваженими державними органами з метою забезпечення нормального функціонування органів державної влади України, безпеки посадових осіб та об'єктів, визначених Законом України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб».

³⁶⁰ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 597.

³⁶¹ Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 16 вересня 1998 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 236 зі змінами від 17.06.2020 року.

Національна поліція, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону України, інші центральні органи виконавчої влади України, Служба безпеки України в межах своєї компетенції та у взаємодії з Управлінням державної охорони України беруть участь у здійсненні державної охорони.

Державна охорона здійснюється щодо:

- Верховної Ради України;
- Кабінету Міністрів України;
- Конституційного Суду України;
- Верховного Суду.

Президентові України гарантується безпека в місцях його постійного і тимчасового перебування шляхом здійснення державної охорони.

Протягом строку повноважень Президента України також гарантується безпека членів його сім'ї, які проживають разом з ним або супроводжують його. Після припинення повноважень Президента України забезпечується державною охороною довічно, якщо тільки він не був усунений з поста в порядку імпічменту³⁶².

У місцях постійного і тимчасового перебування забезпечується безпека:

- Голови Верховної Ради України;
- Прем'єр-міністра України;
- Голови Конституційного Суду України;
- Голови Верховного Суду України;
- Першого заступника Голови Верховної Ради України;
- Першого віце-прем'єр-міністра України;
- Міністра закордонних справ України;
- Генерального прокурора України.

Протягом строку повноважень, зазначених у цій статті, посадових осіб також гарантується безпека членів їхніх сімей, які проживають разом з ними або супроводжують їх. Після припинення повноважень зазначені посадові особи забезпечуються державною охороною протягом року, крім випадків набрання законної сили обвинувальним вироком щодо них.

³⁶² Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 16 вересня 1998 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 236 зі змінами від 17.06.2020 року.

На Управління державної охорони України покладаються завдання:

- здійснення державної охорони щодо органів державної влади України;
- забезпечення безпеки посадових осіб, визначених цим Законом, за місцем їх перебування і на території України, і за її межами;
- забезпечення безпеки членів сімей посадових осіб, визначених цим Законом, які проживають разом з ними або супроводжують їх;
- запобігання протиправним посяганням на посадових осіб і членів їхніх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона, їх виявлення та припинення;
- охорони об'єктів, визначених цим Законом;
- забезпечення безпечної експлуатації транспортних засобів, призначених для визначених цим Законом посадових осіб;
- участі у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом³⁶³.

Закон України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України»³⁶⁴ від 23 лютого 2006 року, визначає, що Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України є державним органом, який призначений для забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, а також інших завдань відповідно до закону.

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України підпорядковується і підконтрольна Президенту України.

³⁶³ Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 16 вересня 1998 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 236 зі змінами від 17.06.2020 року.

³⁶⁴ Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 258 зі змінами від 17.06.2020 року.

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України має таку загальну структуру:

– центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах організації спеціального зв'язку, захисту інформації, телекомунікацій та користування радіочастотним ресурсом України;

— територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах організації спеціального зв'язку, захисту інформації, телекомунікацій та користування радіочастотним ресурсом України;

– територіальні підрозділи;

– Головне управління та підрозділи урядового фельд'єгерського зв'язку;

– навчальні, охорони здоров'я, санаторно-курортні та інші заклади, науково-дослідні, науково-виробничі та інші установи й організації³⁶⁵.

Основними завданнями Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України є:

– формування та реалізація державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, захисту державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах (далі – інформаційно-телекомунікаційні системи) і на об'єктах інформаційної діяльності, а також у сферах використання державних інформаційних ресурсів в частині захисту інформації, протидії технічним розвідкам, функціонування, безпеки та розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку;

– участь у формуванні та реалізації державної політики у сферах електронного документообігу (в частині захисту

³⁶⁵ Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 258 зі змінами від 17.06.2020 року.

інформації державних органів та органів місцевого самоврядування), електронної ідентифікації (з використанням електронних довірчих послуг), електронних довірчих послуг (у частині встановлення вимог з безпеки та захисту інформації під час надання та використання електронних довірчих послуг, контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг);

– забезпечення в установленому порядку та в межах компетенції діяльності суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом³⁶⁶.

Отже, діяльність зазначених органів спеціального призначення у сфері безпеки України доволі повно та обґрунтовано врегульована законодавством і здійснюється під контролем держави і суспільства.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Діяльність яких суб'єктів координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України?

2. Назвіть загальну структуру Служби зовнішньої розвідки України.

3. Дайте визначення Військово-адміністративному поділу території України та вкажіть що є основою для його здійснення.

4. Назвіть основні завдання Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

5. У яких сферах МВС України формує державну політику?

6. Назвіть систему суб'єктів публічного управління у сфері оборони.

7. Дайте визначення військово-політичному керівництву Збройних Сил України.

8. Назвіть суб'єктів цивільного контролю.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДжЕРЕЛ

1. Адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Серета, З. Р. Кісіль, Р.-В. В. Кісіль. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.

³⁶⁶ Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 258 зі змінами від 17.06.2020 року.

2. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяката ін.; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. Х. : Право, 2010. 624 с.
3. Деякі питання державного управління у сфері міграції : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 року № 559. *Офіційний вісник України*. 2010. № 51. Ст. 29 із змінами від 08.07.2015 року.
4. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Офіційний вісник України*. 2010. №72. Ст. 15 із змінами від 03.09.2019 року.
5. Кузьменко О. В. Адміністративне право : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2012. 977 с.
6. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
7. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 2. Ст. 385 із змінами від 17.06.2020 року.
8. Про внесення змін до Закону України «Про Службу зовнішньої розвідки України» щодо діяльності Служби зовнішньої розвідки України : Закон України від 17 липня 2020 року. *Офіційний вісник України*. 2020. № 64. Ст. 22.
9. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 16 вересня 1998 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 236 зі змінами від 17.06.2020 року.
10. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03 квітня 2003 року. *Офіційний вісник України*. 2003. № 17. Ст. 15 із змінами від 04.03.2020 року.
11. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 258 зі змінами від 17.06.2020 року.
12. Про затвердження військово-адміністративного поділу території України : Указ Президента України від 05 лютого 2016 року. *Офіційний вісник Президента України*. 2016. № 6. Ст. 21 із змінами від 23.01.2017 року.
13. Про затвердження положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 360. *Офіційний вісник України*. 2014. № 69. Ст. 23 із змінами від 19.08.2020 року.

14. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1052. *Офіційний вісник України*. 2015. № 102. Ст. 40 із змінами від 21.03.2018 року.
15. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. *Офіційний вісник України*. 2015. №89. Ст. 43 із змінами від 21.08.2019 року.
16. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671. *Офіційний вісник України*. 2014. № 97. Ст. 51 із змінами від 10.06.2020 року.
17. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 25.11.2016 року № 1250. *Офіційний вісник України*. 2017. №5 Ст. 94 із змінами від 27.02.2018 року.
18. Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 67 із змінами від 02.10.2019 року.
19. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 5 із змінами від 17.07.2020 року.
20. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року. *Офіційний вісник України*. 2014. № 24. Ст. 9 із змінами від 17.06.2020 року.
21. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 року. *Голос України*. 2015. № 177 (6181) із змінами від 03.04.2020 року.
22. Про оборону : Закон України від 6 грудня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 96 із змінами від 17.07.2020 року.
23. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 грудня 1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 93 із змінами від 17.06.2020 року.
24. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 57 із змінами від 07.09.2020 року.
25. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року. *Офіційний вісник Президента України*. 2010. № 32. Ст. 3 із змінами від 17 січня 2014 року.

26. Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України : Указ Президента України від 30 січня 2019 року № 23/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 13. Ст. 44.
27. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237 зі змінами від 06.12.2018 року.
28. Про розвідку України : Закон України від 17 вересня 2020 року. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 214. Ст. 38 із змінами від 05.10.2017 року.
29. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382 зі змінами від 17.06.2020 року.
30. Про утворення Національної поліції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2015 року. *Офіційний вісник України*. 2015. № 72. Ст. 61.

Розділ 13

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ

13.1. Публічне адміністрування та економіка

Публічне адміністрування охоплює всі три сфери влади: виконавчу, законодавчу та судову та їх взаємовідносини. Узагальнення теорії та досвіду реалізації концепції Public administration можна знайти у глосарії «Програми розвитку ООН», де зазначається, що термін Public administration має два тісно пов'язаних значення: по-перше, це цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансують за кошт державного бюджету і який відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади, її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; по-друге, це управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг³⁶⁷.

В Україні широко використовуються терміни «публічне управління» та «публічне адміністрування», зміст яких переважна більшість науковців ототожнюють. Терміни «публічне управління» і «публічна адміністрація» використовують поряд з усталеними поняттями «державне управління» і «державна адміністрація». Оскільки державне управління є видом публічного управління, а термін публічна адміністрація по факту є сучасним розумінням поняття державного управління в умовах демократизації, переходу до «людиноцентриської» концепції, то можна сказати, що співвідносячи поняття

³⁶⁷ Публічне управління та адміністрування : навч. посібник / О. В. Скидан, В. П. Якобчук, Н. В. Дацій, Є. І. Ходаківський та ін. ; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. С. 74.

публічна адміністрація та публічне управління, перше входить до змісту останнього, бо державне управління це публічна адміністрація, тобто різновид публічного управління³⁶⁸.

Так, можна надати розгорнуте визначення терміна «публічне адміністрування» як цілісного структурованого процесу, що є складовою публічного (державного) врядування (управління), яке здійснюється сукупністю органів державної влади та місцевого самоврядування задля забезпечення сталого й всебічного розвитку держави загалом й окремих її регіонів на засадах ефективного використання сучасних управлінських методів і механізмів, які ґрунтуються на принципах демократії, законності та верховенства права, пріоритету прав людини, а також ефективного використання та розподілу наявних ресурсів держави, що дає змогу забезпечити соціальну рівність та високий рівень задоволення суспільних потреб.

Публічна адміністрація – це система публічних інституцій та їх діяльності, яка є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Функції публічної адміністрації³⁶⁹:

- управління суспільством загалом;
- управління у сфері економіки (забезпечення матеріальних і духовних потреб усіх членів суспільства);
- управління у сфері соціальних відносин (соціальна сфера життя суспільства охоплює працю, охорону здоров'я, освіту, науку, культуру, національні та релігійні взаємовідносини, соціальне та пенсійне забезпечення);
- управління у сфері адміністративно-політичній (внутрішня і зовнішня політика);
- управління в галузі культури та ідеології (до неї належать конституційні норми про свободу слова, друку,

³⁶⁸ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса та ін. ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 370.

³⁶⁹ Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. К. : Знання, 2009. 582 с.

інформації, наукової, творчої та викладацької діяльності, захист пам'яток історії та культури);

– управління у сфері особистого життя людини (регулювання особистого життя людини державою мінімальне і можливе лише в тих межах, коли воно отримує суспільне значення (виховання дітей, моральних норм)³⁷⁰.

Комплексний механізм публічного адміністрування складається з таких видів механізмів³⁷¹:

– економічного (механізм публічного адміністрування банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю);

– мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, які спонукають державних службовців до високоефективної роботи);

– організаційного (об'єкти, суб'єкти публічного адміністрування, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

– політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

– правового (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо)³⁷².

Усе це впливає не тільки на власне економічні процеси, але й стимулює соціальні зміни в суспільстві, відкриваючи простір для нових соціальних ролей. Це свідчить, що економіка є одним з найвагоміших соціальних інститутів суспільства, суттєво впливає на соціальні відносини, спрямованість соціальних процесів, які є основою життєдіяльності суспільства. Економічні відносини визначають суспільне становище

³⁷⁰ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса та ін. ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 375.

³⁷¹ Там само. С. 376.

³⁷² Оболенський О. Ю., Борисевич С. О., Коник С. М. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни. Публічне управління: наукова розробка. К. : НАДУ, 2011. 56 с.

соціальних спільнот, їх соціальні зв'язки та особливості взаємодії³⁷³.

Економіка – це система взаємопов'язаних галузей та комплексів народного господарства, яка охоплює три взаємозв'язані і взаємозалежні ланки, такі як суспільне виробництво, розподіл і обмін виробленого продукту в масштабах усієї держави, з метою задоволення потреб суспільства. Основними складовими економічної системи України є: енергетичний комплекс, агропромисловий комплекс, промисловість, торговельний комплекс, побутове обслуговування населення, житлове господарство, сфера використання й охорони природних ресурсів³⁷⁴.

Тому під економічними основами публічного адміністрування доцільно розглядати складові відновлення економічного розвитку національної економіки та подолання макроекономічних дисбалансів. В економіці України має бути знайдений потенціал для забезпечення стійкої динаміки економічного розвитку і створення нових робочих місць. Це неможливо здійснити без дієвого та рішучого виправлення нагромаджених у попередні роки макроекономічних дисбалансів та усунення передумов, які їх викликають. Україні потрібна модель ефективної економіки з модернізованою справедливою соціальною системою і сприянням стійкому росту, що забезпечить добробут для всіх категорій населення навіть у важкі часи. Держава має докласти всіх зусиль, щоб національна економіка як органічний складник міжнародного економічного організму у процесі внутрішніх перетворень отримала потужний імпульс від взаємовигідного використання його фінансового, інформаційного та технологічного капіталу³⁷⁵.

В Україні назріла потреба кардинальної зміни економічної моделі розвитку. Суспільство сформувало запит на розвиток справжньої ринкової економіки – із системою

³⁷³ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса та ін. ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 376.

³⁷⁴ Там само. С. 369.

³⁷⁵ Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / О. В. Скидан, В. П. Якобчук, Н. В. Дацій та ін. ; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. С. 75.

стримувань і противаг у вигляді непорушних інститутів приватної власності, міцного середнього класу, розвиненого підприємництва, ефективних і підконтрольних суспільству державних органів нагляду, справедливого правосуддя, потужних профспілок, незалежних ЗМІ та активних громадянських інститутів. Це вимагає докорінної модернізації моделі взаємовідносин між суб'єктами економіки й державою.

Економічні перетворення мають забезпечити такі базові пріоритети³⁷⁶.

1. Економічне зростання, спрямоване на розподіл результатів економічного розвитку на поліпшення якості життя громадян та подолання нерівності. Досягнення високих показників економічного зростання не самоціллю, а має бути спрямоване на підвищення якісних параметрів життя українських громадян, розширення доступу до суспільних благ, зростання національного добробуту та його гармонійний розподіл. Ціле-спрямована політика, орієнтована на участь усіх верств населення у розподілі результатів економічного розвитку та скорочення розриву в доходах, має бути основним непорушним базисом нового економічного консенсусу та імперативом відновлення довіри між суб'єктами суспільних відносин.

2. Побудова відкритої конкурентоспроможної економіки. Нині економіка України є відкритою і базується на підходах, які визнають міжнародну конкуренцію найбільш дієвим інструментом зміцнення економічних позицій держави на глобальному ринку.

Підвищення конкурентоспроможності національної економіки відповідає завданням подолання неефективності системи управління та структурних дисбалансів, прискорення процесів адаптації до інформаційно-технологічної парадигми розвитку, характерної для сучасної глобальної економіки³⁷⁷.

Важливими рушійними силами таких реформ мають стати: залучення до інвестиційного процесу громадян України, чого варто досягати у спосіб підвищення рівня довіри та гарантування прав не лише зовнішніх, а й внутрішніх інвесторів;

³⁷⁶ Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / О. В. Скидан, В. П. Якобчук, Н. В. Дацій та ін. ; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. С. 76.

³⁷⁷ Там само. С. 78.

всебічне стимулювання всіх форм підприємництва та торгівлі; утвердження належної ролі технологічних чинників забезпечення конкурентоспроможності національних підприємств на основі запровадження інформаційно-комунікаційних і технологічних новацій.

3. Продовження євроінтеграційного курсу, забезпечення якого має стати загальнонаціональною філософією впровадження європейських цінностей в українську економічну модель розвитку. Європейські стандарти динамічно просуваються у внутрішні регламенти держави. Головний тягар імплементації Угоди про асоціацію з ЄС, а відповідно, і робота щодо поглиблення євроінтеграції лежить на плечах міністерств та відомств, державних та приватних корпорацій і банків, об'єднань підприємців та інститутів громадянського суспільства. Кожна установа в межах своєї відповідальності має крок за кроком наближати економіку й суспільство до стандартів життя ЄС. Створення «європейської атмосфери» відповідає прагненню України повноцінно повернутися до сім'ї європейських народів. Це вимагає висвітлення в засобах масової інформації та наукових дискусіях, активізації участі у проведенні торговельних виставок з європейськими партнерами, поліпшення транспортних зв'язків та комунікацій, утворення спільних підприємств, розбудови спільного інформаційно-технологічного простору тощо.

4. Демонтаж системної корупції, що має стати основою національного консенсусу щодо моделі економічного розвитку України. Це зумовлено обсягами корупції, її особливою природою в українському суспільстві та необхідністю мінімізації її виявів у національній економіці. У цьому контексті суспільний запит передусім полягає у ліквідації «політичної корупції», яка має стати в Україні маргінальним явищем. Інституціоналізації мають підлягати процеси впорядкування відносин політично пов'язаних бізнесменів, які мають стати об'єктом відкритого громадського контролю, а також контролю з боку фінансових інституцій та ЗМІ. Важливо зазначити, що це не боротьба з багатством, а забезпечення цивілізованого функціонування системи влади.

5. Непорушне забезпечення права власності як базового інституту економічного розвитку України. Багаторічне ігнорування проблем, що існують у системі забезпечення прав власності,

насамперед корпоративної, неминуче знову і знову загострюватиме інші економічні хвороби – корупцію, монопольне завищення цін, рейдерство. Органи державного нагляду України мають навести порядок щодо питань реєстрації прав корпоративної власності. Мають бути гарантовані прозорість і дотримання прав власників, а також повнота розрахунків за операціями купівлі-продажу корпоративних прав власності³⁷⁸.

6. Забезпечення випереджального розвитку економіки України на основі підвищення рівня технологічності. В умовах втрати п'ятої частини промислового потенціалу для України особливої важливості набуває національна концепція реіндустріалізації на основі інновацій, що передбачає підвищення ролі інформаційно-комунікаційних технологій, збільшення частки наукоємних галузей у структурі виробництва та експорту тощо. Необхідно відмовитися та послідовно виводити з експлуатації корупції, її особливою природою в українському суспільстві та необхідністю мінімізації її виявів у національній економіці³⁷⁹.

7. Розширення міжнародного співробітництва, що має поглибити економічні інтеграційні процеси на основі європейських цінностей. Україні варто послідовно зміцнювати двосторонні економічні взаємовідносини (зі США, ЄС, Японією, Канадою, Австралією та іншими країнами), розширювати порядок денний участі в роботі міжнародних економічних організацій (СОТ, МВФ, ОЕСР та ін.). Залучення фінансового й консультативного потенціалу міжнародних організацій дасть змогу Україні у стислі терміни досягти прогресу в розвитку підприємництва, боротьбі з корупцією, поліпшити державне управління та підвищити секторну конкурентоспроможність, удосконалити законодавство України з урахуванням передового міжнародного досвіду, розширити представництво в роботі органів міжнародних організацій. Необхідним є посилення економічної взаємодії України з країнами Африки, Азії та Латинської Америки, а також регіональними економічними організаціями.

³⁷⁸ Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / О. В. Скидан, В. П. Якобчук, Н. В. Дацій та ін. ; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. С. 78.

³⁷⁹ Там само. С. 79.

Деформована національна економічна модель, побудована на високій імпортній залежності та надмірній експорторієнтованості, виявилася критично вразливою до економічних шоків. Тенденції економічного розвитку України свідчать про поглиблення рецесії національної економіки; збільшення економічного розриву порівняно з іншими країнами Європи; скорочення експортного потенціалу; поглиблення стагнації в інвестиційній сфері; загострення проблеми моральної та фізичної застарілості основних засобів; деіндустріалізації та закріплення низькотехнологічної структури економіки; нестабільність національної грошової одиниці в умовах високої зовнішньоекономічної залежності; високий інфляційний тиск на тлі загального дефляційного тренду в більшості розвинених країн світу; зниження внутрішнього попиту та формування небезпечного тренду погіршення стандартів життя широких верств населення та потреби в компенсаторних чинниках підтримання платоспроможного попиту; накопичення боргового дисбалансу³⁸⁰.

Вказані процеси свідчать про глибоку кризу та хибність моделі економічного розвитку України і дисонують з цілями та завданнями європейської інтеграції. Подолання деструктивних процесів залежить від результативності реформ та їх спрямованості на врівноваження макроекономічних дисбалансів.

Основними напрямками економічної політики, що визначаються державою, є³⁸¹:

– структурно-галузева політика, спрямована на здійснення державою прогресивних змін у структурі народного господарства, удосконалення міжгалузевих та внутрішньогалузевих пропорцій, стимулювання розвитку галузей, які визначають науково-технічний прогрес, забезпечують конкурентоспроможність вітчизняної продукції та зростання рівня життя населення. Складовими цієї політики є промислова, аграрна, будівельна та інші сфери економічної політики,

³⁸⁰ Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / О. В. Скидан, В. П. Якобчук, Н. В. Дацій та ін. ; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. С. 80.

³⁸¹ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса та ін. ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 372.

щодо яких держава здійснює відносно самостійний комплекс заходів стимулюючого впливу;

- інвестиційна політика, спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва, переважно у галузях, розвиток яких визначено як пріоритети структурно-галузевої політики, а також забезпечення ефективного і відповідального використання цих коштів та здійснення контролю за ними;

- амортизаційна політика, спрямована на створення суб'єктам господарювання найбільш сприятливих та рівноцінних умов забезпечення процесу простого відтворення основних виробничих і невиробничих фондів переважно на якісно новій техніко-технологічній основі;

- політика інституційних перетворень, спрямована на формування раціональної багатукладної економічної системи шляхом трансформування відносин власності, здійснення роздержавлення економіки, приватизації та націоналізації виробничих фондів, забезпечення на власній основі розвитку різних форм власності і господарювання, еквівалентності відносин обміну між суб'єктами господарювання, державну підтримку і захист усіх форм ефективного господарювання та ліквідацію будь-яких протизаконних економічних структур;

- цінова політика, спрямована на регулювання державою відносин обміну між суб'єктами ринку з метою забезпечення еквівалентності в процесі реалізації національного продукту, дотримання необхідної паритетності цін між галузями та видами господарської діяльності, а також забезпечення стабільності оптових та роздрібних цін;

- антимонопольно-конкурентна політика, спрямована на створення оптимального конкурентного середовища діяльності суб'єктів господарювання, забезпечення їх взаємодії на умовах недопущення проявів дискримінації одних суб'єктів іншими, насамперед у сфері монопольного ціноутворення та через зниження якості продукції, послуг, сприяння зростанню ефективної соціально орієнтованої економіки;

- бюджетна політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у народне господарство, узгодження

загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу;

– податкова політика, спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян під час оподаткування їх доходів;

– грошово-кредитна політика, спрямована на забезпечення народного господарства економічно необхідним обсягом грошової маси, досягнення ефективного готівкового обігу, залучення коштів суб'єктів господарювання та населення до банківської системи, стимулювання використання кредитних ресурсів на потреби функціонування і розвитку економіки;

– валютна політика, спрямована на встановлення і підтримання паритетного курсу національної валюти щодо іноземних валют, стимулювання зростання державних валютних резервів та їх ефективне використання;

– зовнішньоекономічна політика, спрямована на регулювання державою відносин суб'єктів господарювання з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника³⁸².

13.2. Публічне управління у сфері економічного розвитку, торгівлі та енергетики

Економіка – це система взаємопов'язаних галузей та комплексів народного господарства, що охоплює взаємозв'язані та взаємозалежні ланки: суспільного виробництва, розподілу, обміну виробленого продукту в масштабах усєї держави, задля задоволення потреб суспільства³⁸³.

³⁸² Коваленко В. В. Курс адміністративного права. URL: <http://westudents.com.ua/glavy/64423-rozdl-1-publchne-adminstruvannya-vekonomchny-sfer.html>
<http://library.if.ua/book/112/7568.html>

³⁸³ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса та ін. ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 402.

Стан економіки, рівень її розвитку та ефективність залежать від спроможності державної влади управляти виробництвом і обігом виробленої продукції.

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.

Отже, усі перелічені галузі й комплекси перебувають у тісній взаємодії, кожна з них складається з декількох підгалузей. Підгалузі відрізняються, з одного боку, значною самостійністю, а з другого боку – взаємозалежністю й інтегрованістю з економічною системою загалом. Наприклад, промисловість поділяється на машинобудівну, хімічну, металургійну, легку тощо. 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'язків³⁸⁴.

Економіка розвивається разом із суспільством, породжується ним і водночас впливає на нього. У цьому виявляється її генетична функція. Матеріальні потреби становлять сукупність базових потреб особистості й формують цінності, ціннісні орієнтації, впливаючи на соціалізацію індивідів. У цих процесах реалізують себе ціннісно-нормативна та виховна функції економіки. Як соціальна система, що впливає на розвиток суспільних відносин, економіка виконує в суспільстві інтегративну функцію, що виражається у забезпеченні єдності інтересів працюючих, створенні соціально-економічних груп і верств. Однією з головних функцій економіки є регулятивна (збереження відносної цілісності суспільства) і творча (пов'язана з виробництвом засобів подальшого розвитку

³⁸⁴ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса та ін. ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 402.

суспільного й індивідуального життя). Адаптаційна функція економіки спрямована на забезпечення функціонування і розвиток виробництва, розподіл, обмін і споживання.

Публічне регулювання економічних процесів органічно поєднується з ринковими механізмами є складовою частиною сучасної ринкової економіки, що і визначає його зміст.

З урахуванням пріоритетності *публічна адміністрація виконує такі основні функції в сфері економіки*³⁸⁵:

- організаційна;
- контрольна;
- захисту ринкових основ господарювання;
- регулятивна.

Організаційна функція охоплює нормотворчу діяльність, тобто створення правової основи здійснення господарської діяльності та організаційних структур публічної адміністрації, які будуть забезпечувати реалізацію цих норм.

До такої основи належать: Конституція України, Господарський кодекс України, закони «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», про «Державний бюджет» на певний рік та інші закони та підзаконні акти.

Контрольна функція охоплює контроль за дотриманням правових норм і законодавства в сфері господарювання. Така діяльність здійснюється відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю). Крім цього, контроль може здійснюватись за виконанням доходної та видаткової частини бюджету, розвитком

³⁸⁵ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса та ін. ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 403.

зовнішньоекономічних зв'язків, контроль за суб'єктами владних повноважень під час реалізації ними заходів державного регулювання та ін.

Функція захисту господарських відносин, насамперед, спрямована на:

– захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

– недопущення концентрації, узгоджених дій суб'єктів господарювання та регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

– здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель³⁸⁶.

Зміст регулятивної функції полягає в тому, що публічна адміністрація для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності, до яких, відповідно до ст. 12 Господарського кодексу України, належать:

- ліцензування, патентування і квотування;
- сертифікація та стандартизація;
- застосування нормативів та лімітів;
- регулювання цін і тарифів;
- державне замовлення;
- надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

Ключові функції економіки зумовлюють нові соціальні процеси.

1. Підтримання і розвиток форм суспільного розподілу праці. Відбувається це шляхом відтворення трудових ресурсів, розподілу робочих місць і перерозподілу кадрів. Вона передбачає гнучкі та мобільні механізми кадрової політики.

³⁸⁶ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса та ін. ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 404.

За сучасних умов відбувається інтенсивний перерозподіл кадрів, з'являються нові професійні групи, насамперед у приватному секторі, сфері обслуговування, торгівлі.

2. Посилення стимулів до праці та економічна зацікавленість її результатами. Хоча економічні чинники мотивації праці посідають одне з провідних місць, нерідко трапляються неадекватна оплата праці, затримання заробітної плати, що негативно впливає на трудову мотивацію працівників, активізує вплив кадрів, міграційні процеси.

3. Оновлення форм організації виробництва, систем стимулювання, пошук нових типів економічної поведінки.

Усе це впливає не тільки на економічні процеси, але й стимулює соціальні зміни в суспільстві, відкриваючи простір для нових соціальних ролей. Це свідчить, що економіка є одним з найвагоміших соціальних інститутів суспільства, суттєво впливає на соціальні відносини, спрямованість соціальних процесів, які є основою життєдіяльності суспільства. Економічні відносини визначають суспільне становище соціальних спільнот, їх соціальні зв'язки та особливості взаємодії³⁸⁷.

Загальна мета діяльності держави полягає в забезпеченні дотримання національних інтересів, які визначено ст.ст. 2, 3, 5 Конституції України. Ними є територіальна недоторканність і цілісність, забезпечення прав і свобод людини, здійснення народом влади безпосередньо й через органи державної влади та місцевого самоврядування. Конкретні засоби досягнення цієї загальної мети залежать від об'єкта, на який здійснюють вплив уповноважені державні органи³⁸⁸.

До економічної діяльності держави варто віднести діяльність, що закріплена ст. 10 Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. №436-IV³⁸⁹ 1 і названа напрямками економічної

³⁸⁷ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса та ін. ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 405.

³⁸⁸ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 340 с.

³⁸⁹ Господарський кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. № 19–20. № 21–22. Ст. 144.

політики держави, за винятком положень, які стосуються бюджетної, податкової, грошово-кредитної, валютної політики. Тож до економічної діяльності держави належить діяльність щодо реалізації структурно-галузевої, інвестиційної, амортизаційної політики, політики інституційних перетворень, антимонопольно-конкурентної, зовнішньоекономічної політики.

Основною метою державного регулювання економіки є виконання завдань, що впливають на організацію ринку, ринково-конкурентних відносин, досягнення економічних, соціальних та фіскальних цілей, спрямованих на підтримку і забезпечення ринкового порядку в державі, корегування розподілу ресурсів задля впливу на господарюючу структуру і структуру національного продукту.

Зміст державного регулювання економіки комплексно розкривають його основні функції, які є, з одного боку, логічним продовженням функцій держави, їх конкретизацією, а з іншого – зумовлені неспроможністю ринкового механізму саморегулювання та монополістичної плановірності забезпечити стабільний розвиток економічної системи. До таких функцій належать:

1) управління розвитком усіх підсистем цілісної економічної системи в процесі їх діалектичної взаємодії (за винятком провідної ланки господарського механізму – державного регулювання економіки). Ця функція здійснюється завдяки впровадженню і вдосконаленню всіх форм економічної політики та форм та методів державного регулювання економіки;

2) забезпечення плановірного розвитку економічної системи передусім на основі використання законів плановірного розвитку, одержавлення сучасної економіки у розвинутих країнах. Ця функція може бути реалізована шляхом запровадження довготривалих планів економічного розвитку у формі директивного планування державного сектору економіки, прогнозування та програмування економіки, використання важелів анти циклічного регулювання економіки, здійснення структурної політики тощо;

3) забезпечення цілісного еколого-економічного відтворення національної економічної системи через послаблення і поступове подолання економічної кризи, використання

різноманітних правових, економічних та адміністративних важелів щодо охорони довкілля;

4) забезпечення відносно рівномірного розвитку регіонів країни внаслідок мобілізації і оптимального використання наявних в регіонах матеріальних, трудових, фінансових та інших видів ресурсів шляхом здійснення раціональної економічної політики;

5) перерозподіл національного доходу з метою справедливого розподілу доходів між найбагатшими і найбіднішими верствами населегаія та їх соціального захисту. Функція реалізується шляхом проведення збалансованої соціальної політики;

6) подолання найбільших проявів монополізму та монополістичних тенденцій в економіці через проведення антимонопольної, зокрема антитрестівської політики;

7) створення єдиної нормативної бази для здійснення різних форм економічної політики, передусім фінансово-кредитної, податкової, амортизаційної та ін.³⁹⁰

Ефективне функціонування економіки неможливе без розумної економічної політики, без реалізації публічною адміністрацією своїх регулятивних, і правозастосовних та правоохоронних функцій у народному господарстві.

Державна економічна політика – це закріплені у відповідних економіко-правових документах (прогнозах, програмах, законодавчих актах) цілі і завдання, що ставить держава, забезпечуючи комплексне вирішення подвійного завдання: поєднання в економічному житті ринкових засад господарювання і соціальної спрямованості економіки. Водночас держава застосовує економічну стратегію та економічну тактику³⁹¹.

У ст. 10 Господарського кодексу (ГК) України закріплені основні напрями економічної політики держави структурно-галузева, інвестиційна, амортизаційна політика, політика інституційних перетворень, цінова, антимонопольно-

³⁹⁰ Нехаичук Д. В. Механізми державного регулювання фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку країни: теорія, методологія, практика : монографія. К. : ТОВ «ДКС Центр», 2015. С. 21.

³⁹¹ Бурбика М. М., Солонар А. В., Янішевська К. Д. Адміністративне право України: навч. посіб. Суми : Видавниче підприємство «Мрія», 2015. С. 152.

конкурентна, бюджетна, податкова, грошово-кредитна, валютна і зовнішньоекономічна політика³⁹².

Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері економіки здійснюється за декількома основними напрямками:

1) забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку економіки: стимулювання розвитку окремих галузей і виробництв, сфер економічного розвитку; залучення іноземних інвестицій; ціноутворення тощо;

2) впорядкування відносин власності шляхом визначення тих сфер економіки, які можуть скластися щодо об'єктів недержавної власності та механізму їх набуття – наприклад, шляхом приватизації, а також антимонопольного регулювання (створення конкурентного середовища) та чітке закріплення статусу суб'єктів державної власності;

3) адміністративно-правове регулювання зовнішньоекономічних відносин. До видів зовнішньоекономічної діяльності, які здійснюють в Україні суб'єкти цієї діяльності, належать: експорт та імпорт товарів, капіталів та робочої сили; надання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України послуг іноземним суб'єктам господарської діяльності; наукова, науково-технічна, науково-виробнича, виробнича, навчальна та інша кооперація з іноземними суб'єктами господарської діяльності тощо;

4) адміністративно-правові засоби державного впливу у сфері економіки: реєстрація, ліцензування, патентування, квотування, сертифікація, надання дозволів, реалізація адміністративно-юрисдикційних прав тощо.

Проте ступінь її втручання в економічні процеси напряму залежить від характеру та моделі економічної організації суспільства.

У ст. 7 Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» визначено такі основні засади в економічній сфері:

– забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, досягнення високих темпів її зростання, забезпечення макроекономічної стабільності та низького рівня інфляції;

³⁹² Господарський кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. № 19-20. № 21-22. Ст. 144.

– розвиток внутрішнього ринку, підвищення ефективності його функціонування та вдосконалення механізмів державного регулювання, забезпечення збалансованості попиту та пропозиції на окремих ринках;

– проведення стабільної, раціональної та справедливої податкової політики, яка передбачає зниження податкового навантаження на економіку з розширенням бази оподаткування;

– проведення прозорої та виваженої бюджетної політики як дієвого інструменту соціально-економічного розвитку, захисту вразливих верств населення та інвестування в реальний сектор економіки для підтримки національного товаровиробника і збереження робочих місць;

– проведення ефективної політики управління державним боргом;

– підвищення результативності державних видатків, реалізація прозорої політики закупівель за державні кошти, яка гарантуватиме раціональне використання ресурсів;

– забезпечення економічної збалансованості розвитку регіонів, узгодженості напрямів їх розвитку із загальнонаціональними потребами;

– створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, спрощення умов започаткування бізнесу та виходу з нього, зменшення втручання держави в економічну діяльність суб'єктів господарювання, спрощення системи отримання дозволів, зниження тиску на бізнес з боку контролюючих органів;

– перехід на європейську модель ринкового нагляду, якості та безпеки продукції;

– впровадження європейських підходів у сфері делегування функцій держави суб'єктам господарювання;

– розвиток конкуренції як основного чинника підвищення ефективності економіки, забезпечення дієвого регулювання діяльності природних монополій, недопущення проявів монополізму на державному та регіональному рівнях;

– запровадження економічних стимулів для заохочення модернізації національного виробництва, спрямування інвестицій у новітні технології, формування національної

інноваційної інфраструктури та державних програм промислової модернізації³⁹³.

Державне регулювання економіки є діяльністю держави, що здійснюється за допомогою наявних у неї інструментів та з метою цілеспрямованого впливу на структурні складові економіки країни та їх динаміку, відповідно до поставлених цілей. Варто виокремити декілька важливих моментів. По-перше, цілеспрямованість впливу означає, що держава здійснює певні заходи, розуміючи чого вона хоче досягнути. Державним регулюванням економіки є лише ті дії, які безпосередньо мають на меті вплив на економіку. Наприклад, виплата заробітної плати державним чиновникам не є проявом ДРЕ, хоча відбувся вплив на сукупний попит. Вплив на економіку відбувається практично будь-якими діями держави, однак не всі дії держави можна трактувати як ДРЕ. По-друге, ДРЕ є наслідком застосування певних інструментів, адже для будь-якого впливу необхідно мати інструментарій. По-третє, таке регулювання спрямоване на досягнення певних цілей, що проявляється у перманентному прагненні рухатись від наявного стану до бажаного. ДРЕ не можливе без розуміння того, що є зараз, та того, що є бажаним. По-четверте, ДРЕ не є дискретним чи тимчасовим (на відміну від деяких його конкретних проявів)³⁹⁴.

Основними формами реалізації державою економічної політики є довгострокова (стратегічна) і поточна (тактична) економічна політика, спрямована на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення загалом. Мета такої політики досягається за допомогою:

а) економічної стратегії. Це обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення великомасштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства,

³⁹³ Про засади внутрішньої та зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 527.

³⁹⁴ Трофимчук О. А. Державне регулювання економіки: теоретичне переосмислення в XXI столітті. *Економіка та держава*. 2020. № 6. С. 206.

підвищення народного добробуту. Економічна стратегія охоплює визначення пріоритетних цілей народного господарства, засобів та способів їх реалізації, зважаючи на зміст об'єктивних процесів і тенденцій, що мають місце в національному та світовому господарстві, та враховуючи законні інтереси суб'єктів господарювання;

б) економічної тактики – сукупності найближчих цілей, завдань, засобів і способів їх досягнення для реалізації стратегічного курсу економічної політики в конкретних умовах, що складаються в поточному періоді розвитку народного господарства³⁹⁵.

Здійснення державою економічної стратегії і тактики у сфері господарювання спрямовуються на створення економічних, організаційних та правових умов, за яких суб'єкти господарювання у своїй діяльності зважають на показники прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку. Так, лише законами визначаються принципи державного прогнозування і розробки програм економічного та соціального розвитку України, система прогнозних і програмних документів, вимоги до їх змісту, а також загальний порядок розробки, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку, повноваження та відповідальність публічної адміністрації в цих питаннях.

Основними формами державного планування господарської діяльності є Державна програма економічного та соціального розвитку України, Державний бюджет України, а також інші державні програми з питань економічного і соціального розвитку, порядок розробки, завдання та реалізація яких визначаються законом про державні програми.

Активну участь у розробці та реалізації програм економічного розвитку беруть також органи влади Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно, які відповідно до ст.ст. 116, 138 та 143 Конституції України наробляють і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку

³⁹⁵ Курс адміністративного права України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 460.

відповідних адміністративно-територіальних одиниць і здійснюють планування економічного та соціального розвитку цих територій.

Основними напрямками економічної політики, що визначаються державою, є:

1) структурно-галузева політика, спрямована на здійснення державою прогресивних змін у структурі народного господарства, удосконалення міжгалузевих та внутрішньогалузевих пропорцій, стимулювання розвитку галузей, які визначають науково-технічний прогрес, забезпечують конкурентоспроможність вітчизняної продукції та зростання рівня життя населення. Складовими цієї політики є промислова, аграрна, будівельна та інші сфери економічної політики, щодо яких держава здійснює відносно самостійний комплекс заходів стимулюючого впливу;

2) інвестиційна політика, спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва, переважно у галузях, розвиток яких визначено як пріоритети структурно-галузевої політики, а також забезпечення ефективного і відповідального використання цих коштів та здійснення контролю за ним;

3) амортизаційна політика, спрямована на створення суб'єктам господарювання найбільш сприятливих та рівноцінних умов забезпечення процесу простого відтворення основних виробничих і невиробничих фондів переважно на якісно новій техніко-технологічній основі;

4) політика інституційних перетворень, спрямована на формування раціональної багатукладної економічної системи шляхом трансформування відносин власності, здійснення роздержавлення економіки, приватизації та націоналізації виробничих фондів, забезпечення на власній основі розвитку різних форм власності і господарювання, еквівалентності відносин обміну між суб'єктами господарювання, державну підтримку і захист усіх форм ефективного господарювання та ліквідацію будь-яких протизаконних економічних структур;

5) цінова політика, спрямована на регулювання державою відносин обміну між суб'єктами ринку з метою забезпечення еквівалентності в процесі реалізації національного продукту,

дотримання необхідної паритетності цін між галузями та видами господарської діяльності, а також забезпечення стабільності оптових та роздрібних цін;

6) антимонопольно-конкурентна політика, спрямована на створення оптимального конкурентного середовища діяльності суб'єктів господарювання, забезпечення їх взаємодії на умовах недопущення проявів дискримінації одних суб'єктів іншими, насамперед у сфері монопольного ціноутворення та через зниження якості продукції, послуг, сприяння зростанню ефективної соціально орієнтованої економіки;

7) бюджетна політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у народне господарство, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості під час перерозподілу національного доходу;

8) податкова політика, спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів;

9) грошово-кредитна політика, спрямована на забезпечення народного господарства економічно необхідним обсягом грошової маси, досягнення ефективного готівкового обігу, залучення коштів суб'єктів господарювання та населення до банківської системи, стимулювання використання кредитних ресурсів на потреби функціонування і розвитку економіки;

10) валютна політика, спрямована на встановлення і підтримання паритетного курсу національної валюти щодо іноземних валют, стимулювання зростання державних валютних резервів та їх ефективне використання;

11) зовнішньоекономічна політика, спрямована на регулювання державою відносин суб'єктів господарювання з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника.

Повноваження публічної адміністрації в сфері публічного адміністрування економіки ґрунтуються на конституційних

основах правового господарського порядку в Україні, якими є: право кожного громадянина користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону; забезпечення державою захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальної спрямованості економіки, недопущення використання власності на шкоду людині і суспільству; право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; визнання усіх суб'єктів права власності рівними перед законом, непорушності права приватної власності, недопущення протиправного позбавлення власності; економічна багатоманітність, забезпечення державою екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України; забезпечення державою належних, безпечних і здорових умов праці, захист прав споживачів; взаємовигідне співробітництво з іншими країнами; визнання і дія в Україні принципу верховенства права³⁹⁶.

Верховна Рада України здійснює регулятивний вплив на економіку України за рахунок того, що до її повноважень належать:

- прийняття законів у сфері економіки;
- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, ухвалення рішення щодо звіту про його виконання;
- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, частиною яких є економічна політика держави;
- затвердження загальнодержавних програм економічного розвитку, охорони довкілля;
- розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

³⁹⁶ Курс адміністративного права України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 464.

– призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати, Голови Національного банку України та половини складу Ради Національного банку України;

– надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України;

– затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності та ін.

Президент України відповідно до покладених на нього обов'язків має такі повноваження в сфері економіки:

– звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

– призначає половину складу Ради Національного банку України; призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

– утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що діють в сфері економіки, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України відповідно до ст. 116 Конституції забезпечує державний суверенітет та економічну самостійність України, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової (фіскальної) політики, рівні умови розвитку всіх форм власності, організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України тощо³⁹⁷.

До основних завдань Кабінету Міністрів України у сфері економіки належать:

1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

³⁹⁷ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, зокрема амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм³⁹⁸.

Реалізації Урядом України повноважень у економічній сфері сприяють різноманітні програми.

Серед таких є Постанова Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 р. № 179 «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року. Стратегія є основою під час розроблення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади планів заходів, проектів програмних і стратегічних документів, проектів законів та інших актів законодавства; заходи щодо реалізації визначених Стратегією шляхів досягнення стратегічних цілей і відповідних завдань державної економічної політики включаються до планів діяльності Кабінету Міністрів України; програмні та стратегічні документи Кабінету Міністрів України, плани діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади увідповіднюється до Стратегії (у разі потреби) і виконуються з урахуванням пріоритетності досягнення визначених Стратегією стратегічних цілей³⁹⁹.

Ця Стратегія визначає довгострокову економічну візію, принципи і цінності, «червоні лінії» (неприпустимі напрями руху), основні напрями (вектори) економічного розвитку

³⁹⁸ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222. Редакція від 20.03.2020, підстава – 524-IX. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

³⁹⁹ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#n11>

та за кожним з 20 напрямів – стратегічні цілі, шляхи їх досягнення з урахуванням наявних і потенційних викликів і бар'єрів, а також основні завдання державної економічної політики та цільові індикатори на період до 2030 року.

Стратегія передбачає поетапне досягнення мети щодо підвищення рівня добробуту населення. Першочерговим етапом є формування конкурентоспроможних умов для бізнесу та інвестицій, а також відновлення довіри до державних інститутів. Це дасть змогу перемогти у конкуренції за капітал на світовому ринку та як результат залучити інвестиції для модернізації секторів економіки.

Трансформовані та високопродуктивні сектори економіки зможуть ефективно конкурувати на міжнародному ринку товарів і послуг з іноземними державами, що сприятиме зростанню податкових надходжень до бюджету та доходів населення.

Великий внутрішній споживчий ринок та зростання податкових надходжень сприятимуть розвитку сфери послуг та підвищенню якості життя громадян у розрізі освіти, охорони здоров'я, стану навколишнього природного середовища, національної безпеки, культури та соціального забезпечення. Це сприятиме розвитку людського потенціалу – головного і найважливішого у XXI столітті, який Україна повинна системно розвивати.

Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (Мінекономіки) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України є спеціально уповноваженим органом у сфері державних закупівель, метрології, з питань державно-приватного партнерства, оборонного замовлення.

Мінекономіки є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує:

- 1) формування та реалізацію державної політики економічного, соціального розвитку і торгівлі, державної промислової політики, державної військово-промислової політики, державної інвестиційної політики, державної зовнішньоекономічної політики, державної політики у сфері технічного

регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, управління об'єктами державної власності, розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства, інтелектуальної власності, інноваційної діяльності в реальному секторі економіки, туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів), державних та публічних закупівель, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;

2) формування та реалізацію державної політики у сфері державної статистики, державного матеріального резерву, експортного контролю;

3) формування державної політики у сфері захисту прав споживачів, державної політики з контролю за цінами, державної регуляторної політики та державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності;

4) реалізацію державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності;

5) формування та реалізує державну аграрну політику, державну політику у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, насінництва та розсадництва;

6) формування та реалізацію державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, лісового та мисливського господарства, ветеринарної медицини, безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, у сфері карантину та захисту рослин, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів;

7) формування державної політики у сфері нагляду (контролю) у системі інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу;

8) формування та реалізацію державної політики у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу;

9) формування та реалізацію державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення.

Мінекономіки є уповноваженим органом із питань координації діяльності з реалізації державного оборонного замовлення.

Основними завданнями Мінекономіки є:

- 1) забезпечення формування та реалізація:
 - державної політики економічного і соціального розвитку;
 - державної цінової політики;
 - державної промислової політики;
 - державної військово-промислової політики;
 - державної політики у сфері розвитку підприємництва;
 - державної політики у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності;
 - державної політики у сфері державних та публічних закупівель;
 - державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;
 - державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, зокрема корпоративними правами держави;
 - державної політики у сфері державно-приватного партнерства;
 - державної інвестиційної політики, зокрема з управління державними інвестиціями;
 - державної політики щодо створення і функціонування індустріальних парків;

- державної політики у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів);

- державної політики у сфері державного ринкового нагляду;

- державної політики у сфері торгівлі та побутових послуг;

- державної політики з питань економічного і соціального співробітництва України з ЄС;

- єдиної зовнішньоекономічної політики, політики інтеграції національної економіки у світову економіку, співробітництва із СОТ;

- державної політики з питань залучення міжнародної технічної допомоги;

- державної політики у сфері інтелектуальної власності;

- державної інноваційної політики в реальному секторі економіки (далі – інноваційна політика);

- державної аграрної політики, державної політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, рослинництва, розвитку сільських територій, садівництва, виноградарства, виноробства, хмелярства, харчової і переробної промисловості (далі – сфери агропромислового виробництва), технічної політики у сфері агропромислового комплексу та машинобудування для агропромислового комплексу, сільськогосподарської дорадчої діяльності, виробництва та обігу органічної продукції (сировини), моніторингу та родючості ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, насінництва та розсадництва;

- державної політики у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу;

2) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері:

- державної статистики на засадах професійної незалежності та самостійності органів державної статистики в частині розроблення і затвердження нормативно-правових актів у галузі статистики;

- державного експортного контролю;

- державного матеріального резерву;

– промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення;

– рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, лісового та мисливського господарства, ветеринарної медицини, безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, у сфері карантину та захисту рослин, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів;

3) забезпечення формування:

– державної регуляторної політики, державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності;

– державної політики у сфері захисту прав споживачів;

– державної політики з контролю за цінами;

– державної політики у сфері нагляду (контролю) у системі інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу;

4) участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг;

5) реалізація державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності⁴⁰⁰.

Мінекономрозвитку України видає в разі потреби разом з іншими центральними органами виконавчої влади спільні акти.

⁴⁰⁰ Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2019 р. № 838). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>

Накази Мінекономрозвитку України, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами та місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

Постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» уряд реорганізував Міністерство аграрної політики та продовольства шляхом приєднання до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, відповідно до наказу Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 16.10.2019 № 221 «Про утворення комісії з питань передачі об'єктів державної власності» та згідно з актами приймання-передачі, цілісні майнові комплекси державних підприємств, установ та організацій, а також повноваження з управління корпоративними правами держави, які належали до сфери управління Мінагрополітики, передані до сфери управління Мінекономіки⁴⁰¹. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства є правонаступником майна, прав і обов'язків Міністерства аграрної політики та продовольства.

Постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» уряд постановив Міністерство екології та природних ресурсів на Міністерство енергетики та захисту довкілля України⁴⁰².

Мінекономіки очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України.

⁴⁰¹ Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів від 2 вересня 2019 р. № 829. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF#Text>

⁴⁰² Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів від 2 вересня 2019 р. № 829. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF#Text>

Міністр має першого заступника, заступників Міністра (зокрема заступника Міністра – торгового представника України, особливості повноважень якого визначаються Кабінетом Міністрів України), які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра⁴⁰³.

Через Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства спрямовується та координується діяльність таких центральних органів виконавчої влади:

1) *Державна служба експортного контролю України, основними завданнями якої є:*

– реалізація державної політики у галузі державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення, подвійного використання та інших товарів, що не внесені до списків товарів, що підлягають державному експортному контролю та щодо яких відповідно до законодавства можуть бути застосовані процедури державного експортного контролю (далі – товари), а також внесення пропозицій щодо її формування;

– захист національних інтересів та зміцнення міжнародного авторитету України під час здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів шляхом забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України, пов'язаних із нерозповсюдженням зброї масового знищення, засобів її доставки та обмеженням передач звичайних видів озброєння для недопущення їх застосування у терористичних та інших протиправних цілях;

– сприяння розвитку міжнародного співробітництва та взаємодії з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями з питань нерозповсюдження та експортного контролю⁴⁰⁴;

⁴⁰³ Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2019 р. № 838). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>

⁴⁰⁴ Про затвердження Положення про Державну службу експортного контролю України : Постанова Кабінету Міністрів від 31 березня 2015 р. № 159. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

2) *Державна служба статистики України*, основними завданнями якої є реалізація державної політики у сфері статистики та внесення пропозицій щодо її формування⁴⁰⁵.

Служба відповідно до покладених на неї завдань:

– розробляє за участю державних органів та інших заінтересованих юридичних осіб і подає Першому віце-прем'єр-міністру України – Міністру розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України проекти довгострокових програм розвитку державної статистики та щорічних планів державних статистичних спостережень;

– організовує реалізацію довгострокових програм розвитку державної статистики та щорічних планів державних статистичних спостережень і подає звіти про їх виконання Першому віце-прем'єр-міністру України – Міністру розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України;

– здійснює формування інформаційної бази для прогнозування та аналізу тенденцій і закономірностей соціально-економічного розвитку, складає національні рахунки;

– забезпечує відповідність статистичної інформації критеріям якості, готує звіти для користувачів щодо якості статистичних даних тощо;

3) *Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України*, основними завданнями якого є:

– реалізація державної політики у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива;

– здійснення державного контролю у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів;

– забезпечення збільшення частки відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива в енергетичному балансі України⁴⁰⁶;

⁴⁰⁵ Про затвердження Положення про Державну службу статистики України : Постанова Кабінету Міністрів від 23 вересня 2014 р. № 481 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

⁴⁰⁶ Про затвердження Положення про Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України : Постанова Кабінету Міністрів від 26 листопада 2014 р. № 676. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>

4) *Державне агентство резерву України*, яке забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного матеріального резерву та внесення пропозицій щодо її формування.

Для цього Держрезерв України: здійснює управління державним резервом;

– здійснює методологічне, інформаційно-аналітичне, науково-методичне забезпечення роботи з формування, розміщення, зберігання, використання, поповнення та освіження (поновлення) запасів державного матеріального резерву;

– організовує наукові дослідження з питань довготривалого зберігання матеріальних цінностей державного резерву;

– організовує планування та організацію мобілізаційної підготовки єдиної системи державного резерву України, забезпечення переведення її з мирного на воєнний стан і сталого функціонування в особливий період⁴⁰⁷;

5) *Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба)* є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства та який реалізує державну політику у галузі:

– ветеринарної медицини, сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства, санітарного та епідемічного благополуччя населення (крім виконання функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників), з контролю за цінами, попередження та зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення, метрологічного нагляду, ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності, насінництва та розсадництва (в частині сертифікації насіння і садивного матеріалу), реєстрації та обліку машин в агропромисловому комплексі, державного

⁴⁰⁷ Про затвердження Положення про Державне агентство резерву України : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 р. № 517. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

нагляду (контролю) у сфері агропромислового комплексу, державного нагляду (контролю) у сферах охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва, державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері, за якістю зерна та продуктів його переробки, державного нагляду (контролю) за додержанням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованого організму у відкритих системах на підприємствах, в установах та організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми власності, здійснення радіаційного контролю за рівнем радіоактивного забруднення сільськогосподарської продукції і продуктів харчування⁴⁰⁸.

Окрему ланку суб'єктів публічного адміністрування в сфері економіки утворюють такі центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, як:

Антимонопольний комітет, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції підприємницької діяльності та у сфері державних закупівель. Правовий статус цього суб'єкта публічної адміністрації визначено Законом України «Про антимонопольний комітет» від 26.11.1993 № 3659-XII⁴⁰⁹.

Основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині:

- здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;
- контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних

⁴⁰⁸ Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів від 2 вересня 2015 р. № 667. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>

⁴⁰⁹ Про антимонопольний комітет : Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

монополій; сприяння розвитку добросовісної конкуренції; методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції;

- здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель.

У сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України має такі повноваження:

- розглядати заяви і справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та проводити розслідування за цими заявами і справами;

- ухвалювати передбачені законодавством про захист економічної конкуренції розпорядження та рішення за заявами і справами, перевіряти та переглядати рішення у справах, надавати висновки щодо кваліфікації дій відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції;

- розглядати справи про адміністративні правопорушення, приймати постанови та перевіряти їх законність та обґрунтованість;

- перевіряти суб'єкти господарювання, об'єднання, органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю щодо дотримання ними вимог законодавства про захист економічної конкуренції та під час проведення розслідувань за заявами і справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції;

- під час розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проведенні перевірки та в інших передбачених законом випадках вимагати від суб'єктів господарювання, об'єднань, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, їх посадових осіб і працівників, інших фізичних та юридичних осіб інформацію, зокрема з обмеженим доступом;

- у випадках та порядку, передбачених законом, проводити огляд службових приміщень та транспортних засобів суб'єктів господарювання юридичних осіб, вилучати або накладати арешт на предмети, документи чи інші носії інформації,

які можуть бути доказами або джерелом доказів у справі незалежно від їх місцезнаходження;

- залучати працівників органів внутрішніх справ, митних та інших правоохоронних органів для забезпечення проведення розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зокрема в разі проведення розслідування;

- вносити до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування обов'язкові для розгляду подання щодо анулювання ліцензій, припинення, операцій, пов'язаних із зовнішньоекономічною діяльністю суб'єктів господарювання, у разі порушення ними законодавства про захист економічної конкуренції;

- надавати обов'язкові для розгляду рекомендації органам влади, органам місцевого самоврядування, органам адміністративно-господарського управління та контролю, суб'єктам господарювання, об'єднанням щодо припинення дій або бездіяльності, які містять ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції, та усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють;

- звертатися до суду з позовами, заявами і скаргами узв'язку із застосуванням законодавства про захист економічної конкуренції, а також із запитамися щодо надання інформації про судові справи, що розглядаються цими судами відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції.

Антимонопольний комітет України має такі повноваження:

- вимагати від суб'єктів господарювання, об'єднань, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, їх посадових осіб інформацію, зокрема з обмеженим доступом, необхідну для дослідження ринків, а також інформацію про реалізацію конкурентної політики;

- узагальнювати та аналізувати інформацію про реалізацію актів законодавства про захист економічної конкуренції щодо пріоритетів і напрямів конкурентної політики;

- брати участь у розробленні та вносити в установленому порядку Президенту України та Кабінету Міністрів України пропозиції щодо законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють питання розвитку конкуренції,

конкурентної політики та демонополізації економіки, погоджувати проекти нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, що можуть вплинути на конкуренцію;

– надавати обов'язкові для розгляду рекомендації та вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, суб'єктів господарювання, об'єднань пропозиції щодо здійснення заходів, спрямованих на обмеження монополізму, розвиток підприємництва і конкуренції, запобігання порушень законодавства про захист економічної конкуренції, а також щодо припинення дій або бездіяльності, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію;

– взаємодіяти з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю, підприємствами, установами та організаціями з питань розвитку, підтримки, захисту економічної конкуренції та демонополізації економіки;

– брати участь у розробленні та внесенні Президенту України та Кабінету Міністрів України пропозицій щодо проектів нормативно-правових актів з питань конкурентної політики, розвитку і захисту конкуренції та демонополізації економіки;

– розробляти та затверджувати разом з іншими заінтересованими органами державної влади міжвідомчі нормативно-правові акти з питань розвитку і захисту економічної конкуренції та демонополізації економіки;

– приймати власні нормативно-правові акти у формі розпоряджень з питань, що належать до його компетенції, зокрема щодо контролю за узгодженими діями, концентрацією, підвідомчості та розгляду заяв і справ про узгоджені дії, концентрацію, порушення законодавства про захист економічної конкуренції, організації діяльності органів Антимонопольного комітету України;

– брати участь у розробленні та реалізації міжнародних проектів і програм, а також здійснювати співробітництво з міжнародними організаціями, державними органами

і неурядовими організаціями інших держав із питань, що належать до компетенції Антимонопольного комітету України та ін.

Фонд державного майна, який здійснює державну політику в сфері приватизації державного майна, є орендодавцем майнових комплексів, що є загальнодержавною власністю, та відповідно до законодавства⁴¹⁰:

1) щодо державних підприємств, установ і організацій: є орендодавцем цілісних майнових комплексів державних підприємств, організацій, їх *структурних підрозділів*:

- здійснює контроль щодо використання орендованих цілісних майнових комплексів державних підприємств, організацій, їх структурних підрозділів, виконанням умов договорів оренди цілісних майнових комплексів державних підприємств, поверненням цілісних майнових комплексів державних підприємств до сфери управління уповноважених органів управління після закінчення строку дії договорів оренди;

- виступає від імені держави засновником господарських організацій, до статутних капіталів яких передається державне майно, зокрема холдингових компаній та підприємств, які підлягають корпоратизації відповідно до законодавства;

- ухвалює рішення про створення, реорганізацію (реструктуризацію) та ліквідацію підприємств і організацій, заснованих на державній власності, що перебувають у його управлінні;

- здійснює визначені законодавством повноваження під час провадження справ про банкрутство державних підприємств, що перебувають у його управлінні, та господарських організацій з корпоративними правами держави, зокрема веде їх реєстри;

- погоджує розмір плати за оренду (суборенду) державного майна (крім окремого індивідуально визначеного) за договорами оренди, укладеними підприємствами, військовими частинами Збройних Сил України та іншими військовими формуваннями;

- бере участь у підготовці та укладанні міжнародних договорів щодо об'єктів державної власності України, оформлює

⁴¹⁰Про Фонд державного майна : Закон України від 9 грудня 2011 р. № 4107-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

відповідно до міжнародних договорів право державної власності на майно та ухвалює рішення щодо його ефективного використання надалі;

- забезпечує захист майнових прав держави на території України відповідно до законодавства, а за її межами – відповідно до чинних міжнародних договорів у межах своїх повноважень;

- погоджує підприємствам, установам, організаціям, що належать до сфери його управління, а також господарським товариствам, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50%, повноваження з управління корпоративними правами держави яких він здійснює, договори про спільну діяльність;

2) щодо нерухомого та іншого окремого індивідуально визначеного державного майна: виступає відповідно до законодавства орендодавцем державного майна:

- розробляє методичні засади визначення орендної плати відповідно до ринкової вартості майна;

- здійснює контроль за використанням майна, переданого в оренду, виконанням договорів оренди державного майна;

- ухвалює рішення про передачу до статутного капіталу господарських організацій об'єктів державної власності;

- забезпечує в межах повноважень функціонування єдиної державної інформаційної системи обліку, зберігання та оцінки майна, що реалізується за рішенням органів виконавчої влади;

- здійснює в межах, визначених законодавством, формування і ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності;

- забезпечує передачу нерухомого майна творчим спілкам та релігійним конфесіям у порядку, встановленому законодавством;

3) щодо корпоративних прав держави:

- здійснює управління корпоративними правами держави в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

- створює і веде реєстр корпоративних прав держави, який є складовою Єдиного реєстру об'єктів державної власності, відповідно до законодавства;

- подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо закріплення в державній власності пакетів акцій відкритих

акціонерних товариств, створених у процесі корпоратизації та приватизації, доцільності їх відчуження або придбання державою відповідних пакетів акцій (часток) в інших власників та акцій додаткової емісії в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

- передає за рішенням Кабінету Міністрів України функції з управління об'єктами державної власності, що перебувають у його управлінні, уповноваженим органам управління, господарським структурам та уповноваженим особам, укладає з ними договори доручення і здійснює контроль за ефективністю управління цими об'єктами в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

- виконує інші передбачені законодавством функції з управління корпоративними правами держави.

На рівні територіальної громади області та району області, а також міст Києва, Севастополя та районів міст Києва і Севастополя, а також АРК адміністративно-правове регулювання здійснюється *місцевими державними адміністраціями, які відповідно до покладених на них завдань:*

- розробляють проекти програм економічного розвитку і подають їх на затвердження відповідній раді, забезпечують їх виконання, звітують перед відповідною радою про їх виконання;

- забезпечують ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

- складають необхідні для управління соціально-економічним розвитком відповідної території баланси трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива; проводять розрахунок коштів та визначають обсяг послуг, необхідних для забезпечення передбаченого законодавством рівня мінімальних соціальних потреб;

- подають раді висновки щодо доцільності розміщення на відповідній території нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності;

- вносять за погодженням із відповідними органами місцевого самоврядування пропозиції про створення спеціальних (вільних) економічних зон, зміну статусу та території цих зон;

– розглядають та ухвалюють рішення за пропозиціями органів місцевого самоврядування щодо проєктів планів та заходів підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території;

– розробляють пропозиції щодо фінансово-економічного обґрунтування обсягів продукції, що підлягає продажу для державних потреб за кошт державного бюджету; на пропозиції органів місцевого самоврядування формують обсяги продукції, що поставляється для місцевих потреб за кошт бюджетів місцевого самоврядування та інших джерел фінансування;

– розробляють та вносять пропозиції до проєктів державних програм соціального та економічного розвитку України, а також довгострокових прогнозів та проєктів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господарства, їх фінансово-економічного забезпечення.

У структурі державної адміністрації утворюються управління, відділи, служби, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері економіки.

Для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації⁴¹¹.

Повноваження військово-цивільних адміністрацій.

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження із:

1) підготовки та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

2) забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

3) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності до участі

⁴¹¹ Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

у комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координації цієї роботи на відповідній території;

4) розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях;

5) складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; забезпечення виконання відповідного бюджету;

6) встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, якщо відсутнє рішення відповідної ради;

7) ухвалення рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо відсутнє рішення відповідної ради.

Публічне адміністрування на рівні об'єднаних територіальних громад міст, селищ, сіл здійснюється *органами місцевого самоврядування*. Тут необхідно розрізняти, по-перше, компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування рад, по-друге, компетенцію їх виконавчих органів – виконавчих комітетів, відділів, управлінь та інші створюваних радами виконавчих органів, які є доволі широкими та визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (ОТГ) у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) 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;

2) забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

2⁻¹) забезпечення популяризації та ефективного використання територій та об'єктів для потреб кінематографії,

розроблення місцевих програм фінансової підтримки кінематографії та місцевих програм використання потенціалу місцевої сервісної індустрії в галузі кінематографії, проведення заходів кінокомісій, спрямованих на просування (промоцію) відповідних територій та об'єктів, забезпечення співпраці з кінокомісіями інших територіальних громад;

2⁻²⁾ звернення до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії, Ради з державної підтримки кінематографії щодо одержання державних субсидій для проведення заходів кінокомісій, спрямованих на популяризацію України та її регіонів; як привабливих локацій для створення кінематографічної продукції та аудіовізуальних творів, а також для проведення заходів кінокомісій, спрямованих на просування (промоцію) національних фільмів у населених пунктах територіальної громади, які не мають діючих кінотеатрів;

2⁻³⁾ узгодження із суб'єктами кінематографії питань щодо проведення зйомок на території відповідної територіальної громади за поданням кінокомісій;

3) 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;

4) розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням;

5) 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:

6) 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;

7) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території;

8) розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях;

9) утворення цільових фондів соціальної допомоги особам з інвалідністю, визначення порядку й умов витрачання коштів цих фондів;

б) делеговані повноваження:

1) участь у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

2) 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;

3) статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території;

4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг.

Зауважимо на *державному управлінні у паливно-енергетичній сфері, яке:*

– здійснюється центральними і місцевими органами управління. Головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики в електроенергетичному, ядерно-промисловому та нафтогазовому комплексах (паливно-

енергетичного комплексу) є Міністерство енергетики України, яке діє відповідно до Положення про Міністерство енергетики України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 № 507⁴¹².

Міністерство енергетики України (Міненерго) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Кабінет Міністрів України.

Міненерго є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики:

- в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному, нафтогазовому та нафтогазопереробному комплексі (далі – паливно-енергетичний комплекс);

- у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива (крім питань забезпечення енергоефективності будівель та інших споруд) та у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики і теплопостачання.

2. Міненерго у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

3. Основними завданнями Міненерго є:

1) забезпечення формування та реалізації державної політики у паливно-енергетичному комплексі;

2) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива;

3) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики та теплопостачання;

⁴¹²Про затвердження Положення про Міністерство енергетики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 507. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2020-%D0%BF#n9>

4) здійснення державного управління у сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки⁴¹³.

Через Міністра Міненерговугілля України координується робота Державної служби України з питань праці.

Державна служба України з питань праці є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, і який реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, на випадок безробіття (далі – загальнообов'язкове державне соціальне страхування) в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб⁴¹⁴.

13.3. Публічне управління у сфері фінансів

Під фінансами розуміють сукупність відносин, які регулюють утворення та витрачання фондів коштів, що необхідні для виконання завдань і функцій держави. Основу фінансів складають формування та рух грошових доходів держави, юридичних осіб і громадян.

Фінанси характеризуються декількома ознаками: 1) здебільшого мають грошовий характер; 2) виступають як певний

⁴¹³ Про затвердження Положення про Міністерство енергетики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 507. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2020-%D0%BF#n9>

⁴¹⁴ Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF#Text>

механізм розподілу внутрішнього валового продукту; 3) пов'язані з формуванням грошових доходів та накопичень.

У науці фінансового права прийнято фінанси розподіляти на централізовані та децентралізовані⁴¹⁵.

Централізовані фінанси охоплюють відносини, що пов'язані з мобілізацією, розподілом, використанням державних грошових фондів на видатки та регулюються бюджетними відносинами, які забезпечують правові засади функціонування бюджетної системи.

Децентралізовані фінанси пов'язані з утворенням фондів коштів підприємств і організацій усіх форм власності за коштом власного прибутку. У деяких випадках держава допускає асигнування у ці фонди з державного бюджету (наприклад у децентралізовані фонди аграрного сектору).

Змістом діяльності держави щодо управління фінансами є мобілізація, розподіл і використання централізованих та децентралізованих фондів коштів, контроль за їх рухом. Особливістю правової організації фінансової діяльності є те, що вона властива усім без винятку державним органам. Фінансова діяльність держави має міжгалузеве значення. Вона закріплена і Конституцією України, і окремими законодавчими актами, наприклад Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.

Правова категорія фінансів виявляється в тих формах, що нині сприйняті й використовуються законодавством, тому необхідно розрізняти фінанси як систему відносин, що регулюють рух державних коштів, і як систему понять, категорій, закріплених і використовуваних законодавством (дохід, прибуток, собівартість, ціна тощо). У цьому випадку доречно аналогія з філософськими категоріями «зміст» і «форма». Фінанси як система правових відносин визначають зміст явища. Законодавче ж закріплення їх показує, наскільки в певний момент ці відносини усвідомлені, зрозумілі, сприйняті, у якій формі їх закріпив законодавець.

Найбільш важливі ознаки, що розкривають зміст фінансів, проявляються в їх функціях. Фінанси, функціонуючи як інструмент розподілу частини сукупного суспільного продукту,

⁴¹⁵ Курс адміністративного права України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 491.

одночасно контролюють поділ його на частини, співвідношення цих частин, канали витрачання фондів. Цим і обумовлена наявність двох функцій фінансів: розподільчої і контролюючої.

Розподільча функція фінансів гарантує забезпечення державою суб'єктів відносин необхідними грошовими ресурсами, підтримку суспільних пропорцій. Об'єктом регулювання є частина сукупного суспільного продукту, що надходить державі, суб'єктами відносин – держава, територіальні громади, юридичні й фізичні особи. Під час розподілу формуються і підтримуються пропорції між частинами сукупного суспільного продукту, національного доходу, забезпечується розвиток розширеного відтворення, зачіпаються інтереси держави, підприємств, громадян. Ця функція здійснюється в процесі первинного і вторинного розподілу. У першому випадку утворюються первинні фонди базового рівня (доходи фізичних осіб, прибуток підприємств і організацій тощо), сукупність яких і формує національний дохід держави. Однак на цьому етапі створюється лише передумова формування державних грошових фондів, розміри яких остаточно визначаються тільки після сплати податків, обов'язкових зборів і платежів. Останні процеси і становлять зміст вторинного розподілу чи перерозподілу. Цьому етапу властиві певні особливості, пов'язані з формуванням так званих вторинних доходів держави. Якщо на стадії первинного розподілу прибуток державних підприємств одразу ж надходить власнику – державі, то на стадії вторинного розподілу кошти змінюють власника. Наприклад, одержавши на стадії первинного розподілу доходи, на стадії вторинного розподілу фізичні особи, сплачуючи податки, саме і забезпечують зміну власності на частину коштів, передаючи їх державі.

Розподільча функція фінансів реалізується на декількох рівнях:

а) *внутрішньогосподарський* – характеризує розподіл грошових ресурсів усередині підприємства (формування фондів матеріальних витрат, заробітної плати, прибутку);

б) *внутрішньогалузевий* – забезпечує розподіл коштів усередині галузі, між підгалуззями. Насамперед йдеться про розподіл коштів основних галузей матеріального виробництва

(промисловість, сільське господарство, транспорт, зв'язок, будівництво);

в) *міжгалузевий* – розподіл грошових ресурсів між основними галузями. У цих умовах формуються основні пропорції суспільного відтворення;

г) *міжтериторіальний* – гарантує надходження коштів окремим регіонам держави, залежить від адміністративно-територіального поділу держави і забезпечує утворення місцевих бюджетів.

Контролююча функція фінансів органічно пов'язана з розподільчою. Вони фактично існують як єдиний механізм. Здійснюючи розподіл грошових фондів, держава одночасно контролює їх розміри, співвідношення, пропорції. Контролюючою функцією фінансів відслідковується весь процес розподілу і руху грошових ресурсів. Диференціація контролю за стадіями дає змогу ухвалити необхідне рішення, здійснити коректування на проміжних етапах руху грошових фондів і уточнити, поліпшити процес розподілу. Фінанси як система відносин виявляються в сукупності категорій, понять. Однією з найбільш загальних, фундаментальних, системоутворюючих категорій є фінансове господарство, фінансова система. Певною мірою йдеться про схожі поняття. У сучасній юридичній літературі найчастіше характеризується фінансова система, фінансове господарство розглядається тезово, стосовно фінансової діяльності держави.

На початку ХХ століття у фінансово-правовій літературі вони переважно характеризувалися як синоніми, насамперед досліджувалося фінансове господарство. Так, С. І. Іловайський розглядав фінансове господарство як «...сукупність явищ, що належать до планомірної організованої діяльності примусових союзів, спрямованих на спеціальну мету придбання і витрачання господарських благ, необхідних для виконання усіх завдань цих спілок»⁴¹⁶. Він акцентував на особливостях фінансового господарства, до яких належить:

- а) примусово-колективний характер господарства;
- б) регулювання доходів витратами;
- в) перевага над приватним господарством і за розмірами, і за тривалістю існування;

⁴¹⁶ Іловайський С. І. Бюджетное право. Одесса, 1912. С. 4–5.

г) специфічні примусові засоби придбання господарських благ;

г) зміст як галузі управління.

Через фінанси можна впливати і відчутно активізувати розвиток виробництва та інших ринкових і позаринкових структур за допомогою податкових важелів, використання прогресивних методів фінансування цільових програм тощо.

Фінанси у загальному їх трактуванні означають застосування різноманітних прийомів розподілу сукупного суспільного продукту на централізовані та децентралізовані фонди грошових ресурсів.

Фінанси у вузькому їх значенні – це застосування різноманітних прийомів і методів для досягнення максимального прибутку підприємств, фірм, корпорацій, або інших суб'єктів господарювання, словом – збільшення загальної вартості капіталу, вкладеного у справу у разі мінімального ризику.

В останньому значенні фінанси є засобом вивчення шляхів ефективного управління капіталом, удосконалення методології фінансового обліку, аналізу фінансово-господарської діяльності, шляхів використання вільних коштів в активах чи розробки проектів стосовно одержання високих доходів у разі найменшого ризику.

Управління фінансами – це частина управління економікою. Його здійснює спеціальний фінансовий апарат за допомогою специфічних прийомів і методів.

Управління особистими фінансами – це: 1) складова загальної системи управління фінансами країни та система дій найманого працівника, домогосподарства, інвестора або підприємця з оптимізації особистої фінансової моделі (плану) або фінансової моделі (плану) сім'ї, інвестиційної діяльності чи бізнесу, відповідно; 2) процес планування, організації, мотивації та контролю за фінансовими ресурсами, які необхідні для того, щоб сформувати і досягти особистих, сімейних та групових цілей.

Функції управління фінансами:

- планування;
- організація;
- розпорядництво;
- координація;
- контроль.

Об'єктами управління є фінансові відносини фізичних осіб та юридичних осіб.

Суб'єктами управління особистими фінансами є безпосередньо фізичні особи, домогосподарства, підприємці, інвестори.

Основне завдання органів управління фінансовою системою в державі полягає в забезпеченні злагодженості функціонування окремих сфер і ланок фінансових відносин. Це досягається шляхом чіткого розподілу функцій і повноважень між фінансовими органами й інституціями.

Планування посідає важливе місце в системі управління фінансами. Його об'єктом є фінансова діяльність держави та суб'єктів господарювання, а результатом – складання фінансових планів. У процесі планування держава та суб'єкти господарювання оцінюють стан своїх фінансів, виявляють можливість збільшення фінансових ресурсів, розробляють напрями їх ефективного використання⁴¹⁷.

Управлінська діяльність має такі функціональні елементи:

- планування, під час якого кожен суб'єкт оцінює свій фінансовий стан, виявляє резерви збільшення фінансових ресурсів та напрями їх ефективного використання;

- оперативне управління як комплекс заходів, що проводяться на основі оперативного аналізу конкретної фінансової ситуації. Мета оперативного управління – досягти максимального ефекту за мінімальних витрат шляхом своєчасної зміни фінансових відносин, маневрування фінансовими ресурсами;

- контроль, який охоплює всі стадії управлінської діяльності і водночас має велике самостійне значення. Під час контролю порівнюються фактичні результати із запланованими і виявляються резерви.

Розрізняють *стратегічне* й *оперативне* управління фінансами, яке може бути і прибутковим, і витратним – залежно від цілей управління⁴¹⁸.

Стратегічне управління – це загальне управління фінансами, що охоплює дії, розраховані на довгострокову перспективу

⁴¹⁷ Курс адміністративного права України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 496.

⁴¹⁸ Ясинська Н. А. Управління особистими фінансами : навч. посіб. Львів : Вид-во Львівської політехніки, 2015. С. 85.

і вирішення глобальних завдань розвитку фінансової системи країни.

Стратегічне управління виявляється у визначенні фінансових ресурсів шляхом прогнозування на майбутнє, встановлення обсягів фінансових ресурсів на реалізацію цільових програм тощо; здійснення вищими органами державної влади та управління (Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України). До сфери безпосереднього державного управління належать лише державні фінанси.

У сфері управління фінансами до повноважень *Верховної Ради України* належать: розгляд проекту та затвердження закону про Державний бюджет України, контроль за виконанням Державного бюджету, ухвалення рішення щодо звіту про його виконання, розгляд і затвердження усіх законодавчих актів, які стосуються фінансової системи та фінансової політики в країні, контроль за їх виконанням, використанням позик, одержаних Україною, утвердження усіх рішень, пов'язаних із фінансовою політикою держави.

У сфері управління фінансами головними повноваженнями *Кабінету Міністрів України* є: розробка та реалізація стратегічних напрямів єдиної державної фінансової політики, проекту закону про Державний бюджет України, забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою Державного бюджету України та подання звіту про його виконання, забезпечення виконання усіх законів, що стосуються фінансової політики держави.

Оперативне управління фінансами – це управління фінансами, що становить сукупність заходів, розроблених на основі оперативного аналізу фінансової ситуації, фінансового планування, контролю та регулювання, складання й виконання фінансових планів. Оперативне управління фінансами – головна функція апарату фінансової системи держави.

Міністерство фінансів України (Мінфін України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову, бюджетну та боргову політику, державну

політику у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів, державну політику у сфері державного пробірнього контролю, бухгалтерського обліку та аудиту, випуску і проведення лотерей, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, забезпечує формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності та забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, державної політики у сфері контролю за трансфертним ціноутворенням, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку⁴¹⁹.

Основними завданнями Мінфіну України є:

– забезпечення формування та реалізація державної фінансової, бюджетної та боргової політики, державної політики у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів, державної політики у сфері державного пробірнього контролю, бухгалтерського обліку та аудиту, випуску та проведення лотерей;

– забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського

⁴¹⁹Про Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

– забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової і митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, державної політики у сфері контролю за трансфертним ціноутворенням, державної фінансової політики у сфері співробітництва з іноземними державами, іноземними фінансовими установами і міжнародними фінансовими організаціями, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку.

Міністерством керує Міністр фінансів України. Через нього Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність таких центральних органів виконавчої влади:

1. Державна казначейська служба України.
2. Державна служба фінансового моніторингу України.
3. Державна аудиторська служба України.

Державна казначейська служба України (Казначейство України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України⁴²⁰.

Казначейство України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів⁴²¹.

⁴²⁰ Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 215. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>

⁴²¹ Курс адміністративного права України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 500.

Казначейство України є учасником системи електронних платежів Національного банку України.

Казначейство України відповідно до покладених завдань:

1) здійснює через систему електронних платежів Національного банку України розрахунково-касове обслуговування розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів, операцій з коштами бюджетів, спільних із міжнародними фінансовими організаціями проектів;

2) управляє ліквідністю субрахунків єдиного казначейського рахунка;

3) за погодженням із Мінфіном України залучає на поворотній основі кошти єдиного казначейського рахунка для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України та для надання середньострокових позик місцевим бюджетам;

4) здійснює відкриття та закриття рахунків поточного бюджетного періоду, а також відкриття рахунків наступного бюджетного періоду;

5) здійснює безспірне списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду;

6) здійснює безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України тощо.

Державна служба фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України⁴²².

Держфінмоніторинг України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Основними завданнями Держфінмоніторингу є:

1) реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних

⁴²² Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 р. № 537. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-%D0%BF#Text>

злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

2) внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

3) збирання, оброблення та проведення аналізу (операційного і стратегічного) інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що може бути пов'язана з підозрою в легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму чи фінансуванні розповсюдження зброї масового знищення;

4) забезпечення функціонування та розвитку єдиної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

5) проведення національної оцінки ризиків;

6) налагодження співпраці, взаємодії та інформаційного обміну з державними органами, Національним банком, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення⁴²³.

Державна аудиторська служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, реорганізувавши Державну фінансову інспекцію шляхом перетворення.

Основними завданнями Держаудит служби є:

1) реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю;

⁴²³ Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 р. № 537. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-%D0%BF#Text>

2) внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначеній сфері⁴²⁴.

Установи та організації, що належать до сфери управління Міністерства фінансів України:

- Науково-дослідний фінансовий інститут;
- Державний гемологічний центр України;
- Державне сховище дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння;

– Музей декоративного та коштовного каміння.

Навчальні заклади Міністерства фінансів України:

– Український державний університет фінансів та міжнародної торгівлі.

– Дніпропетровська державна фінансова академія.

– Львівська державна фінансова академія.

13.4. Публічне управління у сфері інфраструктури України

Транспорт є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва і покликаний задовольняти потреби населення та суспільного виробництва у просторовому переміщенні⁴²⁵.

Метою державного управління в галузі транспорту є своєчасне, повне і якісне задоволення зазначених потреб у перевезеннях та потреб оборони держави, захист прав під час транспортного обслуговування, безпечне функціонування транспорту, додержання необхідних темпів і пропорцій та інше.

Підвищення ефективності діяльності транспортно-го комплексу країни, а також реформування системи управління економікою в Україні на сучасному етапі значною мірою зумовлено не лише економічними чинниками (необхідність виходу з кризової ситуації, що склалася в економіці та в суспільстві), але й політичними, а головне – правовими, тобто створення в Україні нового законодавства, яке б регулювало суспільні відносини в цій галузі публічного управління

⁴²⁴ Про утворення Державної аудиторської служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43. URL: <http://www.kmu.gov.ua/>

⁴²⁵ Бурбика М. М., Солонар А. В., Янішевська К. Д. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : Видавниче підприємство «Мрія», 2015. С. 177.

з метою забезпечення реалізації проголошених та закріплених Конституцією України принципів верховенства права, суверенітету, незалежності нашої держави⁴²⁶.

Транспорт – це самостійна галузь матеріального виробництва⁴²⁶, що існує поряд із промисловістю, сільським господарством. Економічна особливість транспорту полягає в тому, що він не створює конкретних матеріальних благ, а забезпечує їхнє переміщення в просторі. Транспорт зв'язує в єдине ціле усі галузі суспільного виробництва. Крім того, транспорт продовжує процес виробництва продукції у сфері доставлення продукції до місць її споживання. Продукцією транспорту є сам процес транспортування, що виражається в перевезенні людей і вантажу⁴²⁶.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про транспорт» транспорт є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва і покликаний задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в перевезеннях⁴²⁹.

Розвиток і вдосконалення транспорту здійснюється відповідно до державних цільових програм з урахуванням його пріоритету та на основі досягнень науково-технічного прогресу і забезпечується державою. Правове забезпечення діяльності транспорту в Україні представлено кодексами (статутами) окремих видів транспорту, іншими актами законодавства України, сукупністю міжнародних правових норм. Нормативні акти, які визначають умови перевезень, порядок використання засобів транспорту, шляхів сполучення, організації безпеки руху, охорони громадського порядку, пожежної безпеки, санітарні та екологічні вимоги, що діють на транспорті, є обов'язковими для власників транспорту і громадян, які користуються послугами транспорту та шляхами сполучення.

⁴²⁶Третяк В. П. Управління розвитком соціальної інфраструктури України в умовах глобалізації : монографія. Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2014. С. 74.

⁴²⁷Про транспорт : Закон України від 10 листопада 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446.

⁴²⁸Адміністративно-правове регулювання забезпечення транспорту України : навч. посіб. / за заг. ред. О. І. Остапенка. Львів : ЛьвДУВС, 2011. С. 22.

⁴²⁹Про транспорт : Закон України від 10 листопада 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446.

Транспортний комплекс України має чітку організаційну структуру та вміщує транспорт загального користування (залізничний, морський, річковий, автомобільний і авіаційний, а також міський електротранспорт, зокрема метрополітен), промисловий залізничний транспорт, відомчий транспорт, трубопровідний транспорт, шляхи сполучення загального користування. Єдина транспортна система має відповідати вимогам суспільного виробництва та національної безпеки, мати розгалужену інфраструктуру для надання всього комплексу транспортних послуг, зокрема для складування і технологічної підготовки вантажів до транспортування, забезпечувати зовнішньоекономічні зв'язки України. У нашій державі розвинуті всі види сучасного транспорту, зокрема, на тисячу квадратних кілометрів території країни припадає 38 км залізничних колій загального користування і 46 км колій підприємств і організацій; залізничний транспорт України посідає перше місце серед інших видів транспорту за вантажообіг; наявність автомагістралей, що сполучають Україну із сусідніми державами; можливість здійснення перевезень повітряним, морським та річковим транспортом; наявність метрополітену та ін.⁴³⁰

Координацію діяльності всіх видів транспорту покладено на Міністерство інфраструктури України. Відповідно до Положення про Міністерство інфраструктури України – Мінінфраструктури України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сферах авіаційного, автомобільного, залізничного, морського і річкового, міського електричного транспорту та у сферах використання повітряного простору України, туризму, діяльності курортів, метрополітенів, дорожнього господарства, надання послуг поштового зв'язку, забезпечення підготовки та реалізації в Україні інфраструктурних проектів для виконання завдань і заходів з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, інших міжнародних спортивних подій, забезпечення безпеки руху, навігаційно-

⁴³⁰ Адміністративно-правове регулювання забезпечення транспорту України : навч. посіб. / за заг. ред. О. І. Остапенка. Львів : ЛьвДУВС, 2011. С. 27.

гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства (центральный орган виконавчої влади у сфері транспорту, дорожнього господарства, надання послуг поштового зв'язку, туризму та інфраструктури)⁴³¹.

Міністерство інфраструктури України (Мінінфраструктури) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Мінінфраструктури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах автомобільного, залізничного, морського та річкового транспорту, надання послуг поштового зв'язку, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері авіаційного транспорту та використання повітряного простору України, розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту, дорожнього господарства, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства, з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті, а також державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибної промисловості).

Мінінфраструктури у своїй діяльності керується Конституцією та Законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

3. Основними завданнями Мінінфраструктури є:

1) забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах автомобільного, залізничного, морського та річкового транспорту, надання послуг поштового зв'язку;

⁴³¹ Про Положення про Міністерство інфраструктури України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>

2) забезпечення формування та реалізації державної політики:

– у сфері авіаційного транспорту та використання повітряного простору України;

– у сфері дорожнього господарства;

– у сфері навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства;

– з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті;

– з питань державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства);

– з питань розвитку транспортної інфраструктури;

3) участь у межах повноважень, передбачених законом, у формуванні та забезпеченні реалізації державної тарифної політики.

4. Мінінфраструктури відповідно до покладених на нього завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

2) розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції;

3) погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

4) готує в межах повноважень, передбачених законом, зауваження і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України;

5) здійснює нормативно-правове регулювання у сферах, які належать до його компетенції;

6) визначає пріоритети та здійснює заходи щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах авіаційного, автомобільного, залізничного, морського та річкового, міського електричного транспорту та у сферах використання повітряного простору України, метрополітенів, дорожнього господарства, надання послуг поштового зв'язку, забезпечення безпеки руху, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства;

7) затверджує і виконує прогнозні і програмні документи з питань розвитку авіаційного, автомобільного, залізничного, морського та річкового транспорту, дорожнього господарства, поштового зв'язку, метрополітенів та міського електричного транспорту;

8) затверджує, вносить зміни до галузевих будівельних норм та визнає їх такими, що втратили чинність;

9) затверджує і виконує прогнозні і програмні документи з питань розвитку та розбудови національної транспортної мережі (міжнародних транспортних коридорів) в Україні, забезпечує інтеграцію національної транспортної системи до європейської та світової транспортних мереж;

10) бере участь у межах, передбачених законом, у формуванні та реалізації єдиної державної економічної, тарифної, інвестиційно-кредитної та соціальної політики у галузі транспорту, дорожнього господарства, а також формує в межах компетенції пріоритети розвитку науки і техніки та інноваційно-інвестиційної політики;

11) вносить Кабінету Міністрів України для затвердження фінансові плани підприємств, що є суб'єктами природних монополій, та підприємств, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 млн. гривень;

12) проводить моніторинг фінансової діяльності підприємств, що належать до сфери управління Міністерства, зокрема виконання показників фінансових планів, та вживає заходів до поліпшення їх роботи.

В Україні діє єдина транспортна система. Вона має відповідати вимогам суспільного виробництва і національної безпеки, мати розгалужену інфраструктуру, забезпечувати

зовнішньоекономічні зв'язки країни. Єдину транспортну систему становлять: транспорт загального користування (залізничний, морський, річковий, автомобільний і авіаційний, а також міський електротранспорт і метрополітен); промисловий залізничний транспорт; відомчий транспорт; трубопровідний транспорт; шляхи сполучення загального користування⁴³².

Згідно із Законом «Про залізничний транспорт» залізничний транспорт – виробничо-технологічний комплекс організацій і підприємств залізничного транспорту загального користування, призначений для забезпечення потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому і міжнародному сполученнях та надання інших транспортних послуг усім споживачам без обмежень за ознаками форми власності та видів діяльності тощо.

Відповідно до Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування»⁴³³ утворено публічне акціонерне товариство «Українська залізниця», 100 % акцій якого закріплюються в державній власності, на базі Державної адміністрації залізничного транспорту (далі – Укрзалізниця), підприємств та установ залізничного транспорту загального користування, які реорганізуються шляхом злиття⁴³⁴.

Укрзалізниця – орган управління залізничним транспортом загального користування, що здійснює централізоване управління процесом перевезень у внутрішньому й міждержавному сполученнях та регулює виробничо-господарську діяльність залізниць. До сфери Укрзалізниці входять Донецька, Львівська, Одеська, Південна, Південно-Західна та Придніпровська залізниці, а також інші підприємства та організації єдиного виробничо-технологічного комплексу, що забезпечують перевезення вантажів і пасажирів. Залізничний транспорт Украї-

⁴³² Бурбика М. М., Солонар А. В., Янішевська К. Д. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : Видавниче підприємство «Мрія», 2015. С. 177.

⁴³³ Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування : Закон України від 23.02.2012 р. № 4442-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 49. Ст. 553. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 222-VIII від 02.03.2015. *ВВР*. 2015. № 23. Ст. 158).

⁴³⁴ Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2014 р. № 20. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>

ни є провідною галуззю в дорожньо-транспортному комплексі країни, який забезпечує 82% вантажних і майже 50% пасажирських перевезень, здійснюваних усіма видами транспорту. Експлуатаційна мережа залізниць України складає майже 22 тис. км, із яких 45% електрифіковано. За обсягами вантажних перевезень залізниці України займають четверте місце на Євразійському континенті, поступаючись лише залізницям Китаю, Росії та Індії. Вантажонапруженість українських залізниць (річний обсяг перевезень на 1 км) у 3–5 разів перевищує відповідний показник розвинутих європейських країн.

Автомобільний транспорт – галузь транспорту, яка забезпечує задоволення потреб населення та суспільного виробництва у перевезеннях пасажирів і вантажів автомобільними транспортними засобами.

До складу автомобільного транспорту належать підприємства автомобільного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, авторемонтні і шиноремонтні підприємства, рухомий склад автомобільного транспорту, транспортно-експедиційні підприємства, а також автовокзали і автостанції, навчальні заклади, ремонтно-будівельні організації та соціально-побутові заклади, інші підприємства, установи і організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу автомобільного транспорту.

Особливе місце серед нормативних актів, норми яких регулюють діяльність автомобільного транспорту, посідає постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306 «Про Правила дорожнього руху», якою визначено єдиний порядок дорожнього руху на всій території України. Інші нормативні акти, що стосуються особливостей дорожнього руху (перевезення спеціальних вантажів, експлуатація транспортних засобів окремих видів, рух на закритій території тощо), мають ґрунтуватись на вимогах Правил. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2001 № 30 затверджено Правила проїзду великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами.

Господарська діяльність щодо надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом підлягає ліцензуванню відповідно до Закону «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».

До складу авіаційного транспорту належать підприємства повітряного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, аерофотозйомки, сільськогосподарські роботи, а також аеропорти, аеродроми, аероклуби, транспортні засоби, системи управління повітряним рухом, навчальні заклади, ремонтні заводи цивільної авіації та інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу авіаційного транспорту.

Авіація як галузь – це всі види підприємств, організацій та установ, діяльність яких спрямована на створення умов та використання повітряного простору людиною за допомогою повітряних суден.

У ст. 21 Закону «Про транспорт» визначено, що авіаційний транспорт входить до складу єдиної транспортної системи як структурна складова транспорту загального користування⁴³⁵.

13.5. Публічне управління у сфері розвитку громад та територій України

Системний характер проблем у ЖКГ, будівництва, містобудування, просторового планування територій вимагає серйозних політичних й економічних рішень на державному рівні. У зв'язку з цим адміністративно-правове регулювання відносин у галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою має важливе значення у процесі розвитку й реформування галузі.

Суб'єкт адміністративно-правового регулювання у галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою може бути визначений як система взаємодіючих державних органів влади та їх посадових осіб, а також недержавних органів, які виконують; і законодавчо визначені функції щодо адміністративно-правового регулювання у зазначеній галузі⁴³⁶.

⁴³⁵ Бурбика М. М., Солонар А. В., Янішевська К. Д. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : Видавниче підприємство «Мрія», 2015. С. 182.

⁴³⁶ Коропатнік І. М., Ненько С. С., Шамрай В. О. Адміністративно-правове регулювання в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою в Україні : монографія. К. : ТОВ «Вид-во Сталь», 2014. С. 49.

Залежно від обсягу компетенції, яким наділені суб'єкти адміністративно-правового регулювання у галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою, їх поділяють на: органи загальної компетенції; органи галузевої компетенції; органи спеціальної компетенції.

До органів загальної компетенції варто віднести Кабінет Міністрів України, Президента України, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Органами галузевої компетенції є міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші структури і відповідно керують певною галуззю (Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України) місцеві органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

До органів спеціальної компетенції варто віднести органи та установи, які надають комунальні послуги з електро-, газо-, водо- та теплопостачання (ЖЕКи, управління будинками, житлово-експлуатаційні контори, ремонтно-будівельні управління, органи самоорганізації населення).

Розглянемо повноваження зазначених органів більш детально.

Міністерство розвитку громад та територій України (Мінрегіон) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України.

Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, державну житлову політику і політику у сфері благоустрою населених пунктів, державну політику у сфері житлово-комунального господарства, державну політику у сфері поведінки з побутовими відходами, державну політику у сфері будівництва, містобудування, просторового планування територій та архітектури, державну політику у сфері технічного регулювання у будівництві, а також забезпечує формування державної

політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, у сфері контролю житлово-комунального господарства та у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель.

Основними завданнями Мінрегіону є:

1) забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики, державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, державної житлової політики і політики у сфері благоустрою населених пунктів, державної політики у сфері житлово-комунального господарства, державної політики у сфері поводження з побутовими відходами, державної політики у сфері будівництва, містобудування, просторового планування територій та архітектури, державної політики у сфері технічного регулювання у будівництві, зокрема щодо:

- стимулювання участі регіонів у програмах та проектах розвитку міжрегіонального і транскордонного співробітництва;

- формування оптимальної системи інституційного забезпечення регіонального розвитку;

- формування спроможних територіальних громад;

- сприяння створенню виконавцями комунальних послуг та управителями систем управління якістю відповідних послуг на базі національних або міжнародних стандартів;

- здійснення моніторингу стану розрахунків за житлово-комунальні послуги;

- благоустрою населених пунктів;

- формування єдиної технічної, соціально-економічної політики у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення;

- погодження схем теплопостачання населених пунктів з кількістю жителів більш як 20 тис. осіб та регіональних програм модернізації систем теплопостачання;

- поводження з побутовими відходами, забезпечення розроблення та виконання державних програм у сфері поводження з побутовими відходами, планів та заходів у сфері поводження з побутовими відходами;

- координації діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері поводження з побутовими відходами;

- здійснення нормування у будівництві з метою формування безпечного середовища для життя і здоров'я людини;
- здійснення нормування промисловості будівельних матеріалів;
- визначення порядку розроблення схем планування окремих частин території України;
- проведення містобудівного моніторингу;
- визначення критеріїв, яким мають відповідати експертні організації, що здійснюють експертизу проектів будівництва;

2) забезпечення формування державної політики у сфері:

- архітектурно-будівельного контролю та нагляду;
- контролю житлово-комунального господарства;
- забезпечення енергетичної ефективності будівель;

3) забезпечення технічного регулювання у сфері:

- просторового планування та архітектури;
- промисловості будівельних матеріалів;
- житлово-комунального господарства;
- енергетичної ефективності будівель⁴³⁷.

Міністерство веде містобудівний кадастр на державному рівні та Єдиний державний реєстр громадян, які потребують поліпшення житлових умов.

Управління та служби Міністерства розвитку громад та територій України:

- Відділ забезпечення діяльності Міністра (патронатна служба)
- Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції
- Директорат з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою
- Директорат просторового планування територій та архітектури
- Директорат регіональної політики

⁴³⁷ Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 850). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2019-%D0%BF#n45/>

- Директорат просторового планування територій та архітектури
- Директорат просторового планування територій та архітектури
- Департамент комунальних послуг та комунального обслуговування.

Особливістю управління житлово-комунальним господарством є те, що значні повноваження з управління цією галуззю мають місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які, своєю чергою, приймають регіональні програми розвитку підприємств галузі і організовують їх виконання. Варто зазначити, що поступово, у процесі проведення економічних реформ, здійснюватиметься перерозподіл функцій між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями у сфері реконструкції і утримання житла⁴³⁸.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

До повноважень державних адміністрацій, відповідно до ст. 20 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999, належить:

- організація розробки та проведення експертизи містобудівної документації населених пунктів відповідно до державних норм і стандартів;
- забезпечення організації обслуговування населення підприємствами, установами та організаціями житлово-комунального господарства та ін.;
- організація роботи з атестації об'єктів, сертифікації продукції, робіт і послуг підприємств і організацій житлово-комунального господарства та ін.;
- організація охорони, реставрації та використання пам'яток архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та історико-культурних ландшафтів;

⁴³⁸ Коротатнік І. М., Ненько С. С., Шамрай В. О. Адміністративно-правове регулювання в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою в Україні : монографія. К. : ТОВ «Вид-во Сталь», 2014. С. 52.

– розроблення та затвердження схеми санітарного очищення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці та організація окремого збирання побутових відходів, інших видів відходів як вторинної сировини⁴³⁹.

У складі місцевих районних державних адміністрацій працює відділ архітектури та житлово-комунального господарства, який є структурним підрозділом, підзвітним і підконтрольним голові цієї адміністрації, головному управлінню архітектури та житлово-комунального господарства обласної державної адміністрації. До складу відділу входить інспекція державного архітектурно-будівельного контролю, основними завданнями якої є:

– забезпечення реалізації державної політики у сфері містобудування та архітектури на території району;

– аналіз стану містобудування на території району, організація розроблення і затвердження у встановленому порядку генеральних планів населених пунктів району та іншої містобудівної документації;

– координація діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексного; розвитку територій, забудови населених пунктів на території району, поліпшення їх архітектурного вигляду;

– забезпечення додержання законодавства у сфері містобудування та архітектури, державних стандартів, норм і правил, районних правил забудови населених пунктів, затвердженої містобудівної документації, контроль за їх реалізацією;

– забезпечення в межах своїх повноважень охорони, контролю за використанням пам'яток архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та історико-культурних ландшафтів.

До повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері благоустрою населених пунктів належить:

– забезпечення реалізації державної політики у цій сфері;

– участь у розробленні і виконанні державних і регіональних програм благоустрою населених пунктів;

– інформування населення про здійснення заходів із благоустрою населених пунктів⁴⁴⁰.

⁴³⁹ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua>

⁴⁴⁰ Там само.

Зважаючи на вказані повноваження можна стверджувати, що вони майже ідентичні, а ці органи виконують переважно лише інформаційну діяльність, що ускладнює можливість поліпшення їхньої діяльності⁴⁴¹.

Повноваженнями у сфері житлово-комунального господарства наділені також і органи місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до основних із них належать:

- управління об'єктами житлово-комунального господарства, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню;

- облік громадян, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов;

- розподіл та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності;

- сприяння розширенню житлового будівництва;

- реєстрація житлово-будівельних і гаражних кооперативів;

- встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства;

- здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства;

- облік відповідно до закону житлового фонду, здійснення контролю за його використанням;

- надання відповідно до закону громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатного житла або за доступну для них плату та ін.⁴⁴².

Чільне місце серед органів у галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів посідають сільські, селищні та міські ради,

⁴⁴¹ Коропатнік І. М., Ненько С. С., Шамрай В. О. Адміністративно-правове регулювання в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою в Україні : монографія. К. : ТОВ «Вид-во Сталь», 2014. С. 53.

⁴⁴² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua>

які безпосередньо діють на місцях та мають такі основні повноваження:

- створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності благоустрою населених пунктів, визначення повноважень цих органів (служб);
- організація забезпечення на території населеного пункту чистоти і порядку, дотримання тиші в громадських місцях;
- організація місць відпочинку для населення;
- розроблення схем санітарного очищення населених пунктів;
- затвердження правил благоустрою територій населених пунктів;
- визначення на конкурсних засадах підприємств, установ, організацій (балансоутримувачів), відповідальних за утримання об'єктів благоустрою;
- залучення на договірних засадах коштів і матеріально-технічних ресурсів юридичних та фізичних осіб для здійснення заходів з благоустрою населених пунктів;
- визначення місць стоянок транспортних засобів на об'єктах благоустрою населених пунктів, графіків роботи кладовищ, зовнішнього освітлення та санітарного очищення території, термінів проведення робіт з реконструкції та капітального ремонту об'єктів благоустрою та ін.

Аналіз повноважень центральних, галузевих та спеціальних органів у галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою свідчить про дублювання їхніх повноважень щодо утримання будинків та прибудинкової території, благоустрою та надання комунальних і послуг. У зв'язку з цим вважаємо, що реформування управління житлом і комунальними комплексами має базуватися на чіткому розподілі: діяльності у цій галузі на природно-монополі й конкурентні види і діяльності – державне регулювання (в основному – тарифне) має зберігатися тільки стосовно природно-монополісної діяльності⁴⁴³.

⁴⁴³ Коротатнік І. М., Ненько С. С., Шамрай В. О. Адміністративно-правове регулювання в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою в Україні : монографія. К. : ТОВ «Вид-во Сталь», 2014. С. 54.

Важливе значення у наданні комунальних послуг мають ЖЕКи (житлово-експлуатаційні контори). Всі обов'язки працівників ЖЕКів чітко регламентуються Законом України «Про житлово-комунальні послуги», а також наказами Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства (Держжиткомунгосп): «Про затвердження Правил утримання житлових будинків і прибудинкових територій» № 927/11207 від 25.08.2005, «Про затвердження Зразкового переліку послуг по утриманню будинків, споруд, прибудинкових територій і послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд» № 1046/9645 від 21.08.2004.

До послуг, які надаються ЖЕКами, належать: внутрішнє і зовнішнє оснащення: вікон, дверей, балконів, профілактичний ремонт бетонних і металевих частин балкона; покрівля усунення несправностей, протікання; ремонт стін; профілактичний огляд і ремонт ліфтів та електрики; профілактичний огляд та ремонт каналізації, водопроводів, опалювання, сміттєпроводів; обов'язкові огляди і ремонти та ін.

Однак, за даними дослідження Центру соціальних технологій «Соціополіс», проведеного на замовлення Агентства моделювання ситуацій, лише кожен четвертий українець задоволений якістю житлово-комунальних послуг, а третина вважає її низькою⁴⁴⁴. Тому сьогодні нагальним завданням є реформування ЖЕКів, яке варто здійснювати шляхом приватизації житла й формування ринкових відносин у цій галузі. На заміну їм, мають бути засновані Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), а також комунальні підприємства з обслуговування житлового фонду та прибудинкових територій, що діятимуть за принципом служби єдиного замовника⁴⁴⁵.

Отже, аналіз адміністративно-правового регулювання у галузі житлових прав громадян, житлово-комунального

⁴⁴⁴ Коваленко Н., Шерстюк Н. «Модернізація ЖЕКів»: Як можна поліпшити ситуацію в ЖКГ? Реформування ЖЕКів – яка існує їм альтернатива? *Звуки життя. Свобода* (29 квітня 2012 року). К., 2012 URL: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1760778.html>

⁴⁴⁵ Коропатнік І. М., Ненько С. С., Шамрай В. О. Адміністративно-правове регулювання в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою в Україні : монографія. К. : ТОВ «Вид-во Сталь», 2014. С. 55.

господарства та благоустрою свідчить про такі негативні явища, як територіальна розпорошеність підрозділів, надмірний їх поділ, відомча розгалуженість, їх потрійне підпорядкування, що ускладнює процес управління галуззю та вимагає його реформування⁴⁴⁶.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Дайте визначення поняття «державна економічна політика».
2. Назвіть основні напрями економічної політики.
3. Назвіть напрями адміністративно-правового регулювання відносин у сфері економіки.
4. Назвіть суб'єктів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері економіки.
5. Що ви розумієте під поняттям «фінанси»?
6. Розкрийте поняття «управління фінансами».
7. Які завдання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України стосуються торговельної діяльності?
8. Дайте визначення агропромислового комплексу та назвіть його складові.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право : посіб. для підготовки до іспиту / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Зуй та ін. ; за заг. ред. В. М. Гарашука. Х. : Право, 2016. 144 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцько, О. Правоторової. Вид. 3-тє. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
4. Адміністративно-правове регулювання забезпечення транспорту України: навч. посіб. / за заг. ред. О. І. Остапенка. Львів : ЛьвДУВС, 2011. 600 с.

⁴⁴⁶ Димченко О. В., Торкатюк В. І. Обґрунтування концептуального підходу до управління розвитком ЖКГ. *Економічні проблеми та перспективи розвитку житлово-комунального господарства на сучасному етапі : матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 26–27 травня 2015 року); Харків. нац. у-т міськ. госп. ім. О. М. Бекетова. Х., 2015. С. 17.

5. Бурбика М. М., Солонар А. В., Янішевська К. Д. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : Видавниче підприємство «Мрія», 2015. 358 с.
6. Гончаренко І. Б., Синявська О. Ю. Державний контроль та нагляд у сфері торговельної діяльності України : монографія ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. Ю. Синявсько. Х. : Ніка Нова, 2015. 204 с.
7. Господарський кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. № 19–20. № 21–22. Ст. 144.
8. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2019 р. № 829. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF#Text>
9. Димченко О. В., Торкатюк В. І. Обґрунтування концептуального підходу до управління розвитком ЖКГ. *Економічні проблеми та перспективи розвитку житлово-комунального господарства на сучасному етапі: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 26–27 травня 2015 року); Харків. нац. у-т міськ. госп. ім. О. М. Бекетова. Х., 2015. С. 17–20.
10. Єрмак В. В. Державний контроль за виконанням органами місцевого самоврядування державної політики у сфері надання житлово-комунальних послуг. *Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права»*. 2020. Вип. 2. С. 140–146.
11. Иловайский С. И. Бюджетное право. О., 1912. С. 4–5.
12. Коваленко Н., Шерстюк Н. «Модернізація ЖЕКів»: Як можна поліпшити ситуацію в ЖКГ? Реформування ЖЕКів – яка існує їм альтернатива? *Звуки життя. Свобода* (29 квітня 2012 року). К., 2012. URL: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/I760778.html>
13. Комеліна О. В., Панасенко Н. Л. Інформаційно-аналітичне забезпечення управління розвитком аграрного сектора економіки регіону : монографія. Полтава : ПолтНТУ, 2013. 234 с.
14. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний сайт Верховної Ради*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
15. Коропатнік І. М., Ненько С. С., Шамрай В. О. Адміністративно-правове регулювання в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою в Україні : монографія. К. : ТОВ «Вид-во Сталь», 2014. 172 с.
16. Курс адміністративного права України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. К. : Юрінком Інтер, 2013. 864 с.
17. Навчально-методичний посібник для самостійної роботи та практичних занять з навчальної дисципліни «Адміністративне

- право» (галузь знань 08 «Право», напрям підготовки 081 «Право», перший (бакалаврський) освітній рівень) для студентів 2 курсу денної форми навчання / уклад.: Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук та ін. Х. : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2016. 101 с.
18. Нехайчук Д. В. Механізми державного регулювання фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку країни: теорія, методологія, практика : монографія. К. : ТОВ «ДКС Центр», 2015. 405 с.
 19. Положення Про Міністерство розвитку громад та територій України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 850). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2019-%D0%BF#n45/>
 20. Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2019 р. № 838). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF#n32>
 21. Попрозман Н. В. Формування стратегії економічного розвитку агропромислового виробництва : монографія. К. : ННЦ «ІАЕ», 2015. 300 с.
 22. Про антимонопольний комітет : Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659-XII. Редакція від 03.07.2020, підстава – 720-IX. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
 23. Про військово-цивільні адміністрації України : Закон України від 3 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст. 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
 24. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 527.
 24. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 р. № 179. URL: <https://www.kmy.gov.ua/npas/prozatverdzhennya-nacionalnoyi-ekoa179>
 25. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році : Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
 26. Про затвердження Положення про Державне агентство резерву України : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 р. № 517. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

27. Про затвердження Положення про Державну службу статистики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2014 р. № 481 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
28. Про затвердження Положення про Міністерство енергетики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 507. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2020-%D0%BF#n9>
29. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
30. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>
31. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: zakon4.rada.gov.ua
32. Про Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
33. Про транспорт : Закон України від 10 листопада 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446.
34. Про Фонд державного майна : Закон України від 9 грудня 2011 р. № 4107-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
35. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / О. В. Скидан, В. П. Якобчук, Н. В. Дацій та ін. ; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.
36. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса та ін. ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.
37. Третяк В. П. Управління розвитком соціальної інфраструктури України в умовах глобалізації : монографія. Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2014. 317 с.
38. Трофимчук О. А. Державне регулювання економіки: теоретичне переосмислення в ХХІ столітті. *Економіка та держава*. 2020. № 6. С. 206–212.
39. Управління особистими фінансами : навч. посіб. / Н. А. Ясинська. Львів : Вид-во Львівської політехніки, 2015. 356 с.
40. Чинники і тренди економічного зростання в Україні : колективна монографія / за ред. д-ра екон. наук М. І. Скрипниченко ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». Електрон. дані. К., 2018. 386 с. URL: <http://ief.org.ua/docs/mg/302.pdf>

Розділ 14

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЮ СФЕРОЮ

14.1. Публічне управління у сфері соціальної політики

Основний Закон держави – Конституція України закріпила обраний курс на побудову соціальної правової держави. Втілити такий намір неможливо без створення дієвої національної системи соціального захисту, яка водночас покликана гарантувати реалізацію одного з найважливіших конституційних прав громадян – права на соціальне забезпечення та захист.

У комплексі найважливіших проблем розвитку української держави, пов'язаних із пошуком шляхів подолання кризових явищ в економічному та соціальному житті, особливого значення набуває вирішення завдань щодо адміністративно-правового забезпечення з боку державних органів надійної системи соціального захисту населення, зокрема його найбільш вразливих верств.

Під соціальним захистом необхідно розуміти комплекс заходів, які здійснюють державні органи в різних сферах діяльності, спрямований на забезпечення доступу кожного члена суспільства до соціальних благ, усунення соціальної нерівності та підтримку найбільш незахищених членів суспільства.

Зміст публічного управління зазначеної сфери полягає у тому, що держава: а) дбає про соціальний захист своїх громадян; б) забороняє використання примусової праці; в) створює робочі місця; г) забезпечує підготовку кадрів; ґ) забезпечує нормальні умови праці, вільний вибір місця роботи, професії; д) матеріально підтримує своїх громадян; е) гарантує захист від незаконного звільнення; ж) забезпечує право на своєчасне одержання винагороди.

Одним із важливих напрямів державної політики у сфері соціального захисту населення є затвердження державних

стандартів і державних соціальних гарантій, які встановлюються законами та іншими нормативно-правовими актами. До них належать встановлення: а) мінімальних розмірів оплати праці; доходів громадян; пенсійного забезпечення; б) визначення видів і розміру соціальних допомог; в) визначення розмірів соціальних виплат, що забезпечують рівень життя, не нижчий за прожитковий мінімум.

Правовою основою публічного управління в зазначеній сфері є закони України «Про пенсійне забезпечення»⁴⁴⁷ від 5.11.1991, «Про зайнятість населення»⁴⁴⁸ від 5.07.2012, «Про охорону праці»⁴⁴⁹ від 14.10.1992, «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»⁴⁵⁰ від 9.07.2003, «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»⁴⁵¹ від 21.03.1991, «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»⁴⁵² від 22.10.1993, «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»⁴⁵³ від 28.02.1991, «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»⁴⁵⁴ від 5.10.2000, «Про реабілітацію інвалідів в Україні»⁴⁵⁵ від 6.10.2005, «Про забезпечення організаційно-

⁴⁴⁷ Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 р. № 1788-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1788-12>

⁴⁴⁸ Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>

⁴⁴⁹ Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>

⁴⁵⁰ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>

⁴⁵¹ Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон Верховної Ради УРСР від 21.03.1991 р. № 875-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/875-12>

⁴⁵² Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 р. № 3551-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>

⁴⁵³ Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон Верховної Ради УРСР України від 28.02.1991 р. № 796-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/796-12>

⁴⁵⁴ Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>

⁴⁵⁵ Про реабілітацію інвалідів в Україні : Закон України від 06.10.2005 р. № 2961-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2961-15>

правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування»⁴⁵⁶ від 13.01.2005, «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування»⁴⁵⁷ від 26.06.1997 та ін.

Спеціальним органом, який уповноважений від імені держави впроваджувати в життя соціальну політику, є Міністерство соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики).

Мінсоцполітики України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціальної політики, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального захисту, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми, відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, соціального захисту ветеранів війни та осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» в частині організації виплати їм разової грошової допомоги, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільнюються, осіб, звільнених з військової служби, у сфері здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб, у сфері здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та з питань захисту прав дітей.

⁴⁵⁶ Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13.01.2005 р. № 2342-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>

⁴⁵⁷ Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 26.06.1997 р. № 400/97-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/400/97-вр>

Основними завданнями Мінсоцполітики України є забезпечення формування та реалізація державної політики:

- у сфері соціальної політики, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми, а також відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, надання гуманітарної допомоги, соціальних послуг особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати;

- щодо соціального захисту, зокрема осіб з інвалідністю, ветеранів праці, ветеранів військової служби, жертв нацистських переслідувань, дітей війни та жертв політичних репресій;

- щодо пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню;

- щодо соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби;

- щодо здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб;

- щодо забезпечення державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій для населення;

- щодо здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та з питань захисту прав дітей;

- здійснення в межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування⁴⁵⁸.

⁴⁵⁸ Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423.
URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-p>

Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, що реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню.

Пенсійний фонд України відповідно до покладених на нього завдань:

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністрові соціальної політики;

- здійснює керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;

- вивчає та аналізує ситуацію у сфері пенсійного забезпечення, забезпечує проведення щорічних актуарних розрахунків фінансового стану системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;

- розробляє проєкт бюджету Пенсійного фонду України та подає його Міністрові соціальної політики для внесення в установленому порядку на розгляд Кабінетові Міністрів України, здійснює ефективний розподіл фінансових ресурсів для пенсійного забезпечення, складає звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України;

- формує та веде реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування (далі – реєстр застрахованих осіб) та у складі зазначеного реєстру – реєстр платників страхових внесків до солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;

- організовує, координує та контролює роботу територіальних органів щодо:

- 1) забезпечення додержання підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, вимог актів законодавства про пенсійне забезпечення;

2) забезпечення надходжень від сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування, інших коштів, ведення обліку їх надходжень відповідно до законодавства;

3) внесення відомостей до реєстру застрахованих осіб та їх використання;

4) здійснення контролю за додержанням вимог законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, правильністю нарахування, обчислення, повнотою і своєчасністю сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (далі – страхові внески) та інших платежів, за достовірністю документів, поданих для призначення пенсії, та відомостей про осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, призначенням (перерахунком) і виплатою пенсій, щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці та іншими виплатами, які згідно із законодавством здійснюються за кошт Пенсійного фонду України, інших джерел, визначених законодавством;

5) стягнення у передбаченому законодавством порядку своєчасно не нарахованих та/або не сплачених сум страхових внесків та інших платежів;

6) застосування фінансових санкцій, передбачених законом;

7) призначення (перерахунку) і виплати пенсій та щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці;

8) забезпечення своєчасного і в повному обсязі фінансування та виплати пенсій, допомоги на поховання та інших виплат, які згідно із законодавством здійснюються за кошт Пенсійного фонду України та інших джерел, визначених законодавством;

9) обліку коштів Пенсійного фонду України, ведення статистичної та бухгалтерської звітності;

10) надання страхувальникам та застрахованим особам інформації, визначеної законодавством;

– здійснює інші повноваження, визначені законом.

Керівництво діяльністю Пенсійного фонду України здійснює правління Пенсійного фонду України, чисельність і персональний склад якого затверджуються Кабінетом Міністрів України. Голова правління Пенсійного фонду України

та його заступники входять до складу правління Пенсійного фонду України за посадою.

Правління Пенсійного фонду України:

1) визначає поточні та перспективні завдання Пенсійного фонду України;

2) приймає у межах повноважень, передбачених законом, постанови, затверджує положення, інструкції та інші нормативно-правові акти Пенсійного фонду України;

3) заслуховує звіти керівників територіальних органів;

4) затверджує положення про територіальні органи Пенсійного фонду України;

5) затверджує статuti (положення) підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Пенсійного фонду України, контролює додержання їх вимог;

6) ухвалює рішення з інших питань діяльності Пенсійного фонду України.

Засідання правління Пенсійного фонду України скликаються в міру потреби, але не рідше одного разу на квартал. Правління є правомочним ухвалювати рішення за наявності на засіданні не менше половини від його складу. Рішення ухвалюються більшістю голосів присутніх на засіданні членів правління⁴⁵⁹.

Державна соціальна служба України (Держсоцслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, який реалізує державну політику з питань державного контролю за додержанням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та з питань захисту прав дітей.

Основними завданнями Держсоцслужби є здійснення державного контролю:

– за додержанням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки (державні допомоги, пільги, житлові субсидії та інші виплати, що здійснюються за коштом державного бюджету, соціальні послуги) та з питань захисту прав дітей;

⁴⁵⁹ Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2014 р. № 280. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-p>

– за використання коштів державного бюджету, спрямованих на надання соціальної підтримки, зокрема під час проведення перерахунків розміру виплаченої або наданої з порушенням законодавства соціальної підтримки;

– за діяльністю служб у справах дітей⁴⁶⁰.

Отже, серед головних пріоритетів соціальної політики варто виокремити такі: забезпечення гідної зайнятості, збалансовану політику доходів, модернізацію професійної освіти, забезпечення основних соціальних стандартів та соціальної захищеності вразливих верств населення.

Варто зазначити, що особливостями публічного управління у сфері соціальної політики є такі:

1) воно здійснюється щодо організаційно невіддільних об'єктів управління і не стосується їхньої самостійності;

2) надвідомча координація в зазначеній сфері має не загальний характер, а обмежена конкретними функціями, пов'язаними з питаннями соціального захисту;

3) основними завданнями публічного управління в зазначеній сфері є підвищення матеріального добробуту та рівня життя людей, забезпечення зайнятості населення, гарантування права на працю та соціальний захист.

14.2. Публічне управління у сфері освіти та науки

У процесі дослідження питань формування та реалізації завдань у галузі освіти і науки в період сучасного українського державотворення акцентують на тому, що політика з цих питань – це діяльність держави та її інститутів, органів місцевого самоврядування із законодавчого, фінансового, організаційного забезпечення функціонування й розвитку всіх освітянських закладів. Вона, як складова (підсистема) загальнодержавної політики, передбачає сукупність визначеної системи цілей, завдань, принципів, програм та основних напрямів діяльності органів управління освітою та наукою, спрямованих на організацію науково-методичного і впроваджувального супроводу стратегії розвитку освіти та науки.

⁴⁶⁰ Положення про Державну соціальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2019 р. № 1053. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1053-2019-%D0%BF#n11>

Визначає її найвищий законодавчий орган, а здійснюють органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування на основі затвердженої органами державної влади та схваленої громадською думкою концепції розвитку освіти та науки.

Державна політика у цій сфері ґрунтується на конституційних нормах; стратегічних документах розвитку освіти і науки (доктрини, програми, концепції тощо); міжнародних, міждержавних договорах, ратифікованих найвищим законодавчим органом; законах, законодавчих актах; указах і розпорядженнях Президента України; постановах Верховної Ради та Кабінету Міністрів; наказах, розпорядженнях Міністерства освіти і науки, міністерств та відомств, яким підпорядковані заклади освіти; наказах та розпорядженнях регіональних (місцевих) органів виконавчої влади, виданих у межах їхньої компетенції.

Мета тут надважлива – розвиток системи освіти та науки в інтересах формування гармонійно розвинутої, соціально активної, творчої особистості, а також як одного з чинників економічного й соціального прогресу суспільства.

На формування державної політики в галузі освіти і науки впливають зовнішні чинники, що дає змогу зважати на стан, тенденції та перспективи, потреби суспільства та держави в освіті та науці, розробляти реалістичну освітню політику, побудовану на вітчизняному досвіді освітньо-педагогічної діяльності з урахуванням досягнень міжнародного співробітництва в цій сфері.

Реалізація завдань покладається на центральний орган державної виконавчої влади в галузі освіти, інші міністерства та відомства, яким підпорядковані навчальні заклади, відповідне міністерство Автономної Республіки Крим, місцеві органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування^{461, 462}.

Освіта є одним з найдавніших соціальних інститутів, покликаних до життя потребами суспільства відтворювати

⁴⁶¹ Красняков Є. В. Державна освітня політика: сутність поняття, системність, історико-політичні аспекти. *Віче*. 2011. № 20 (305). С. 21–23.

⁴⁶² Красняков Є. В. Державна політика в освітянській сфері в період українського державотворення. *Рідна школа*. 2006. № 3 (914). С. 3–8.

і передавати знання, уміння, навички, готувати нові покоління до життя, суб'єктів соціальної дії – для розв'язання економічних, соціальних, культурних проблем, що виникають перед людством. У сучасному світі освіта є складним і багатоманітним суспільним явищем, сферою передавання, засвоєння і перетворення знань та соціального досвіду. Вона інтегрує різні види навчальної та виховної діяльності в єдину систему, орієнтує їх на соціальне замовлення суспільства.

Освіта є основою інтелектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, запорукою розвитку суспільства, об'єднаного спільними цінностями і культурою, та держави.

Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, її талантів, інтелектуальних, творчих і фізичних здібностей, формування цінностей і необхідних для успішної самореалізації компетентностей, виховання відповідальних громадян, які здатні до свідомого суспільного вибору та спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству, збагачення на цій основі інтелектуального, економічного, творчого, культурного потенціалу Українського народу, підвищення освітнього рівня громадян задля забезпечення сталого розвитку України та її європейського вибору.

Згідно із Законом України «Про освіту»⁴⁶³ засадами державної політики у сфері освіти та принципами освітньої діяльності є: людиноцентризм; верховенство права; забезпечення якості освіти та якості освітньої діяльності; забезпечення рівного доступу до освіти без дискримінації за будь-якими ознаками, зокрема за ознакою інвалідності; розвиток інклюзивного освітнього середовища, зокрема у закладах освіти, найбільш доступних і наближених до місця проживання осіб з особливими освітніми потребами; забезпечення універсального дизайну та розумного пристосування; науковий характер освіти; різноманітність освіти; цілісність і наступність системи освіти; прозорість і публічність прийняття та виконання управлінських рішень; відповідальність і підзвітність органів

⁴⁶³ Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#n1235>

управління освітою та закладів освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності перед суспільством; інституційне відокремлення функцій контролю (нагляду) та функцій забезпечення діяльності закладів освіти; інтеграція з ринком праці; нерозривний зв'язок із світовою та національною історією, культурою, національними традиціями; свобода у виборі видів, форм і темпу здобуття освіти, освітньої програми, закладу освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності; академічна доброчесність; академічна свобода; фінансова, академічна, кадрова та організаційна автономія закладів освіти у межах, визначених законом; гуманізм; демократизм; єдність навчання, виховання та розвитку; виховання патріотизму, поваги до культурних цінностей Українського народу, його історико-культурного надбання і традицій; формування усвідомленої потреби в дотриманні Конституції та законів України, нетерпимості до їх порушення; формування поваги до прав і свобод людини, нетерпимості до приниження її честі та гідності, фізичного або психологічного насильства, а також до дискримінації за будь-якими ознаками; формування громадянської культури та культури демократії; формування культури здорового способу життя, екологічної культури і дбайливого ставлення до довкілля; невтручання політичних партій в освітній процес; різнобічність та збалансованість інформації щодо політичних, світоглядних та релігійних питань; державно-громадське управління; державно-громадське партнерство; державно-приватне партнерство; сприяння навчанню впродовж життя; інтеграція у міжнародний освітній та науковий простір; нетерпимість до проявів корупції та хабарництва; доступність для кожного громадянина всіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою.

Особа реалізує своє право на освіту впродовж життя шляхом формальної, неформальної та інформальної освіти. Держава визнає ці види освіти, створює умови для розвитку суб'єктів освітньої діяльності, що надають відповідні освітні послуги, а також заохочує до здобуття освіти всіх видів.

Формальна освіта – це освіта, яка здобувається за освітніми програмами відповідно до визначених законодавством рівнів освіти, галузей знань, спеціальностей (професій) і передбачає досягнення здобувачами освіти визначених стандартами

освіти результатів навчання відповідного рівня освіти та здобуття кваліфікацій, що визнаються державою.

Неформальна освіта – це освіта, яка здобувається, зазвичай, за освітніми програмами та не передбачає присудження визнаних державою освітніх кваліфікацій за рівнями освіти, але може завершуватися присвоєнням професійних та/або присудженням часткових освітніх кваліфікацій.

Інформальна освіта (самоосвіта) – це освіта, яка передбачає самоорганізоване здобуття особою певних компетентностей, зокрема під час повсякденної діяльності, пов'язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю, родиною чи дозвіллям.

Основними формами здобуття освіти є:

1) інституційна (очна (денна, вечірня), заочна, дистанційна, мережева);

2) індивідуальна (екстернатна, сімейна (домашня), педагогічний патронаж, на робочому місці (на виробництві);

3) дуальна.

Очна (денна, вечірня) форма здобуття освіти – це спосіб організації навчання здобувачів освіти, що передбачає їх безпосередню участь в освітньому процесі.

Заочна форма здобуття освіти – це спосіб організації навчання здобувачів освіти шляхом поєднання очної форми освіти під час короткочасних сесій і самостійного оволодіння освітньою програмою у проміжку між ними.

Дистанційна форма здобуття освіти – це індивідуалізований процес здобуття освіти, який відбувається в основному за опосередкованої взаємодії віддалених один від одного учасників освітнього процесу у спеціалізованому середовищі, що функціонує на базі сучасних психолого-педагогічних та інформаційно-комунікаційних технологій.

Мережева форма здобуття освіти – це спосіб організації навчання здобувачів освіти, завдяки якому оволодіння освітньою програмою відбувається за участю різних суб'єктів освітньої діяльності, що взаємодіють між собою на договірних засадах.

Екстернатна форма здобуття освіти (екстернат) – це спосіб організації навчання здобувачів освіти, за яким освітня програма повністю засвоюється здобувачем самостійно,

а оцінювання результатів навчання та присудження освітньої кваліфікації здійснюються відповідно до законодавства.

Сімейна (домашня) форма здобуття освіти – це спосіб організації освітнього процесу дітей самостійно їхніми батьками для здобуття формальної (дошкільної, повної загальної середньої) та/або неформальної освіти. Відповідальність за здобуття освіти дітьми на рівні не нижче стандартів освіти несуть батьки. Оцінювання результатів навчання та присудження освітніх кваліфікацій здійснюються відповідно до законодавства.

Педагогічний патронаж – це спосіб організації освітнього процесу педагогічними працівниками, що передбачає забезпечення ними засвоєння освітньої програми здобувачем освіти, який за психофізичним станом або з інших причин, визначених законодавством, зокрема з метою забезпечення доступності здобуття освіти, потребує такої форми.

Здобуття освіти на робочому місці – це спосіб організації навчання здобувачів освіти, завдяки якому оволодіння освітньою програмою (зазвичай, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої освіти) відбувається на виробництві шляхом практичного навчання, участі у виконанні трудових обов'язків і завдань під керівництвом фахівців-практиків, залучених до освітнього процесу.

Дуальна форма здобуття освіти – це спосіб здобуття освіти, що передбачає поєднання навчання осіб у закладах освіти (в інших суб'єктів освітньої діяльності) з навчанням на робочих місцях на підприємствах, в установах та організаціях для набуття певної кваліфікації, здебільшого, на основі договору.

Рівнями освіти є:

- 1) дошкільна освіта;
- 2) початкова освіта;
- 3) базова середня освіта;
- 4) профільна середня освіта;
- 5) перший (початковий) рівень професійної (професійно-технічної) освіти;
- 6) другий (базовий) рівень професійної (професійно-технічної) освіти;
- 7) третій (вищий) рівень професійної (професійно-технічної) освіти;

- 8) фахова передвища освіта;
- 9) початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти;
- 10) перший (бакалаврський) рівень вищої освіти;
- 11) другий (магістерський) рівень вищої освіти;
- 12) третій (освітньо-науковий/освітньо-творчий) рівень вищої освіти;
- 13) науковий рівень вищої освіти.

Метою дошкільної освіти є забезпечення цілісного розвитку дитини, її фізичних, інтелектуальних і творчих здібностей шляхом виховання, навчання, соціалізації та формування необхідних життєвих навичок.

Діти старшого дошкільного віку обов'язково охоплюються дошкільною освітою відповідно до стандарту дошкільної освіти. Відповідальність за здобуття дітьми дошкільної освіти несуть батьки. Батьки самостійно обирають способи та форми, якими забезпечують реалізацію права дітей на дошкільну освіту.

Органи місцевого самоврядування створюють умови для здобуття дошкільної освіти шляхом:

- формування і розвитку мережі закладів освіти;
- замовлення підготовки педагогічних працівників;
- реалізації освітніх програм неформальної освіти для батьків;
- проведення інших заходів.

Метою повної загальної середньої освіти є всебічний розвиток, виховання і соціалізація особистості, яка здатна до життя в суспільстві та цивілізованій взаємодії з природою, має прагнення до самовдосконалення і навчання впродовж життя, готова до свідомого життєвого вибору та самореалізації, відповідальності, трудової діяльності та громадянської активності.

Досягнення цієї мети забезпечується шляхом формування ключових компетентностей, необхідних кожній сучасній людині для успішної життєдіяльності: вільне володіння державною мовою; здатність спілкуватися рідною (у разі відмінності від державної) та іноземними мовами; математична компетентність; компетентності у галузі природничих наук, техніки і технологій; інноваційність; екологічна компетентність; інформаційно-комунікаційна компетентність; навчання

впродовж життя; громадянські та соціальні компетентності, пов'язані з ідеями демократії, справедливості, рівності, прав людини, добробуту та здорового способу життя, з усвідомленням рівних прав і можливостей; культурна компетентність; підприємливість та фінансова грамотність; інші компетентності, передбачені стандартом освіти.

Повна загальна середня освіта в Україні є обов'язковою і здобувається в інституційних або індивідуальних формах, визначених законодавством, зазвичай, в закладах освіти.

Повна загальна середня освіта має три рівні освіти:

- початкова освіта тривалістю чотири роки;
- базова середня освіта тривалістю п'ять років;
- профільна середня освіта тривалістю три роки.

Метою позашкільної освіти є розвиток здібностей дітей та молоді у сфері освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту, технічної та іншої творчості, здобуття ними первинних професійних знань, вмінь і навичок, необхідних для їх соціалізації, подальшої самореалізації та/або професійної діяльності.

Позашкільна освіта може здобуватися одночасно із здобуттям дошкільної, повної загальної середньої, професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої освіти. Компетентності, здобуті за програмами позашкільної освіти, можуть враховуватися та визнаватися на відповідному рівні освіти.

Професійна (професійно-технічна) освіта здобувається на основі базової або повної загальної середньої освіти. Здобуття професійної (професійно-технічної) освіти на основі базової середньої освіти здійснюється з одночасним здобуттям профільної середньої освіти та отриманням відповідного документа про повну загальну середню освіту.

Рівнями професійної (професійно-технічної) освіти є:

- перший (початковий) рівень професійної (професійно-технічної) освіти;
- другий (базовий) рівень професійної (професійно-технічної) освіти;
- третій (вищий) рівень професійної (професійно-технічної) освіти.

Фахова передвища освіта спрямована на формування та розвиток освітньої кваліфікації, що підтверджує здатність

особи до виконання типових спеціалізованих завдань у певній галузі професійної діяльності, пов'язаних із виконанням виробничих завдань підвищеної складності та/або здійсненням обмежених управлінських функцій, що характеризуються певною невизначеністю умов та потребують застосування положень і методів відповідної науки, і завершується здобуттям відповідної освітньої та/або професійної кваліфікації.

Фахова передвища освіта здобувається на основі повної або базової середньої освіти. Здобуття фахової передвищої освіти на основі базової середньої освіти здійснюється з одночасним здобуттям повної загальної середньої освіти та отриманням відповідного документа про повну загальну середню освіту.

Вища освіта – сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у вищому навчальному закладі (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти⁴⁶⁴.

Підготовка фахівців з вищою освітою здійснюється за відповідними освітніми чи науковими програмами на таких рівнях вищої освіти:

- початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти;
- перший (бакалаврський) рівень;
- другий (магістерський) рівень;
- третій (освітньо-науковий/освітньо-творчий) рівень;
- науковий рівень.

Здобуття вищої освіти на кожному рівні вищої освіти передбачає успішне виконання особою відповідної освітньої або наукової програми, що є підставою для присудження відповідного ступеня вищої освіти:

- 1) молодший бакалавр;
- 2) бакалавр;
- 3) магістр;
- 4) доктор філософії/доктор мистецтва;
- 5) доктор наук.

⁴⁶⁴ Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

В Україні діють заклади вищої освіти таких типів:

1) університет – багатогалузевий (класичний, технічний) або галузевий (профільний, технологічний, педагогічний, фізичного виховання і спорту, гуманітарний, богословський/теологічний, медичний, економічний, юридичний, фармацевтичний, аграрний, мистецький, культурологічний тощо) заклад вищої освіти, що провадить інноваційну освітню діяльність за різними ступенями вищої освіти (зокрема доктора філософії), проводить фундаментальні та/або прикладні наукові дослідження, є провідним науковим і методичним центром, має розвинуту інфраструктуру навчальних, наукових і науково-виробничих підрозділів, сприяє поширенню наукових знань та провадить культурно-просвітницьку діяльність;

2) академія, інститут – галузевий (профільний, технологічний, технічний, педагогічний, богословський/теологічний, медичний, економічний, юридичний, фармацевтичний, аграрний, мистецький, культурологічний тощо) заклад вищої освіти, що провадить інноваційну освітню діяльність, пов'язану з наданням вищої освіти на першому і другому рівнях за однією чи декількома галузями знань, може здійснювати підготовку на третьому і вищому науковому рівнях вищої освіти за певними спеціальностями, проводить фундаментальні та/або прикладні наукові дослідження, є провідним науковим і методичним центром, має розвинуту інфраструктуру навчальних, наукових і науково-виробничих підрозділів, сприяє поширенню наукових знань та провадить культурно-просвітницьку діяльність;

3) коледж – заклад вищої освіти або структурний підрозділ університету, академії чи інституту, що провадить освітню діяльність, пов'язану із здобуттям ступеня бакалавра та/або молодшого бакалавра, проводить прикладні наукові дослідження та/або творчу мистецьку діяльність.

Освіта дорослих, що є складовою освіти впродовж життя, спрямована на реалізацію права кожної повнолітньої особи на безперервне навчання з урахуванням її особистісних потреб, пріоритетів суспільного розвитку та потреб економіки.

Складниками освіти дорослих є:

- післядипломна освіта;
- професійне навчання працівників;

- курси перепідготовки та/або підвищення кваліфікації;
- безперервний професійний розвиток;
- будь-які інші складники, що передбачені законодавством, запропоновані суб'єктом освітньої діяльності або самостійно визначені особою.

Ст. 54 Конституції України гарантує громадянам свободу наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством⁴⁶⁵.

Наука є визначальним джерелом економічного зростання і невід'ємною складовою національної культури й освіти, створює необхідні умови для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері науково-технічної діяльності, забезпечує використання досягнень вітчизняної й світової науки і технології для вирішення соціальних, економічних, культурних та інших проблем.

Наукова діяльність, відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»⁴⁶⁶, визначається як інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження.

Фундаментальні наукові дослідження – це теоретичні та експериментальні наукові дослідження, спрямовані на одержання нових знань про закономірності організації та розвитку природи, суспільства, людини, їх взаємозв'язків. Прикладні наукові дослідження – теоретичні та експериментальні наукові дослідження, спрямовані на одержання і використання нових знань для практичних цілей.

Науково-технічна діяльність – це наукова діяльність, спрямована на одержання і використання нових знань

⁴⁶⁵ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>

⁴⁶⁶ Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 р. № 848-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/848-19>

для розв'язання технологічних, інженерних, економічних, соціальних та гуманітарних проблем, основними видами якої є прикладні наукові дослідження та науково-технічні (експериментальні) розробки.

Загалом у здійсненні державного управління та регулювання науковою діяльністю держава керується принципами: органічної єдності науково-технічного, економічного, соціального та духовного розвитку суспільства; поєднання централізації та децентралізації управління у науковій діяльності; визнання свободи творчої, наукової та науково-технічної діяльності; збалансованості розвитку фундаментальних і прикладних досліджень; використання досягнень світової науки, можливостей міжнародного наукового співробітництва; свободи поширення наукової та науково-технічної інформації.

Керуючись вітчизняними інтересами, зважаючи на економічні, соціальні, оборонні та інші можливості, важливо на рівні держави підтримувати комплекс заходів, які б сприяли підвищенню якісних характеристик вітчизняного науково-технологічного потенціалу до рівня стандартів розвинених країн, інтенсифікації процесу опанування науковими знаннями, новими технологіями та їх практичному використанню.

До суб'єктів публічного управління освітою та наукою в Україні належать:

- 1) Верховна Рада України;
- 2) Президент України;
- 3) Кабінет Міністрів України;
- 4) Міністерство освіти і науки України;
- 5) інші центральні органи виконавчої влади;
- 6) місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Законодавче регулювання відносин у сфері освіти та науки здійснюється Верховною Радою України шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Треба зазначити, що Верховна Рада України безпосередньо не здійснює публічного адміністрування сферою освіти та науки, а лише впливає на неї через реалізацію функцій держави загалом, зокрема згідно зі ст. 85 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, наприклад, «Про освіту» від 5.09.2017, «Про наукову і науково-технічну діяльність»

від 26.11.2015, «Про дошкільну освіту»⁴⁶⁷ від 11.07.2001, «Про позашкільну освіту»⁴⁶⁸ від 22.06.2000, «Про повну загальну середню освіту»⁴⁶⁹ від 16.01.2020, «Про професійно-технічну освіту»⁴⁷⁰ від 10.02.1998, «Про вищу освіту» від 1.07.2014, та інші, а також затверджує Державний бюджет України та зміни до нього; визначає внутрішню та зовнішню політику; затверджує загальнодержавні програми у сфері освіти та науки. Верховна Рада України має профільний Комітет з питань науки і освіти, який є робочим органом Верховної ради України, формує відповідні проекти засад державної політики у сфері освіти та розглядає концепції реформування зазначеної сфери.

Президент України визначає систему органів виконавчої влади, які здійснюють державне управління у сфері освіти та науки в Україні, забезпечує здійснення контролю за формуванням та функціонуванням відповідної системи органів, створює консультативно-дорадчі ради, які сприяють формуванню державної політики у сфері освіти та науки, визначення її пріоритетів, а також нагороджує державними нагородами, встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними, зокрема у сфері освіти та науки тощо.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади в Україні та у сфері освіти і науки, який наділений такими повноваженнями:

1) 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;

2) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

3) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

⁴⁶⁷ Про дошкільну освіту : Закон України від 11.07.2001 р. № 2628-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2628-14>

⁴⁶⁸ Про позашкільну освіту : Закон України від 22.06.2000 р. № 1841-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1841-14>

⁴⁶⁹ Про повну загальну середню освіту : Закон України від 16.01.2020 р. № 463-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>

⁴⁷⁰ Про професійно-технічну освіту : Закон України від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/103/98-вр>

4) подає Верховній Раді України пропозиції щодо пріоритетних напрямів розвитку освіти і науки та її матеріально-технічного забезпечення;

5) забезпечує реалізацію державних цільових освітніх програм;

6) затверджує в межах своєї компетенції державні цільові освітні програми відповідно до визначених Верховною Радою України пріоритетних напрямів розвитку освіти.

Міністерство освіти і науки України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство освіти і науки України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

Міністерство освіти і науки України відповідно до покладених на нього завдань:

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

- розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів із питань, що належать до його компетенції;

- здійснює нормативно-правове регулювання у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності;

– забезпечує інтеграцію вітчизняних освіти і науки, інших сфер, що належать до його компетенції, з неухильним дотриманням принципів збереження і захисту національних інтересів;

– визначає перспективи і пріоритетні напрями розвитку дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної і вищої освіти, інклюзивного навчання та освіти протягом життя, інших сфер, що належать до його компетенції;

– розробляє стратегію та програми розвитку вищої освіти і подає їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

– провадить аналітично-прогностичну діяльність у сфері вищої освіти, визначає тенденції її розвитку, вплив демографічної, етнічної, соціально-економічної ситуації, інфраструктури виробничої та невиробничої сфери, формує стратегічні напрями розвитку вищої освіти з урахуванням науково-технічного прогресу та інших чинників, узагальнює світовий і вітчизняний досвід розвитку вищої освіти;

– здійснює в межах повноважень, передбачених законом, координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сферах, що належать до його компетенції;

– створює умови для здобуття громадянами дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної і вищої освіти, інклюзивного навчання та освіти протягом життя, наукових ступенів та вчених звань;

– затверджує стандарти освіти та оприлюднює їх на своєму офіційному веб-сайті;

– затверджує типові освітні програми;

– координує діяльність місцевих органів управління освітою в частині формування оптимальної мережі закладів дошкільної, загальної середньої, позашкільної освіти та забезпечує формування оптимальної мережі закладів професійної (професійно-технічної) освіти, експериментальних закладів освіти для задоволення освітніх потреб населення з урахуванням потреб особистості і регіональної специфіки;

– надає методичні рекомендації щодо освітньої діяльності та управління закладами освіти;

– визначає основні цілі та завдання виховного процесу в закладах освіти;

– розробляє та затверджує умови прийому до закладів освіти;

– здійснює нормативно-правове та навчально-методичне забезпечення функціонування закладів освіти;

– здійснює інші повноваження, визначені законом⁴⁷¹.

Державна служба якості освіти України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки та який реалізує державну політику у сфері освіти, зокрема з питань забезпечення якості освіти, забезпечення якості освітньої діяльності, здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти щодо дотримання ними законодавства.

Державна служба якості освіти України відповідно до покладених завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх на розгляд Міністра освіти і науки;

2) проводить інституційний аудит закладів освіти;

3) надає рекомендації закладам освіти (крім закладів вищої освіти) щодо організації та функціонування внутрішньої системи забезпечення якості освіти;

4) затверджує за результатами експертизи освітні програми дошкільної та загальної середньої освіти (крім типових і тих, що розроблені на основі типових);

5) проводить моніторинг якості освітньої діяльності та якості освіти у порядку, визначеному законодавством;

6) акредитує громадські фахові об'єднання та інших юридичних осіб, що здійснюють незалежне оцінювання якості освіти та освітньої діяльності закладів освіти (крім закладів вищої освіти), веде їх реєстр;

7) здійснює у межах повноважень, передбачених законом, державний нагляд (контроль) за діяльністю закладів освіти

⁴⁷¹ Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 630. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-p>

щодо дотримання ними вимог законодавства про освіту та видає обов'язкові до виконання ними розпорядження щодо усунення виявлених порушень у визначені строки;

8) здійснює за дорученням МОН контроль за дотриманням вимог щодо організації зовнішнього незалежного оцінювання;

9) вивчає роботу органів місцевого самоврядування з реалізації ними освітньої політики в частині забезпечення якості освіти на відповідній території згідно із законом;

10) бере участь у розробленні державних стандартів загальної середньої освіти;

11) здійснює контроль за веденням обліку дітей шкільного віку в частині здійснення структурними підрозділами місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування повноважень, визначених законом;

12) бере участь у сертифікації педагогічних працівників відповідно до закону;

13) здійснює інші повноваження, передбачені законом⁴⁷².

Інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані заклади освіти разом з Міністерством освіти і науки України беруть участь у здійсненні державної політики в галузі освіти, науки, професійної підготовки кадрів, у проведенні державного інспектування та акредитації закладів освіти, здійснюють контрольні функції з додержання вимог щодо якості освіти, забезпечують зв'язок із закладами освіти та державними органами інших країн з питань, що належать до їх компетенції, організують впровадження у практику досягнень науки і передового досвіду.

До інших центральних органів виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають навчальні заклади, варто віднести: Міністерство культури; Міністерство охорони здоров'я; Міністерство юстиції; Міністерство внутрішніх справ тощо.

Акти міністерств і відомств, яким підпорядковані заклади освіти, прийняті у межах їх компетенції, є обов'язковими для місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм органів

⁴⁷² Про затвердження Положення про Державну службу якості освіти України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 168.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2018-%D0%BF#Text>

управління освітою, закладів освіти відповідного профілю незалежно від форм власності.

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють державну політику в галузі освіти і науки в межах їх компетенції:

- встановлюють, не нижче визначених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти і науки мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування навчальних закладів, установ, організацій системи освіти і науки, що є комунальною власністю, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання;

- забезпечують розвиток мережі навчальних закладів та установ, організацій системи освіти, зміцнення їх матеріальної бази, господарське обслуговування;

- здійснюють соціальний захист працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді, створюють умови для їх виховання, навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

- організують облік дітей дошкільного та шкільного віку, контролюють виконання вимог щодо навчання дітей у навчальних закладах;

- вирішують у встановленому порядку питання, пов'язані з опікою і піклуванням про неповнолітніх, які залишилися без піклування батьків, дітей-сиріт, захист їх прав, надання матеріальної та іншої допомоги;

- створюють належні умови за місцем проживання для виховання дітей, молоді, розвитку здібностей, задоволення їх інтересів;

- можуть забезпечувати пільговий проїзд учнів, вихованців, студентів та педагогічних працівників до місця навчання і додому у порядку та розмірах, визначених органами місцевого самоврядування, та передбачати на це відповідні видатки з місцевих бюджетів;

- організують професійне консультування молоді та продуктивну працю учнів;

- визначають потреби, обсяги і розробляють пропозиції щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону;

– вирішують у встановленому порядку питання, пов'язані з наданням особам, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, можливості здобувати загальну середню освіту та ін.

Місцеві органи управління освітою у здійсненні своїх повноважень підпорядковані місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та відповідним державним органам управління освітою.

Отже, державна політика у сфері освіти та науки покликана об'єднувати та систематизувати ідеї, цілі, концепції освітнього та наукового розвитку держави; бути ідейною, організаційною, матеріальною основою освітньої системи; створювати актуальний і ефективний інструментарій досягнення поставлених завдань; здійснювати комплекс заходів, спрямованих на реалізацію та забезпечення найбільш значущих сторін життя суспільства, зокрема, за допомогою правових засобів.

Державна політика у сфері освіти та науки має бути пов'язана з оптимізацією структури органів державної влади, перегляді та коригуванні питань, що стосуються повноважень і відповідальності в напрямі посилення принципів поділу влади. Під державною політикою у сфері освіти та науки потрібно розуміти науково обґрунтовану, послідовну та системну діяльність державних і недержавних структур, спрямовану на визначення тактики та стратегії правотворчості в сфері освіти та науки, створення соціально-правової інфраструктури, реалізації інтелектуальних прав громадян і організацій, формування у педагогічних, науково-педагогічних та інших кадрів спеціальних компетенцій, що відповідають запитам інноваційного розвитку.

14.3. Публічне управління у сфері культури

Під терміном культура розуміють сукупність матеріальних і духовних цінностей, створених суспільством, що характеризують певний рівень його розвитку.

Культура як самостійна галузь соціально-культурного будівництва охоплює широке коло державних і громадських органів, підприємств, установ, організацій, закладів культури. До цієї 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; видавнича справа, поліграфія і торгівля книгами.

Управління культурою полягає в:

– організації створення, розповсюдження і популяризації творів літератури та мистецтва;

– забезпеченні поширення інформації і пропаганди досягнень культури;

– збереженні і використанні культурних цінностей; охороні творів мистецтва і пам'яток культури, підвищенні культурного рівня населення України;

– керівництві підприємствами, організаціями, установами і закладами культури.

Основи законодавства України про культуру визначають правові, економічні, соціальні, організаційні засади розвитку культури в Україні, регулюють суспільні відносини у сфері створення, поширення, збереження та використання культурних цінностей і спрямовані на:

1) реалізацію суверенних прав України у сфері культури; відродження і розвиток культури української нації та культур національних меншин, які проживають на території України;

2) забезпечення свободи творчості, вільного розвитку культурно-мистецьких процесів, професійної та самодіяльної художньої творчості;

3) реалізацію прав громадян на доступ до культурних цінностей;

4) соціальний захист працівників культури;

5) створення матеріальних і фінансових умов розвитку культури.

Пріоритетні напрямки розвитку культури визначаються цільовими загальнодержавними програмами, які затверджуються Верховною Радою України. Держава створює умови для розвитку культури української нації та культур національних меншин; збереження, відтворення та охорони культурно-історичного середовища; естетичного виховання дітей та юнацтва; проведення досліджень в галузі теорії та історії культури України; розширення культурної

інфраструктури села; матеріального та фінансового забезпечення закладів, підприємств, установ, організацій культури⁴⁷³.

Політику держави у сфері культури, правові, економічні та соціальні гарантії її реалізації, систему соціального захисту працівників культури визначає Верховна Рада України. Органи виконавчої влади забезпечують реалізацію державної політики у сфері культури; здійснюють за участю громадських об'єднань розроблення державних програм розвитку культури та їх фінансування; створюють умови для відродження і розвитку культури української нації, культур національних меншин, які проживають на території України та ін.

Нормативно-правові акти, які складають правову основу організації і функціонування культурної сфери в Україні, доцільно класифікувати за трьома групами: а) нормативно-правові акти, що регулюють загальні питання функціонування культурної сфери в Україні; б) нормативно-правові акти, які регулюють окремі ділянки сфери культури (бібліотечну, клубну, музейну справи тощо); в) нормативно-правові акти, які охоплюють регулювання окремих аспектів культурної діяльності, що виникають у процесі здійснення суспільних відносин.

Управлінська діяльність у сфері культури здійснюється системою органів виконавчої влади, кожен з яких реалізує свою компетенцію на окремих ділянках культурного будівництва: безпосередньо культура, телебачення і радіомовлення, кінематографія, друкарська справа та ін.

Систему державних органів управління культурою становлять: Міністерство культури України, Міністерство культури АРК, Управління культури обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, відділи культури районних державних адміністрацій та підвідомчі цим органам заклади культури⁴⁷⁴.

⁴⁷³ Культурна політика в Україні: аналітичний огляд: Підготовлений в рамках участі України в програмі оглядів національних культурних політик Ради Європи / Український центр культурних досліджень; ред.-упор.: О. Гриценко. К. : [б.в.], 2007. 160 с.

⁴⁷⁴ Добровольська В. Діяльність органів управління культурою як об'єкт керування документацією. *Вісник Книжкової палати*. 2012. № 4. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/vkp_2012_4_5.pdf

Аналіз організаційно-правового положення державних органів дав змогу виокремити органи, що здійснюють загальне керівництво галуззю культури, – Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, а також спеціальні галузеві органи управління – Міністерство культури України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України та ін.

У діяльності органів, які здійснюють загальне керівництво галуззю переважають функції координаційно-регулюючого, спрямовуючого характеру. Зазначені органи не здійснюють безпосереднього управління об'єктами культури, а забезпечують централізоване керівництво ними, здійснюють координацію діяльності спеціальних органів державного управління культурою, правове регулювання їхньої діяльності тощо.

Міністерство культури України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті. Це є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин.

Міністерство культури України відповідно до покладених на нього завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

2) розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції;

3) погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів,

внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

4) здійснює нормативно-правове регулювання у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин, кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті;

5) здійснює координацію діяльності Українського культурного фонду, організовує підготовку та проведення рейтингового інтернет-голосування з обрання до складу Наглядової ради Українського культурного фонду представників закладів культури та громадських об'єднань;

6) визначає перспективи та пріоритетні напрями розвитку у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин, кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті;

7) розробляє і здійснює заходи щодо створення умов для відродження та розвитку культури української нації, всіх видів мистецтв, мистецького аматорства, осередків традиційної культури, народних художніх промислів, нематеріальної культурної спадщини та креативних індустрій;

8) здійснює заходи щодо підтримки видань аудіовізуальної, відеопродукції з творами мистецтва;

9) вживає заходів до забезпечення соціального захисту професійних творчих працівників і працівників культури;

10) сприяє діяльності творчих спілок, молодіжних, дитячих та інших громадських об'єднань, що функціонують у сферах культури, мистецтв;

11) організовує провадження виставкової діяльності, проведення міжнародних, всеукраїнських, регіональних мистецьких фестивалів і конкурсів, культурно-мистецьких проєктів, концертів, мистецьких аукціонів, виставок, виставок-продажів та інших заходів з питань, що належать до його компетенції;

12) організовує конкурси на кращі ескізні проєкти пам'ятників і монументів державного значення, забезпечує їх ескізне проєктування;

13) вживає заходів до забезпечення захисту об'єктів права інтелектуальної власності, реалізації авторських і суміжних прав з питань, що належать до компетенції Мінкультури;

14) формує, встановлює та затверджує в установленому порядку за участю і погодженням з іншими сторонами соціального партнерства державні соціальні нормативи у сфері обслуговування закладами культури, здійснює відповідно до законодавства постійний державний моніторинг застосування та фінансового забезпечення зазначених нормативів та контроль за їх додержанням;

15) порушує в установленому порядку клопотання про надання закладам (установам) культури статусу національного, надає статус академічного професійним творчим колективам;

16) організовує відповідно до законодавства і бере участь у проведенні конгресів, форумів, конференцій, семінарів, нарад, організовує підготовку, публікацію, розповсюдження і тиражування нотно-мистецької літератури, творів літератури та мистецтва, а також каталогів образотворчого мистецтва, методичної, мистецтвознавчої і культурологічної літератури;

17) вносить в установленому порядку пропозиції щодо відзначення державними нагородами, присвоєння почесних звань, а також здійснює нагородження відомчими заохочувальними відзнаками;

18) здійснює відповідно до законодавства координацію діяльності бібліотек, а також контроль за діяльністю бібліотек, що перебувають у державній та комунальній власності, збереження ними бібліотечного фонду України;

19) розробляє заходи з популяризації вітчизняної книговидавничої продукції;

20) здійснює координацію діяльності театрів;

21) складає перелік об'єктів нематеріальної культурної спадщини;

22) формує і веде Державний реєстр національного культурного надбання;

23) здійснює інші повноваження, визначені законом⁴⁷⁵.

⁴⁷⁵ Про затвердження Положення про Міністерство культури України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 р. № 495. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/495-2014-п>

Державний комітет телебачення і радіомовлення України (далі – Держкомтелерадіо) є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра культури України. Він є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що бере участь у формуванні та реалізує державну політику у сфері телебачення і радіомовлення.

Держкомтелерадіо відповідно до покладених на нього завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та вносить в установленому порядку проекти законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Міністра культури України;

2) за дорученням Міністра культури виконує разом з іншими державними органами завдання щодо забезпечення інформаційної безпеки;

3) готує пропозиції щодо вдосконалення системи державного управління у сфері телебачення і радіомовлення;

4) сприяє розвитку вітчизняних аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації;

5) забезпечує дотримання державної мовної політики у сфері телебачення і радіомовлення;

6) за дорученням Міністра культури вживає разом з іншими органами державної влади заходів із підвищення художньої якості вітчизняних телерадіопрограм;

7) забезпечує підвищення кваліфікації працівників аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації;

8) сприяє створенню та діяльності Суспільного телебачення і радіомовлення, впровадженню ефірного наземного цифрового телерадіомовлення;

9) забезпечує єдність вимірювань, здійснення метрологічного контролю та нагляду у сфері державного телебачення і радіомовлення;

10) готує пропозиції та рекомендації щодо захисту, ефективного використання і розподілу національного радіочастотного ресурсу, призначеного для потреб телерадіомовлення, та подає їх в установленому законодавством порядку;

11) бере участь у розробленні державних стандартів для потреб цифрового телерадіомовлення;

12) забезпечує впровадження сучасних цифрових технологій у державних телерадіоорганізаціях;

13) проводить моніторинг змістовного наповнення теле- та радіопрограм, вироблених державними телерадіоорганізаціями;

14) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, міжнародне співробітництво, бере участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України, забезпечує їх виконання;

15) здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних із діяльністю Держкомтелерадіо, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління;

16) утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи та організації, затверджує їх положення (статути), в установленому порядку призначає на посади та звільняє з посад їх керівників, формує кадровий резерв на посади керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держкомтелерадіо;

17) здійснює інші повноваження, визначені законом⁴⁷⁶.

Для реалізації функцій розвитку культури на підвідомчій території сільські, селищні та міські ради наділено комплексом повноважень, які закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴⁷⁷.

Так, відповідно до ст. 27 вищезазначеного Закону до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

1) 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;

⁴⁷⁶ Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 р. № 341. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-п>

⁴⁷⁷ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

2) забезпечення популяризації та ефективного використання територій та об'єктів для потреб кінематографії, розроблення місцевих програм фінансової підтримки кінематографії та місцевих програм використання потенціалу місцевої сервісної індустрії в галузі кінематографії, проведення заходів кінокомісій, спрямованих на просування (промоцію) відповідних територій та об'єктів, забезпечення співпраці з кінокомісіями інших територіальних громад;

3) звернення до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії, Ради з державної підтримки кінематографії щодо одержання державних субсидій для проведення заходів кінокомісій, спрямованих на популяризацію України та її регіонів як привабливих локацій для створення кінематографічної продукції та аудіовізуальних творів, а також для проведення заходів кінокомісій, спрямованих на просування (промоцію) національних фільмів у населених пунктах територіальної громади, які не мають діючих кінотеатрів;

4) узгодження із суб'єктами кінематографії питань щодо проведення зйомок на території відповідної територіальної громади за поданням кінокомісій;

5) 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;

6) 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;

7) 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;

8) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території;

9) розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях.

Для реалізації рішень сільських, селищних та міських рад та здійснення їх виконавчих функцій і повноважень створюються виконавчі органи місцевого самоврядування. В Україні виконавчими органами місцевого самоврядування є виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад, які формують та очолюють відповідно сільські, селищні та міські голови.

Варто зазначити, що діюча система органів управління культурою перебуває на стадії становлення. Складний процес перебудови, що триває у системі виконавчої влади у сфері культури, охоплює і центральний, і місцевий рівні, а також потребує нагального вирішення низки актуальних питань, серед яких: а) раціоналізація структури апарату управління; б) забезпечення оптимального співвідношення централізації й децентралізації в державному управлінні культурою; в) організація взаємодії між центральними органами державної виконавчої влади в галузі культури та в інших сферах суспільного життя; г) чітке й оптимальне розмежування функцій і повноважень органів управління культурою різних рівнів.

Отже, можна визначити основні напрями державної політики в галузі культури, які мають визначатися реаліями суспільно-економічного життя країни, а також вирішенням тих завдань, які є першочерговими для розв'язання на певному етапі, а саме: а) забезпечення належного рівня фінансування цієї галузі; б) створення нормативно-правової бази у сфері культури, що відповідає сучасним світовим вимогам; в) забезпечення охорони культурної спадщини; г) підвищення ролі й престижності професії працівника культури.

14.4. Публічне управління у сфері охорони здоров'я

В умовах системної кризи сфери охорони здоров'я, про яку вже декілька років говорять і теоретики, і практики державного управління, вітчизняна медицина зазнала численних спроб реформування, які, на жаль, не досягли головної мети – дійсного забезпечення умов реалізації невідчужуваного конституційного права громадян України – права на охорону здоров'я, кваліфіковану, доступну та ефективну медичну допомогу.

Підсистема цілей і принципів державного управління у сфері охорони здоров'я базується на визнанні охорони здоров'я сферою відповідальної державної політики, що знайшло конкретизації в низці нормативно-правових актів України, основоположне місце серед яких займає Конституція України.

Головним законодавчим актом, що регулює функціонування системи охорони здоров'я України є Закон «Основи законодавства України про охорону здоров'я»⁴⁷⁸, прийнятий 19.12.1992.

Цей документ визначає правові, організаційні, економічні та соціальні основи охорони здоров'я в державі, регулює громадські відносини у цій галузі для забезпечення гармонійного розвитку фізичних сил, високої працездатності та довголітнього активного життя громадян, зниження рівня захворюваності, інвалідності та смертності.

Охорона здоров'я – система заходів, які здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров'я, медичними та фармацевтичними працівниками і громадянами задля збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя.

Для ефективної роботи системи охорони здоров'я велике значення мають політико-правові, організаційні, культурно-психологічні, кадрові, інформаційні ресурси суспільства. Вибір стратегії управління має базуватись на критеріях, побудованих з оптимізації використання цих ресурсів. Оцінка

⁴⁷⁸ Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>

результативності механізмів державного управління під час такого підходу має визначатись по зникненню скарг споживачів на відсутність рівноправ'я, зменшенню вартості медичної послуги, підвищенню гнучкості реагування на попити споживачів, збільшенню ефективності організації системи⁴⁷⁹.

Управління системою охорони здоров'я здійснюють Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України та інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані відомчі заклади охорони здоров'я, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Крім органів держави, які безпосередньо пов'язані з цариною охорони здоров'я, ця система функціонує і завдяки контрольно-управлінським функціям інших державних інституцій, а саме Президента України (зокрема, крізь призму діяльності Офісу Президента України, Ради національної безпеки і оборони України), Верховної Ради України (зокрема, Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я), Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Кабінету Міністрів України (зокрема, через діяльність профільних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), а також органів судової системи України і органів місцевого самоврядування.

Кабінет Міністрів України організує розробку та здійснення державних цільових програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність у 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 у межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи державної виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, а також захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу

⁴⁷⁹ Пітцик М. В. Управління охороною здоров'я на місцевому рівні: національний та зарубіжний досвід : навч. посіб. К., 2007. 189 с.

та іншим соціально небезпечним захворюванням, попередження та профілактики неінфекційних захворювань, забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах:

1) епідеміологічного нагляду (спостереження), імунопрофілактики, промоції здорового способу життя та запобігання чинників ризику, попередження та зниження рівня вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення, безпеки харчових продуктів, регламентації факторів середовища життєдіяльності населення, гігієнічної регламентації небезпечних факторів, створення національної системи крові, управління системою якості щодо безпеки крові, біологічної безпеки та біологічного захисту, боротьби із стійкістю до протимікробних препаратів, реагування на небезпеки для здоров'я та надзвичайні стани в сфері охорони здоров'я, а також забезпечення формування державної політики у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення;

2) розвитку медичних послуг, впровадження електронної системи охорони здоров'я, забезпечення державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення;

3) технічного регулювання медичних виробів, медичних виробів для діагностики *in vitro*, активних медичних виробів, які імплантують, косметичної продукції;

4) забезпечення населення якісними, ефективними та безпечними лікарськими засобами, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів, обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також безпечних медичних виробів та косметичної продукції;

5) розвитку кадрового потенціалу системи охорони здоров'я, вищої медичної, фармацевтичної освіти та науки.

МОЗ України, відповідно до покладених на нього завдань, зокрема у сфері охорони здоров'я:

1) забезпечує у межах повноважень, передбачених законом, додержання закладами охорони здоров'я, підприємствами, установами та організаціями права громадян на охорону здоров'я та прав пацієнта;

2) готує пропозиції стосовно визначення пріоритетних напрямів розвитку охорони здоров'я, розробляє та організовує

виконання державних комплексних та цільових програм охорони здоров'я;

3) здійснює організаційне керівництво судово-медичною і судово-психіатричною службами;

4) здійснює керівництво службою медицини катастроф;

5) погоджує щорічні регіональні плани функціонування та розвитку системи екстреної медичної допомоги в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі;

6) визначає єдині вимоги і критерії до закладів охорони здоров'я системи екстреної медичної допомоги та їх структурних одиниць, а також до закладів охорони здоров'я, які можуть бути залучені до надання екстреної медичної допомоги у разі виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, здійснює контроль за дотриманням таких вимог і критеріїв;

7) затверджує примірні штатні розписи і таблиці оснащення закладів охорони здоров'я системи екстреної медичної допомоги та їх структурних одиниць;

8) визначає єдині кваліфікаційні вимоги до працівників сфери охорони здоров'я;

9) організовує наукове забезпечення функціонування системи екстреної медичної допомоги;

10) затверджує:

– галузеві стандарти у сфері охорони здоров'я, зокрема клінічні протоколи і стандарти, здійснює контроль за їх дотриманням;

– критерії та стандарти акредитації закладів охорони здоров'я;

– єдині кваліфікаційні вимоги до осіб, які займаються певними видами медичної і фармацевтичної діяльності;

– норми харчування для дітей у закладах дошкільної освіти, фізіологічні норми харчування для осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;

– норми радіаційної безпеки та допустимі рівні впливу на людину інших фізичних чинників;

– ормативи навантаження лікуючих лікарів;

– порядок проведення медичної експертизи з тимчасової втрати працездатності громадян;

– порядок надання медичної допомоги лікарями та іншими медичними працівниками і порядок направлення

пацієнтів до закладу охорони здоров'я, що надає медичну допомогу відповідного виду;

- порядок проведення обов'язкових медичних оглядів здобувачів освіти усіх рівнів;

- порядок проведення клінічних випробувань тканинних і клітинних трансплантатів і експертизи матеріалів клінічних випробувань задля їх застосування у клінічній практиці;

- положення про здійснення медико-педагогічного контролю за фізичним вихованням учнів у закладах загальної середньої освіти;

- правила визначення придатності за станом здоров'я осіб для роботи на судах;

- стандарт надання медичної допомоги особам, які постраждали або особам, які ймовірно постраждали від домашнього насильства;

- порядок проведення та документування результатів медичного обстеження осіб, які постраждали від домашнього насильства;

11) здійснює:

- ліцензування господарської діяльності з медичної практики;

- ліцензування господарської діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини згідно з переліком, затвердженим МОЗ;

- державний контроль діяльності психіатричних установ незалежно від форми власності та фахівців, інших працівників, які беруть участь у наданні психіатричної допомоги;

- організацію заходів щодо поширення здорового способу життя серед населення;

- організацію екстреної медичної допомоги, медичної допомоги на первинному, вторинному (спеціалізованому) та третинному (високоспеціалізованому) рівні, паліативної медичної допомоги та медичної реабілітації, організацію надання медичної допомоги за спеціальностями, зокрема із застосуванням телемедицини;

- моніторинг стану здоров'я населення, діяльності та ресурсного забезпечення закладів охорони здоров'я;

- контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я, зокрема про медико-соціальну експертизу

зу, вимог, необхідних для провадження діяльності, пов'язаної із трансплантацією органів та інших анатомічних матеріалів людині, та дотриманням галузевих стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій;

12) забезпечує організацію та формування кадрової політики;

13) здійснює інші повноваження, визначені законом⁴⁸⁰.

Важливе місце у процесі адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я відіграє Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я, який реалізує державну політику у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, зокрема медичних імунобіологічних препаратів (далі – лікарські засоби), медичної техніки і виробів медичного призначення (далі – медичні вироби), та обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їхньому незаконному обігу.

Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками відповідно до покладених на неї завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністрові охорони здоров'я;

2) розробляє проекти державних цільових програм із питань здійснення контролю якості лікарських засобів і медичних виробів та здійснення контролю у сферах обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, бере участь у забезпеченні виконання таких програм;

3) проводить галузеву атестацію лабораторій із здійснення контролю якості лікарських засобів;

4) проводить атестацію провізорів і фармацевтів;

⁴⁸⁰ Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF#Text>

5) формує та веде Реєстр осіб, відповідальних за введення в обіг медичних виробів, активних медичних виробів, які імплантують, та медичних виробів для діагностики *in vitro*;

6) видає суб'єктам господарювання ліцензії на виробництво лікарських засобів, імпорт таких засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), оптову та роздрібну торгівлю лікарськими засобами;

7) формує і веде ліцензійний реєстр видів господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), оптової та роздрібною торгівлі лікарських засобів та забезпечує передачу відомостей до Єдиного ліцензійного реєстру;

8) відбирає в установленому порядку зразки лікарських засобів і медичних виробів для перевірки їх якості;

9) здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства щодо забезпечення якості та безпеки лікарських засобів і медичних виробів на всіх етапах обігу, зокрема правил здійснення належних практик (виробничої, дистрибуторської, зберігання, аптечної);

10) здійснює контроль за дотриманням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами;

11) здійснює державний контроль за ввезенням на митну територію України лікарських засобів;

12) приймає в установленому порядку рішення про вилучення з обігу та заборону (зупинення) виробництва, реалізації та застосування лікарських засобів і медичних виробів, що не відповідають вимогам, визначеним нормативно-правовими актами, а також тих, що ввозяться на територію України та вивозяться з території України з порушенням установленого законодавством порядку;

13) видає суб'єктам господарювання ліцензії на провадження господарської діяльності з культивування рослин, включених до таблиці I Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, та з розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізації (відпуску), ввезення на територію України, вивезення

з території України, використання та знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного Переліку;

14) здійснює контроль за дотриманням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

15) видає суб'єктам господарювання дозволи на право ввезення (вивезення) та на право транзиту через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

16) здійснює обстеження складських, торговельних та інших приміщень, що перебувають у користуванні юридичної особи та які використовуються у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

17) вживає відповідних заходів до усунення порушень, виявлених під час здійснення контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

18) здійснює інші повноваження, визначені законом⁴⁸¹.

Центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані заклади охорони здоров'я (Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України тощо) разом з Міністерством охорони здоров'я України беруть участь у здійсненні державної політики в галузі охорони здоров'я, внаслідок надання медичної допомоги категоріям громадян, які мають стосунок до вказаних органів виконавчої влади, а іноді й членам їх сімей. Наприклад, у системі Міністерства оборони України існують військові шпиталі, медичні служби військових частин, а також Військово-медична академія, де готуються медичні кадри для потреб Міністерства оборони України. Керівництво всіма структурними підрозділами медичної служби здійснюють відповідні управлінські структури вказаного міністерства.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування здійснюють адміністративно-правове регулювання

⁴⁸¹ Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2015 р. № 647. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2015-%D0%BF#Text>

у сфері охорони здоров'я завдяки наявності в їхній структурі обласних та районних (міських у Києві та Севастополі) управлінь (відділів) охорони здоров'я та відповідних структур виконавчих комітетів рад. Варто наголосити, що органи місцевого самоврядування здійснюють керівництво діяльністю комунальних закладів охорони здоров'я.

Основними завданнями управлінь охорони здоров'я у складі місцевих органів виконавчої влади є:

1) забезпечення реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я;

2) прогнозування розвитку мережі закладів охорони здоров'я для нормативного забезпечення населення медико-санітарною допомогою;

3) здійснення заходів, спрямованих на запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям і на їх ліквідацію;

4) організація надання медико-санітарної допомоги населенню, роботи органів медико-соціальної експертизи, закладів судово-медичної та судово-психіатричної експертизи;

5) забезпечення виконання актів законодавства в галузі охорони здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на збереження навколишнього природного середовища і санітарно-епідемічного благополуччя населення.

Безпосередню охорону здоров'я населення забезпечують санітарно-профілактичні, лікувально-профілактичні, фізкультурно-оздоровчі, санаторно-курортні, аптечні, науково-медичні та інші заклади охорони здоров'я. Заклади охорони здоров'я створюються підприємствами, установами та організаціями з різними формами власності, а також приватними особами у разі наявності необхідної матеріально-технічної бази і кваліфікованих фахівців. Незалежно від юридичного статусу закладу охорони здоров'я керівництво ним може здійснювати тільки особа, яка відповідає встановленим державою єдиним кваліфікаційним вимогам. Керівнику такого закладу має бути забезпечена незалежність у вирішенні всіх питань, пов'язаних з охороною здоров'я.

Основними принципами, на яких базується діяльність державних та недержавних організацій і установ щодо охорони здоров'я в Україні є:

1) визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним із головних чинників виживання та розвитку народу України;

2) дотримання прав і свобод людини і громадянина в галузі охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій;

3) гуманістична спрямованість, забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими, національними, груповими або індивідуальними інтересами, підвищений медико-соціальний захист найбільш вразливих верств населення;

4) рівноправність громадян, демократизм і загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг у галузі охорони здоров'я;

5) відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість;

6) орієнтація на сучасні стандарти здоров'я та медичної допомоги, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом у цій галузі;

7) попереджувально-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний та медичний підхід до охорони здоров'я;

8) багатоукладність економіки охорони здоров'я і багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємництва і конкуренції;

9) децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладів та самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній основі.

Охорона здоров'я як компонент процесу глобалізації стає політичним проектом, у який включені різного рівня виконавці, інститути, заклади, організації, що підтримують неоліберальний економічний підхід. Галузь поставлена в жорсткі зовнішні соціальні, економічні, організаційні та політичні рамки, що потребують заміни колишніх звичних підходів новими зразками та моделями глобалізації. Водночас збільшується ступінь невизначеності в усіх структурах охорони здоров'я, що істотно утруднює вибір правильних управлінських рішень.

Укріплення ролі держави в охороні здоров'я, передусім його регулюючих та контрольних функцій є важливим в умовах децентралізації та розширення самостійності служб

охорони здоров'я. У майбутньому галузь функціонуватиме в умовах ствердження та реалізації системи її основних цінностей, що базується на доступності та якості медичної допомоги, найбільш повному забезпеченні прав її основних учасників – пацієнтів та медичного персоналу під час дотримання їхніх обов'язків та відповідальності.

14.5. Публічне управління у сфері молоді та спорту

Молодь є потужним людським ресурсом та рушійною силою будь-якого суспільства. Глобалізаційні процеси сучасності зумовили нагальну необхідність розвитку та розкриття духовного, інтелектуального, професійного потенціалу молодих людей для розбудови демократичного суспільства в Україні. Підтримка молодих людей, їхнє залучення до творчої, активної участі в житті суспільства – це інвестиції в розвиток стратегічних ресурсів держави, оскільки саме молоде покоління українців виконує такі важливі соціальні функції, як: успадкування та розвиток досягнутого рівня піднесення суспільства та держави і несе функцію соціального відтворення, відповідаючи за збереження та спадкоємність розвитку суспільства.

Публічне управління у сфері молоді формується та реалізується шляхом:

- прийняття законодавчих актів, рішень державних органів, спрямованих на реалізацію державної молодіжної політики;
- проведення у Верховній Раді України щорічних слухань про становище молоді та підготовки доповіді з цього питання Верховній Раді України, Президенту України;
- діяльності в органах державної влади та управління всіх рівнів структурних підрозділів, що займаються проблемами молоді;
- створення соціальних служб для молоді та підготовки соціальних працівників;
- розробки та реалізації державних цільових програм з питань молодіжної політики;
- виділення у державному та місцевих бюджетах цільових коштів на фінансування державної молодіжної політики, залучення матеріальних і фінансових ресурсів підприємств,

установ і організацій, об'єднань громадян, заінтересованих у роботі з молоддю;

– утворення спеціальних фондів.

Головними завданнями адміністративно-правового регулювання у справах молоді є:

1) вивчення становища молоді, створення необхідних умов для зміцнення правових та матеріальних гарантій щодо здійснення прав і свобод молодих громадян, діяльності молодіжних організацій для повноцінного соціального становлення та розвитку молоді;

2) допомога молодим людям у реалізації їх творчих можливостей та ініціатив, широке залучення юнаків і дівчат до активної участі у національно-культурному відродженні українського народу, формуванні його свідомості, розвитку традицій та національно-етнічних особливостей;

3) залучення молоді до активної участі в економічному розвитку України;

4) надання державою кожній молодій людині соціальних послуг по навчанню, вихованню, духовному і фізичному розвитку, професійній підготовці;

5) координація зусиль усіх організацій та соціальних інститутів, що працюють з молоддю.

Головними принципами публічного управління у сфері молоді є:

а) повага до поглядів молоді та її переконань;

б) надання права і залучення молоді до безпосередньої участі у формуванні й реалізації політики та програм, що стосуються суспільства загалом та молоді зокрема;

в) правовий та соціальний захист молодих громадян, насамперед осіб, які не досягли 18-ти років, з метою створення необхідних стартових можливостей для їхнього повноцінного соціального становлення та розвитку;

г) сприяння ініціативі та активності молоді в усіх сферах життєдіяльності суспільства⁴⁸².

⁴⁸² Курс адміністративного права України : підручник / Національна академія внутрішніх справ ; ред. В. В. Коваленко. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с. URL: http://pidruchniki.com/1825081048316/pravo/publichne_administruvannya_sferi_molodi_sportu#21

На рівні національного законодавства термін «спорт» визначено у Законі України «Про фізичну культуру і спорт»⁴⁸³. Відповідно до ст. 1 вказаного Закону спорт – це діяльність суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямована на виявлення та уніфіковане порівняння досягнень людей у фізичній, інтелектуальній та іншій підготовленостях шляхом проведення спортивних змагань та відповідної підготовки до них. Спорт має такі напрями: дитячий спорт, дитячо-юнацький спорт, резервний спорт, спорт вищих досягнень, професійний спорт, спорт ветеранів, олімпійський спорт, неолімпійський спорт, спорт інвалідів тощо.

Ст. 4 зазначеного Закону визначає, що державна політика у сфері фізичної культури і спорту ґрунтується на таких засадах:

- визнання фізичної культури і спорту як пріоритетного напрямку гуманітарної політики держави;
- визнання фізичної культури як важливого чинника всебічного розвитку особистості та формування здорового способу життя;
- визнання спорту як важливого чинника досягнення фізичної та духовної досконалості людини, формування патріотичних почуттів у громадян та позитивного міжнародного іміджу держави;
- забезпечення гуманістичної спрямованості та пріоритету загальнолюдських цінностей, справедливості, взаємної поваги та гендерної рівності;
- гарантування рівних прав та можливостей громадян у сфері фізичної культури і спорту;
- забезпечення безпеки життя та здоров'я осіб, які займаються фізичною культурою і спортом, учасників та глядачів спортивних і фізкультурно-оздоровчих заходів;
- прияння безперервності та послідовності занять фізичною культурою і спортом громадян різних вікових груп;
- утвердження етичних та моральних цінностей фізичної культури і спорту;
- створення умов для соціального та правового захисту громадян у сфері фізичної культури і спорту;

⁴⁸³ Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24.12.1993 р. № 3808-XII.
URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3808-12>

- забезпечення підтримки громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості;
- забезпечення різноманітності, високої якості та доступності фізкультурно-спортивних послуг для громадян;
- забезпечення умов для підтримки напрямів фізичної культури і спорту;
- забезпечення доступу інвалідів до спортивних споруд;
- заохочення благодійної діяльності у сфері фізичної культури і спорту;
- орієнтування на сучасні міжнародні стандарти у сфері фізичної культури і спорту, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом у цій сфері.

До системи державних органів загальної компетенції, які здійснюють управління у галузі молоді та спорту, належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади.

Верховна Рада України визначає державну політику й здійснює законодавче регулювання відносин в сфері молоді та спорту, а також здійснює в межах своїх повноважень контроль за реалізацією державної програми розвитку та виконанням законодавства в цій сфері.

Президент України визначає загальні напрями розвитку молоді та спорту, а також координує діяльність органів виконавчої влади у цій сфері.

Важливі функції у цій сфері виконує Кабінет Міністрів України, який визначає напрями розвитку з питань молоді та спорту, спрямовує діяльність підпорядкованих йому органів на виконання законодавства України в цій сфері. Кабінет Міністрів України визначає напрями розвитку молоді та спорту, спрямовує діяльність підпорядкованих йому органів виконавчої влади; розробляє на строк своїх повноважень програму діяльності, яка спрямована на відродження відповідної галузі, укладає міжурядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань розвитку молоді і спорту в Україні.

Загалом структура управління у сфері молоді і спорту охоплює: Міністерство молоді і спорту України, його підрозділи на рівні областей, Управління у справах сім'ї, молоді і спорту обласної державної адміністрації, відділ у справах сім'ї, молоді і спорту районної державної адміністрації (державні органи);

постійні комісії, комітети, відділи органів місцевого самоврядування; Національний Олімпійський Комітет, його підрозділи на обласному рівні, національні спортивні федерації і місцеві спортивні федерації з видів спорту, визнаних в Україні, фонди, велика кількість громадських організацій (недержавні організації) та ін., що своєю чергою загострює існуючі проблеми розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування.

Міністерство молоді та спорту України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у молодіжній сфері, сферах фізичної культури і спорту, національно-патріотичного виховання.

Міністерство молоді та спорту України відповідно до покладених на нього завдань:

1) визначає перспективи, пріоритетні напрями та прогнози розвитку молодіжної сфери, сфер фізичної культури і спорту, національно-патріотичного виховання;

2) забезпечує нормативно-правове регулювання у молодіжній сфері, сферах фізичної культури і спорту, національно-патріотичного виховання, а також бере участь у здійсненні нормативно-правового регулювання у сфері волонтерської діяльності;

3) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президента України, Кабінету Міністрів України;

4) погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи;

5) провадить у установленому порядку міжнародну діяльність у молодіжній сфері, сферах фізичної культури і спорту, національно-патріотичного виховання;

6) розробляє разом з іншими органами виконавчої влади і подає на затвердження Кабінету Міністрів України соціальні норми та нормативи щодо соціального становлення та розвитку молоді;

7) вживає заходів до популяризації та утвердження здорового способу життя, гуманістичних цінностей, національної свідомості та патріотичних почуттів молоді, організації її змістовного дозвілля, проводить інформаційно-просвітницьку роботу з протидії поширенню у молодіжному середовищі соціально небезпечних захворювань;

8) сприяє в установленому порядку працевлаштуванню молоді, створенню умов для її інтелектуального самовдосконалення і творчого розвитку, формуванню гуманістичних цінностей та патріотичних почуттів у молодих громадян;

9) надає в установленому порядку державну підтримку молодіжним та дитячим громадським організаціям для виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей та молоді;

10) сприяє розвитку волонтерської діяльності у молодіжній сфері, у сферах фізичної культури і спорту та національно-патріотичного виховання, проведенню заходів національного та міжнародного значення, пов'язаних з організацією масових спортивних заходів;

12) координує заходи з питань соціального становлення та розвитку молоді, а також розвитку дитячого, дитячо-юнацького спорту, резервного спорту, масового спорту, спорту вищих досягнень, службово-прикладного та військово-прикладного спорту, спорту осіб з інвалідністю, спорту ветеранів;

14) встановлює порядок надання дитячо-юнацьким спортивним школам вищої, першої, другої категорій;

15) засновує в установленому порядку державні центри олімпійської підготовки;

16) надає в установленому порядку дитячо-юнацьким спортивним школам вищу категорію, статус спеціалізованої дитячо-юнацької спортивної школи олімпійського резерву, спеціалізованої дитячо-юнацької спортивної школи для осіб з інвалідністю паралімпійського та дефлімпійського резерву, закладам освіти – статус закладу спеціалізованої освіти спортивного профілю із специфічними умовами навчання,

закладам фізичної культури і спорту – статус центру олімпійської підготовки;

49) здійснює інші повноваження, визначені законами України⁴⁸⁴.

Органи місцевого самоврядування сприяють розвитку самодіяльного масового спорту (основу його становлять різноманітні фізкультурно-спортивні секції), заохочують і стимулюють діяльність підприємств, установ, організацій і громадян у цій сфері. Місцеві ради запроваджують систему пільг і заохочень для підприємств, які спрямовують частину свого прибутку на розвиток фізичної культури і спорту, будівництво об'єктів фізкультури та спорту, організацію відпочинку⁴⁸⁵.

Національний олімпійський комітет України – незалежна, неурядова, всеукраїнська громадська організація, яка є основним координатором Олімпійського руху на Україні, розвиває та захищає його згідно з Олімпійською хартією.

Спортивна федерація (асоціація, спілка, об'єднання) – громадська організація фізкультурно-спортивної спрямованості, що створюється для розвитку відповідного виду спорту (версії), може мати місцевий або всеукраїнський статус. Кабінет Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади з питань спорту визначає перелік видів спорту (версії), відповідно до специфіки яких спортивна федерація має право набувати всеукраїнського статусу незалежно від наявності місцевих осередків у більшості областей України, в АРК, у містах Києві та Севастополі.

Одним з найбільш розповсюджених громадських фізкультурно-спортивних об'єднань є спортивні клуби та колективи фізичної культури.

Спортивний клуб – фізкультурно-спортивна організація, що об'єднує спортсменів і любителів спорту дня задоволення їх спільних інтересів у сфері фізичної культури і спорту. Спортивний клуб може бути любительським і професіональним.

⁴⁸⁴ Про затвердження Положення про Міністерство молоді та спорту України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2014-%D0%BF#Text>

⁴⁸⁵ Лішук С. В. Система державного регулювання у сфері фізичної культури та спорту в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=794>

Колективи фізичної культури є первинною ланкою фізкультурно-спортивного руху і створюються та функціонують на підприємствах, установах і організаціях незалежно від форми власності і виду господарювання. Загальна кількість колективів фізичної культури в країні не відома, оскільки на законодавчому рівні не визначений їх правовий статус та механізм реєстрації.

На сьогодні існує чітке протиріччя між завданнями, які визначаються державою у сфері фізичної культури та спорту, задекларованих прав громадян на заняття фізичною культурою, оздоровленням свого організму та спортом, з одного боку, та умов діяльності, а особливо фінансових джерел діяльності, спортивних товариств та клубів, з іншого.

Для вирішення цієї проблеми необхідно регламентувати діяльність громадських фізкультурно-спортивних об'єднань як платників податків, у яких одним з основних завдань, окрім постійного підвищення рівня здоров'я, фізичного та духовного розвитку населення, ще й стоїть завдання економічного і соціального прогресу суспільства. Це означає отримання фінансових коштів внаслідок своєї діяльності, надання послуг, консультацій, оздоровлення тощо; податки на такий вид діяльності мають бути мінімальними або відсутніми взагалі протягом певного часу, що дасть можливість гідно оплачувати працівникам об'єднання їхню працю, покликану на виконання важливих соціальних завдань, розвивати матеріальну базу об'єднань, використовувати в своїй діяльності як новітні досягнення в наукових розробках, так і сучасні тренажери та інші засоби спортивного тестування та медичного контролю.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Визначте суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері соціальної політики в Україні.
2. Охарактеризуйте основні принципи освіти в Україні.
3. Назвіть нормативно-правові акти, положення яких є основою адміністративно-правового регулювання у сфері освіти та науки.
4. Перелічіть об'єкти культури, що знаходяться під правовою охороною держави.

5. Проаналізуйте повноваження Міністерства культури України та органів місцевого самоврядування у сфері культури.

6. Дайте визначення охорони здоров'я та проаналізуйте повноваження Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками.

7. Назвіть основні засади, на яких ґрунтується державна політика у сфері фізичної культури і спорту.

8. Визначте суб'єктів публічного управління у сфері молоді та спорту, вкажіть їхні повноваження.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Вид. 3-тє. К. : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
2. Адміністративне право України : підручник / В. В. Середа, М. П. Гурковський, Ю. С. Назар, С. С. Гнатюк, Я. М. Когут та ін. ; за заг. ред. В. В. Середи. Львів : ЛьвДУВС, 2018. 504 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Вид. 2-ге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
5. Базенко В. А. Розвиток фізичної культури та спорту в умовах децентралізації: метод. розробка ; за заг. ред. С. Г. Білорусова. Херсон : Видавництво «ЛТ-Офіс», 2015. 25 с.
6. Битяк Ю. П., Битяк Ю. П., Матюхіна Н. П., Федчишин С. А. Публічна служба: посіб. для підгот. до іспиту / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Х. : Право, 2018. 260 с.
7. Бурбина М. М., Солонар А. В. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : Мрія, 2015. 358 с.
8. Домбровська С. М., Вавренюк С. А., Палюх В. В. Державне регулювання фізичної культури та спорту в Україні : монографія. НУЦЗУ, 2020. 313 с.
9. Драгомирецька Н. М., Дружинін С. С., Думинська С. В., Жилавська Р. П., Ковальова Ю. В. Сучасний сталий розвиток в сфері культури: зарубіжний досвід для України : монографія ; за заг. ред. д-ра держ. упр., професора Н. М. Драгомирецької. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 238 с.

10. Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін. ; за ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
11. Інформаційно-аналітичне забезпечення освітньої реформи в Україні : монографія / за ред. С. Л. Лондара ; ДНУ «Інститут освітньої аналітики». К., 2017. 304 с.
12. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації : монографія. Ужгород : Гражда, 2016. 220 с.
13. Куценко В. І. Вища освіта України в контексті євроінтеграції: шляхи модернізації / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. 44 с.
14. Логвиненко Б. О. Публічне адміністрування сферою охорони здоров'я: теорія і практика. К. : «МП Леся», 2017. 344 с.
15. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник. Х. : ХНАУ, 2018. 221 с. URL: http://dspace.knau.kharkov.ua/jspui/bitstream/123456789/1076/1/ЕЛЕКТР_ПОСИБ.ПУБЛ.АДМ.2018.PDF
16. Петков С. В., Армаш Н. О., Соболь Є. О. Адміністративне право: актуальні питання та інноваційні ідеї : навч. посіб. К. : КНТ, 2015. 148 с.
17. Публічне адміністрування : навч. посіб. / А. С. Даниленко та ін.; за заг. ред. д-ра екон. наук, професора, академіка НААН України А. С. Даниленка, д-ра екон. наук, професора П. І. Юхименка, д-ра екон. наук, доцента Т. В. Сокольської. К. : Центр учбової літератури, 2019. 288 с.
18. Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія / за наук. ред. д-рів держ. упр. Р. В. Войтович та П. В. Ворони. К., 2018. 475 с.
19. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукауска та ін. Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.
20. Публічне управління та адміністрування у цифровому суспільстві : монографія / Г. В. Ортіна та ін. Мелітополь : ФОП Однорог Т. В., 2020. 194 с.

Середа В. В.,
Хитра О. Л.,
Назар Ю. С.,
Йосифович Д. І.,
Когут Я. М.
та ін.

Адміністративне право України

Підручник

Редагування *Галина Ялечко, Юлія Глиняна, Наталія Громоцька*
Макетування *Галина Шушняк*
Друк *Іван Хоминець*

Підписано до друку 26.01.2021 р.
Формат 60×84/16. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 39,53.
Тираж 100 прим. Зам № 92-20.

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.