**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**ФАКУЛЬТЕТ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ ДЛЯ ПІДРОЗДІЛІВ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ПРОЦЕСУ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**КУРС ЛЕКЦІЙ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ**

**"АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС"**

Освітній ступень - перший (бакалаврський)

Спеціальність – 081 Право

Освітня програма - для здобувачів вищої освіти 2 курсу

Навчально-наукового інституту заочного навчання та підвищення кваліфікації Статус навчальної дисципліни - обов'язкова

Мова навчання: українська

**Дніпро - 2019**

Конспект лекцій підготував: **Миронюк Р.В.** – професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності факультету ПФППД, доктор юридичних наук, професор, полковник поліції; **Голобородько Д.В.** – доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності факультету ПФППД, кандидат юридичних наук, доцент, майор поліції. – 354с.

**РЕЦЕНЗЕНТИ:**

**Манжула А.А,** професор кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка, доктор юридичних наук, професор.

**Очеретяний М.А.,** начальник управління превентивної діяльності ГУНП в Дніпропетровській області, кандидат юридичних наук.

Конспект лекцій обговорений та схвалений на засіданні кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності факультету ПФППД, протокол № 25 від 27.06. 2019.

**ТЕМА № 1**

**ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ЙОГО МІСЦЕ В СИСТЕМІ ПРАВА УКРАЇНИ**

**(2 години)**

**ПЛАН ЛЕКЦІЇ:**

1. Соціальне призначення адміністративного права…………………………….4

2. Предмет адміністративного права……………………………………………..6

3. Методи адміністративно-правового регулювання……………………………9

4. Система та джерела адміністративного права………………………………..12

**РЕКОМЕНДОВАНА Література:**

1. Курс адміністративного право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко / За ред.. В.ВІ. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. - 808 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. - 576 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2005. – Т. 2. Особлива частина. – 624 с.
5. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. - К.: Атіка, 2007. - 624 с.
6. Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина – Х. : Право, 2015. – 368 с.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

Метою лекції є надання лектором та отримання слухачами теоретичних положень про поняття, предмет, метод адміністративного права, про його місце в системі галузей права, про систему адміністративного законодавства та напрямки її удосконалення, про систему сучасного адміністративного права з виокремленням його субінститутів та підгалузей, про напрямки удосконалення адміністративного права.

**ВСТУП**

Адміністративне право України є однією з фундаментальних галузей вітчизняного права і профілюючих юридичних дисциплін. Адміністративне право концентрує у собі значний відсоток первинних юридичних засобів і головних, початкових у правовій системі, юридичних режимів. Адміністративне право, поряд з іншими профілюючими галузями, створює юридичну основу змісту цих правових галузей і виступає незамінним інструментом реформування системи органів виконавчої влади та правоохоронної системи зокрема.

**І. ПИТАННЯ**

**СОЦІАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

З метою повного, всебічного з’ясування змісту та сутності адміністративного права як галузі права, як науки та навчальної дисципліни нам в першу чергу потрібно визначити суспільну цінність та призначення даного явища.

Адміністративне право як самостійна галузь права у ретроспективному аспекті як ви вже переконалися, має дуже давню історію. Проте, в усі часи воно пов’язувалось з публічною владою держави, взаємодією її органів з громадянами та іншими учасниками суспільних відносин.

У демократичному суспільстві ця галузь публічного права повинна розвиватися з урахуванням нової адміністративно-правової доктрини. Насамперед у цій новій адміністративно-правовій доктрині суттєво по-іншому трактується суспільна (соціальна) цінність адміністративного права.

Так, традиційно адміністративне право розуміється як управлінське, тобто право як регулює владно-організуючий вплив держави в особі її органів виконавчої влади на різноманітні суспільні відносини та процеси. Такий підхід до соціального призначення адміністративного права є хибним з наступних причин:

1. Ототожнення адміністративного права з управлінським є наслідком домінуючої за радянських часів так званої «державо центристської» ідеології, відповідно до якої державницькі інтереси (так би мовити, «благо держави») домінують над інтересами людини і, зрештою, всього суспільства.
2. Таке розуміння враховує лише сферу його застосування (відносини у сфері виконавчої влади), а тому не досить повно, і головне не досить точно відображає основне суспільне призначення цієї галузі.

Сучасна ситуація в державі та загальноєвропейські тенденції вимагають перегляду суспільного призначення адміністративного права. На думку багатьох вчених-адміністративістів, потрібно виходити з положень ст. З Конституції України, згідно з якими:

по-перше, «права і свободи людини і громадянина та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави»;

по-друге, «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави», а також встановленні принципу, згідно з яким «держава відповідає перед людиною за свою діяльність».

У цьому розумінні адміністративне право повинно стати основним регулятором гармонійних взаємостосунків між публічною адміністрацією та громадянами.

В основу має бути покладена інша ідеологія - протилежна за сутністю – «людиноцентристська» ідеологія, згідно з якою держава повинна умовно кажучи, «служити» інтересам громадян (тобто діяти на «благо людини»). Виникає питання: Як саме? Шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та законних інтересів у сфері публічної адміністрації.

Цей крок цілком відповідає загальній тенденції сучасного розвитку державно-правової науки та практики.

Виходячи з цих положень, принципова зміна погляду на суспільне призначення адміністративного права має базуватися на визнанні якісно нової ролі держави у взаємовідносинах з громадянами, а саме: ролі не владарювання над людиною, а ролі служіння людині. Це означає підпорядкування усіх державних і правових інститутів суспільства потребам реалізації та захисту прав і свобод, пріоритетність цих прав перед іншими цінностями.

Таким чином, суспільна роль адміністративного права вбачається не суто «управлінською» (а тим більше суто «юрисдикційною» ), а переважно «обслуговуючою» - у тому розумінні, що норми адміністративного права мають слугувати найбільш доступним та ефективним засобом забезпечення в сфері діяльності публічної адміністрації максимально повної реалізації громадянами своїх прав, свобод та законних інтересів, а також дієвого захисту у випадках яких-небудь їх порушень. В цьому сенсі адміністративне право варто визнати як «публічно-сервісне право».

Відтак головними характеристиками у розумінні адміністративного права повинні стати не «управлінські» чи «каральні» його функції, а такі нові функції, як правозабезпечувальна (яка пов’язана з забезпеченням реалізації прав і свобод людини), обов’язкозабезпечувальна (забезпеченая виконання органами публічної адміністрації та громадянами своїх обов’язків) і правозахисна (яка пов’язана з захистом і поновленням порушених суб’єктивних прав). Саме ці функції найповніше відтворюють сучасне суспільне призначення адміністративного права.

Водночас важливо підкреслити, що виокремлення «публічно-сервісної» характеристики не має на меті применшення значення і досі важливого місця «управлінської» характеристики адміністративного права. Зараз йдеться лише про зміщення акцентів з питань суто державного управління на забезпечення пріоритету прав людини.

Виходячи з цього, суспільне призначення адміністративного права в сучасних умовах має визначатись на підставі поєднання таких завдань:

- регулювання публічної діяльності органів публічної адміністрації,

- запровадження і регламентації дійсно демократичних взаємовідносин між публічною адміністрацією і громадянами. А саме відносин такого типу, за яким кожній людині було б забезпечено (гарантовано) реальне додержання і охорона в сфері публічного управління належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення.

Варто додати, що в межах другого напрямку роль адміністративного права пов’язана також зі створенням і функціонуванням адміністративної юстиції як форми спеціалізованого судового захисту прав і свобод людини.

Практичне втілення в життя зазначеного нового погляду на суспільне призначення адміністративного права сприятиме істотному посиленню його ролі у формуванні громадянського суспільства і демократичної правової держави. При цьому утвердження нового соціального призначення адміністративного права має відбуватися шляхом запровадження у сфері публічного управління:

1. незалежності здійснення функцій і повноважень суб’єктів публічної адміністрації у межах, визначених Конституцією і законами України;
2. пріоритетності законодавчої регламентації повноважень, організації та порядку діяльності суб’єктів публічної адміністрації;
3. публічності і відкритості контролю за діяльністю суб’єктів публічної адміністрації та їхніх посадових осіб, насамперед, з позицій дотримання поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності публічного управління;
4. відповідальності суб’єктів публічної адміністрації, їхніх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами та іншими суб’єктами, права яких було порушено, та обов’язкового відшкодування заподіяної цим суб’єктам шкоди;
5. ефективного процесуального механізму оскарження громадянами та іншими суб’єктами порушених прав як у межах системи органів публічної адміністрації, так і судовим шляхом.

**ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ:**

Отже, адміністративне право за своїм соціальним призначенням має визначатись не як «право державного управління, а як «право забезпечення і захисту прав людини». Ось у чому полягає трансформація сутності адміністративного права на сучасному етапі.

Цілком зрозумілим є те, що сутність та соціальне призначення адміністративного права змінюється залежно від стану розвитку суспільства, держави.

**ІІ.ПИТАННЯ**

**ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Предмет правового регулювання будь-якої галузі права становить сукупність суспільних відносин, що регулюються (опосередковується) нормами цієї галузі права.

У вітчизняному правознавстві традиційно вважалося, що адміністративне право є самостійною галуззю права, за допомогою якої держава регулює однорідні суспільні відносини в сфері державного управління, яке організує, спрямовує у визначене законодавством русло суспільні процеси.

Як ми бачимо предмет адміністративного права визначається через призму державного управління. І дотепер більшість українських та російських дослідників при визначенні предмету адміністративного права продовжують наголошувати лише на державно-управлінському аспекті у його змісті, а значить вони продовжують тлумачити адміністративне право як управлінське, що регулює управлінський вплив держави, охоплюючи цим також застосування засобів адміністративного примусу, насамперед у вигляді заходів адміністративної відповідальності.

Наявність управлінського аспекту не викликає сумніву, але подібна констатація є неповною, а головне, неточною, оскільки цим обмежувати предмет адміністративного права не можна. Адже при цьому інші складові предмету адміністративного права, а саме: суспільні відносини пов’язані із забезпеченням реалізації прав, свобод та законних інтересів, регулюванням порядку надання адміністративних (управлінських) послуг, захистом порушених прав і свобод громадян тощо – фактично не враховувалися.

І зараз ніхто не заперечує, що значна частина суспільних відносин, що входить в предмет адміністративного права є управлінськими. Але, не можна віднести до «управлінських» такі групи суспільних відносин за участю суб’єктів публічної адміністрації які пов’язані:

* з підготовкою та прийняттям різного роду індивідуальних рішень з приводу як реалізації численних суб’єктивних прав фізичних та юридичних осіб, так і виконання публічною адміністрацією обов’язків, покладених на неї законодавством;
* з реагуванням на різні звернення приватних осіб включаючи і розгляд в адміністративному порядку їх скарг;
* з застосуванням адміністративного примусу, в тому числі й з притягнення до адміністративної відповідальності.

Демократичні перетворення в Україні викликають об’єктивну необхідність певного переосмислення предмету даної галузі права. Об’єктивними передумовами вироблення нового підходу до предмету адміністративного права є:

* по-перше, зміна державної ідеології: від державоцентриської до людиноцентриської, потреба забезпечення пріоритету прав і свобод громадян;
* по-друге, формування дієвих інститутів громадянського суспільства в тому числі й підвищення ефективності місцевого самоврядування;
* перехід від економіки України до ринкових відносин.

Перехід економіки України до ринкових умов господарювання відповідним чином вплинув на зміст державного управління у цій сфері. Якщо для захисту прав і свобод громадян, охорони громадського порядку та з деяких напрямків адміністративно-політичної діяльності державно-управлінський вплив посилюється, то в сфері економіки в більшій мірі потребується дерегуляція економічних процесів з боку держави і використання відповідних важелів саморегуляції.

Крім того ми повинні згадати, що у позитивному значенні державне управління - це діяльність органів виконавчої влади, пов’язана з здійсненням владно-організуючого впливу на суспільні відносини і процеси з метою їх спрямування та впорядкування. І тут ми бачимо, що таке трактування державного управління суперечить новій адміністративно-правовій доктрині.

Адже, ми повинні пам’ятати, що з Конституція передбачає поділ влади на законодавчу, судову та виконавчу, а також визнає та гарантує місцеве самоврядування. Це означає, що управління здійснюється не лише органами виконавчої влади, а й органами інших гілок влади та органами місцевого самоврядування, щодо останніх то це «самоврядне управління»

Причому як державному так і самоврядному управлінню притаманні спільні ознаки: публічність, організаційна спрямованість, законодавча унормованість, а відрізняються вони лише суб’єктами. Вищезазначене дозволяє, по великому рахунку, вести мову про публічне управління, яке підлягає регулюванню саме нормами адміністративного права.

Все це й обумовило потребу у перегляді предмету адміністративного права.

На думку В.Б. Авер’янова предмет сучасного адміністративного права складають такі групи однорідних суспільних відносин, що формуються:

а) у процесі публічного управління (управління в сфері економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям);

б) в процесі діяльності суб’єктів публічної адміністрації (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб) щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм та юридичним особам різноманітних адміністративних послуг;

в) в процесі внутрішньої організації та діяльності апарату всіх державних органів (апарату прокуратури, апарату судів, Секретаріату ВРУ, секретаріату Президента України тощо), а також адміністрацій державних підприємств, установ, включаючи сюди відносини, що складаються в зв’язку з проходженням державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

г) у зв’язку з організацією та діяльністю адміністративних судів (тобто в сфері адміністративної юстиції);

д) під час застосування заходів адміністративного примусу, включаючи застосування заходів адміністративної відповідальності фізичних і юридичних осіб.

Відповідно до цього й визначається поняття сучасного адміністративного право як галузі права, воно визначається як сукупність (система) правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються в процесі забезпечення органами публічної адміністрації реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі публічного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку.

На думку В.К. Колпакова предмет адміністративного права – це сукупність правових відносин, які виникають в результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо виконання адміністративних зобов’язань. Цією категорією – адміністративних зобов’язань, об’єднуються чотири типі відносин:

а) відносини публічного управління;

б) відносини адміністративних послуг;

в) відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність (відносини судового і адміністративного оскарження);

г) відносини відповідальності суб’єктів суспільства за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини).

**ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ:**

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

**ІІІ.ПИТАННЯ**

**МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Метод характеризує вольовий бік регулятивних властивостей галузі.

Адміністративне право, як самостійну галузь права, характеризує, поряд з предметом, відповідний метод регулювання. Метод адміністративно-правового регулювання суспільних відносин разом із предметом регулювання дає найбільш чітку характеристику цієї галузі права, яка допомагає відокремити її від інших фундаментальних галузей права (цивільного, кримінального та інших).

Метод адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів (способів, прийомів, методів) впливу, за допомогою яких встановлюється юридично владне та юридично підвладне положення суб’єктів правовідносин. Іншими словами, як, яким чином норма впливає на свідомість, а значить на поведінку учасників правовідносин.

В цілому ж в адміністративному праві використовуються як загальні методи правового регулювання, так і спеціальні, притаманні лише цій галузі права.

До загальних методів ми відносимо імперативний та диспозитивний.

Загальні методи правового регулювання реалізуються шляхом (способи правового регулювання):

1. встановлення зобов’язань - покладення прямого юридичного обов’язку здійснити відповідні дії в умовах, передбачених адміністративною нормою.
2. встановлення заборон - покладення прямого юридичного обов’язку утримуватись від вчинення відповідних дій в умовах, передбачених нормою;
3. надання дозволів - надання можливості самостійного визначення доцільності вчинення певних дій або утримання від їх вчинення.

У своєму широкому і різноманітному поєднанні вони і складають зміст адміністративно-правового регулювання суспільних відносин публічного характеру.

Суть методів адміністративно-правового регулювання відносин полягає у:

* встановленні визначеного порядку дій - розпорядження до дії у визначених умовах і належним чином, передбаченим відповідною адміністративно-правовою нормою;
* забороні визначених дій під страхом застосування відповідних юридичних засобів впливу;
* наданні можливості вибору одного з передбачених адміністративно-правовою нормою варіантів належного поводження;
* наданні можливості чинити або не чинити дії, передбачені адміністративно-правовою нормою в умовах, визначених даною нормою.

Якщо у правовому регулюванні перевага віддається встановленню зобов’язань та обов’язків, обмежується ініціатива суб’єктів права, серед юридичних фактів переважають акти одностороннього волевиявлення, а правова регламентація є всеохоплюючою, то правове регулювання базується на імперативному методі. Навпаки, якщо в правовому регулюванні дозволи застосовуються ширше, ніж заборони та зобов’язання, суб’єкти мають право вибору щодо варіантів своєї поведінки, то мова йде про використання диспозитивного методу.

Необхідність змін у використанні загальних методів регулювання в галузі адміністративного права обумовлюється тим, що в минулі роки у нашому суспільстві, де панувала командно-адміністративна система, перевага надавалась таким способам правового регулювання як встановлення зобов’язань та заборони. Набагато рідше застосовувався спосіб надання дозволів.

В адміністративному праві демократичного суспільства підвищується увага до гарантій реалізації прав і свобод людини. В адміністративно-правовому регулюванні цієї сфери суспільних відносин перевага має надаватися такому способу правового регулювання як надання дозволів. Саме використовуючи правові дозволи, громадяни мають змогу найповніше користуватися наданими їм правами і свободами, ефективніше захищати їх у випадках порушення.

Раціональне поєднання імперативного та диспозитивного методів правового регулювання дозволяє виокремити спеціальні методи адміністративно-правового регулювання, а саме:

* методи субординації, координації та реорганізації;
* метод адміністративно-договорного регулювання.

В регулюванні управлінських відносин між органами виконавчої влади, а також місцевого самоврядування та у внутрішній організації цих органів широко використовується такий спеціальний метод правового регулювання, як метод субординації. Він потрібен для організації управлінського процесу, визначення компетенції суб’єктів адміністративно-правових відносин тощо), і тому залишається одним із провідних у змісті адміністративно-правового регулювання. З використанням цього методу регулювання у відносинах між керованим об’єктом і керуючим суб’єктом закріплюється стан підпорядкованості, що і означає субординацію між ними. Без застосування цього способу у регулюванні управлінських відносин неможливо налагодити чітку і життєво здатну систему управління. У регулюванні цієї системи має застосовуватися принцип правового регулювання, згідно з яким державним органам, органам місцевого самоврядування та їхнім посадовим особам «дозволено лише те, що прямо передбачено законом».

При цьому використання методу субординації має доповнюватися використанням методів координації та реординації.

Сутність методу координації полягає в закріпленні можливостей узгодження управлінських дій між кількома органами одного структурного рівня для досягнення загальної мети. Цей спосіб використовується в регулюванні суспільних відносин, учасники яких знаходяться на одному організаційно-правовому рівні.

Метод реординації полягає в наданні керованому об’єкту прав вимагати від керуючого суб’єкту створення необхідних для діяльності першого умов (матеріальних, організаційних і та ін.). Цей метод застосовується в регулюванні відносин між органами однієї системи, до якої входять як керуючі, так і керовані суб’єкти.

Поряд з використанням традиційних (ще за радянських часів) спеціальних методів правового регулювання, в сучасному механізмі адміністративно-правовому регулювання суспільних відносин використовуються відносно нові методи. Дедалі частіше використовується такий метод як метод адміністративно-договорного регулювання.

Під адміністративним договором мають на увазі дво- або багатосторонню угоду між суб’єктами управлінських відносин з приводу форм і засобів спільної реалізації покладених на них повноважень (прав і обов’язків). Договірні форми використовуються між як між суб’єктами публічної адміністрації так і між цими органами і суб’єктами, які не наділені владними повноваженнями.

Також варто запам’ятати, що якщо в адміністративно-правовому регулюванні відносин між самими органами публічної адміністрації превалює принцип «дозволено лише те, що прямо передбачено законом» (спеціально дозволений тип правового регулювання), то у відносинах між органами публічної адміністрації та громадянами має бути найповніше врахований загально дозволений принцип «дозволено все, що прямо не заборонено законом» (загально дозволений тип правового регулювання). Це цілком відповідає призначенню держави забезпечувати права і свободи людини.

Поряд з основними та спеціальними методами адміністративно-правового регулювання застосовуються допоміжні методи, до яких належить методи рекомендацій та заохочень.

Рекомендаційний метод полягає у наданні учасникам відносин вказівок, що не мають обов’язкової сили, стосовно найбільш раціональних, прийнятних для суспільства і цих осіб форм організації їх взаємодії. Прикладом є розроблення типових положень про підрозділ, посадових інструкцій.

Заохочувальний метод передбачає стимулювання за допомогою комплексного застосування різних способів правового заохочення такої поведінки суб’єктів права, яка є найбільш бажаною з погляду досягнення цілей адміністративно-правового регулювання.

У сфері адміністративно-правового регулювання досить широко застосовуються спеціальні адміністративно-правові режими - сукупність спеціальних правил, установлених адміністративно-правовими нормами з метою регулювання відповідних суспільних відносин в окремих управлінських сферах, в межах певних територій, щодо окремих категорій громадян чи інших суб’єктів управлінських стосунків, щодо певних видів діяльності тощо. До таких, зокрема, можна віднести паспортний, прикордонний та митний режими, режим державної або військової таємниці, режим заповідних зон, режим зон стихійного лиха, режим зони відчуження (наприклад, ЧАЕС), режим особливого, надзвичайного або військового стану, режим перебування на території України іноземних громадян, режим дозвільної системи та ін.

**ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ:**

Демократизація українського суспільства дозволяє здійснювати перехід від жорстких адміністративно-командних основ, перш за все в економічній сфері, до більш гнучких способів регулювання суспільних відносин.

На процес оновлення методу адміністративного права впливають і зміни, що відбуваються в сучасних умовах у змісті публічного управління, зокрема у зв’язку з більш широким використанням нових змішаних способів правового регулювання. На противагу переважаючому застосуванню в минулому владно-розпорядчих (так званих «адміністративних» способів тепер все частіше використовуються способи надання дозволів, реєстрації, стимулювання інвестицій та інші. Примус у діяльності органів публічного управління втрачає пріоритетну роль, хоч і має залишатися основним засобом реагування держави на порушення адміністративних норм.

**IV. ПИТАННЯ**

**СИСТЕМА ТА ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Адміністративне право - одна з найбільших галузей права України. Це пов’язано з великою кількістю суспільних відносин, урегульованих за допомоги норм адміністративного права. Водночас указаній галузі права притаманні системність, цілісність і структурність, які обумовлюють предмет правового регулювання, мету, завдання і принципи адміністративного права. Ці обставини свідчать про наявність визначеної системи адміністративного права. *Важливість системи адміністративного права пояснюється багатьма факторами, основні з яких:*

* вона надає можливість аналізу внутрішньої побудови адміністративного права;
* дозволяє законодавцеві з прийняттям нового нормативного акта ефективно поєднувати його з наявою нормативною правовою базою;

- зменшує вірогідність прийняття посадовими особами, які мають владні повноваження, неправомірних рішень.

Отже, слід зазначити, що ***система*** *адміністративного права - це обумовлена об’єктивними факторами внутрішня побудова галузі, яка відображає розміщення і взаємозв’язок її структурних елементів***.**

Для якісного розкриття системи адміністративного права необхідно орієнтуватися на два критерії: 1) масштабність дії норм та 2) правова природа норм. Орієнтуючись на перший критерій - масштабність дії норм, необхідно вказати розподіл адміністративного права на дві частини - загальну та особливу

До загальної частини адміністративного права відносять норми, що регулюють суспільні відносини в усіх сферах суспільного життя, на які розповсюджує свій регулюючий вплив адміністративне право. Саме тому ці норми - масштабніші. Іншими словами, норми загальної частини адміністративного права є загальними правилами поведінки, що визначають чи безпосереднє, чи опосередковане регулювання суспільних відносин у рамках предмета адміністративного права.

Особлива частина адміністративного права є найбільш розгорнутою та диференційованою, оскільки містить норми права, регулюючі суспільні відносини у більшості сфер суспільного життя. Це дає певні підстави констатувати, що на сьогоднішній день існує «велике» адміністративне право, норми особливої частини якого регулюють суспільні відносини у сфері державного управління економікою, освітою, наукою, охороною здоров’я, транспортом, національною безпекою тощо[[1]](#footnote-1).

Своєю чергою, інший варіант розподілу системи адміністративного права - залежно від правової природи норм.

*Підгалузь адміністративного права* - структурний елемент системи адміністративного права, що складається з правових норм, що регулюють якісно однорідні відносно самостійні групи суспільних відносин. Зазвичай норми підгалузі адміністративного права регулюють суспільні відносини в певній сфері.

*Правовий інститут адміністративного права -* це структурний елемент системи адміністративного права, що складається з правових норм, які регулюють конкретний вид чи сторону якісно однорідних суспільних відносин. Норми правового інституту адміністративного права не мають зв’язку з регулюванням суспільних відносин у певній сфері.

*Субінститут адміністративного права -* структурний елемент системи адміністративного права, який виступає як допоміжна конструкція для правових інститутів і підгалузей адміністративного права.

***Джерела адміністративного права*** - це форми зовнішнього вираження і закріплення норм адміністративного права. Велика кількість джерел адміністративного права, складність роботи, спрямованої на пошук відповідних документів, робить необхідною та обґрунтованою їх класифікацію. Перед тим як привести основні види джерел адміністративного права, доцільно вказати такі *особливості джерел адміністративного права:*

* різноманіття - ними можуть бути як закони, так і підзаконні нормативно-правові акти;
* переважну більшість становлять підзаконні нормативно-правові акти;
* містять як матеріальні, так і процесуальні норми права;
* часте внесення змін і доповнень[[2]](#footnote-2).

Про *міжнародні джерела адміністративного права* почали згадувати впродовж останніх 10-15 років, коли Україна стала на шлях інтеграції до Світового та Європейського Співтовариства і відобразила це прагнення в положеннях ст. 9 Конституції.

Там, зокрема, зазначено, що чинні міжнародні договори, згоду на обов’язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Прикладами можуть слугувати:

а) Угода між Урядом України та Урядом Республіки Індія про сприяння та взаємний захист інвестицій, ратифікована Законом України від 3 квітня 2003 р. № 719-ГУ;

б) Ніццька угода про Міжнародну класифікацію товарів і послуг для реєстрації знаків від 15 червня 1957 р. Визнана нашою державою - Закон України від 1 червня 2000 р. № 1762-Ш «Про приєднання України до Ніццької угоди про Міжнародну класифікацію товарів і послуг для реєстрації знаків» ;

в) Угода між Міністерством культури і туризму України та Міністерством культури і масових комунікацій Російської Федерації про співробітництво в галузі культури від 22 грудня 2006 р.

*Конституція України* - нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, оскільки її положення виступають гарантом демократії, свободи, справедливості, забезпечення реалізації прав і свобод людини. Всі інші внутрішньодержавні юридичні документи не повинні суперечити Конституції України. Серед положень Конституції України, які дають змогу вважати її джерелом адміністративного права, необхідно вирізнити такі: розділ V - Президент України, розділ VI - Кабінет Міністрів та інші центральні органи виконавчої влади, розділ IX - територіальний устрій України. Також саме норми Конституції визначають основи адміністративно-правового статусу громадян, встановлюють їхнє право на участь в управлінні державними справами тощо.

*Закони* в демократичній державі повинні становити головну за значущістю частину нормативно-правових актів, оскільки вони призначені для регулювання найважливіших питань суспільного життя. Стосовно адміністративного права необхідно згадати про наявність декількох кодифікованих законів. Йдеться про:

а) Кодекс України про адміністративні правопорушення. Його завданням є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції та законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов’язків, відповідальності перед суспільством.

б) Кодекс адміністративного судочинства України, який визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства.

в) Митний кодекс України, що визначає засади організації та здійснення митної справи в Україні, регулює економічні, організаційні, правові, кадрові та соціальні аспекти діяльності митної служби України. Кодекс спрямований на забезпечення захисту економічних інтересів України, створення сприятливих умов для розвитку її економіки, захисту прав та інтересів суб’єктів підприємницької діяльності та громадян, а також забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи.

Своєю чергою, серед звичайних законів, які містять норми адміністративного права і через це можуть вважатись складовою частиною джерел вказаної галузі права, можна навести приклади:

* Закон України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» ;

*Підзаконні нормативно-правові акти* становлять основний кількісний масив джерел адміністративного права, і їх можна визначити як акти, що приймаються на основі законів із метою конкретизації положень законів та закріплення механізмів їх реалізації. В адміністративному праві, на відміну від інших галузей права (цивільне, кримінальне, кримінально-процесуальне), підзаконні нормативно-правові акти відіграють суттєву роль. Це пов’язано з тим, що органи виконавчої влади здійснюють значну роботу у сфері правотворчості, яка є необхідною для врегулювання великої кількості суспільних відносин у рамках предмета адміністративного права. Закони (як основа правового регулювання) не містять положень, покликаних регулювати детальні, конкретні питання, вони визначають своєрідну загальну стратегію регулюючого впливу. Вказана обставина свідчить про необхідність здійснення якісного контролю за відомчою нормотворчістю органів виконавчої влади з метою недопущення появи положень, які суперечать положенням законів, обмежують права, свободи та законні інтереси громадян, посилюють адміністративне втручання в життя суспільства.

1. Постанови Верховної Ради України регулюють невідкладні питання, віднесені до компетенції законодавчого органу держави. Саме за допомоги постанов парламент оперативно реагує на ті чи інші актуальні питання сучасності. Також за допомоги вказаних постанов вводяться в дію нові закони, скасовуються та вносяться зміни до вже прийнятих законів. Прикладами можуть слугувати постанови Верховної Ради України від 21 грудня 2006 р. №513-У «Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки ефективності функціонування спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку в Україні» або від 12 січня 2007 р. № 601-У «Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України для вивчення питань аналізу стану додержання Конституції та законів України у нормотворчій та правозастосовчій діяльності державних органів, посадових осіб, інших суб’єктів владних повноважень».

1. Укази Президента України торкаються реалізації його повноважень, визначених у ст. 106 Конституції України. За допомоги указів Президент України реалізує свої повноваження, зокрема й у сфері виконавчої влади. Прикладами актів Президента України, які є джерелом адміністративного права, є укази Президента України від 6 липня 2004 р. № 752/2004 «Про заходи щодо підвищення ефективності управління вугільною галуззю та її розвитку» або від 26 січня 2007 р. № 47/2007 «Про направлення миротворчого персоналу України для участі в операції Міжнародних сил сприяння безпеці в Ісламській Республіці Афганістан».
2. Постанови Кабінету Міністрів України - вищого органу виконавчої влади в державі приймаються на підставі ст. 116 Конституції України та є обов’язковими для виконання. Постанови присвячено регулюванню різноманітних питань економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфер суспільного життя. Постанови Кабінету Міністрів України від 23 липня 2004 р. № 942 «Про затвердження Порядку проведення державної реєстрації спеціальних харчових продуктів і висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи на продовольчу продукцію» або від 28.10.2015 року № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» спрямовано на вирішення конкретних актуальних питань життєдіяльності держави.
3. Акти Верховної Ради та Ради міністрів Автономної Республіки Крим (АРК) є окремим видом джерел адміністративного права, оскільки це пов’язано з особливостями адміністративно-територіального і політичного статусу Автономної Республіки Крим у складі України. Вказані органи є правомочними регулювати питання місцевого значення. Верховна Рада АРК приймає Конституцію АРК (яка потребує затвердження Верховною Радою України), рішення та постанови. Своєю чергою, Рада міністрів АРК приймає постанови. Прикладом може слугувати постанова Ради міністрів АРК від 22 грудня 2006 р. № 830 «Про видачу ліцензій на здійснення будівельної діяльності в Автономній Республіці Крим».

5. Акти центральних і місцевих органів виконавчої влади як джерела адміністративного права представлено у вигляді наказів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також у розпорядженнях голів місцевих державних адміністрацій. Нормативні акти центральних органів виконавчої влади називають відомчими, оскільки їхні положення звичайно поширюються на суспільні відносини, що виникають у системі службового підпорядкування відповідного міністерства чи відомства. Своєю чергою, голови місцевих державних адміністрацій мають право в одноособовому порядку в межах своїх повноважень видавати розпорядження, обов’язкові для виконання на певній території. Приклад акта центрального органу виконавчої влади - наказ МВС від 07.11.2015 року № 1395 «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі». Своєю чергою, прикладом акта місцевого органу виконавчої влади є розпорядження голови Вінницької обласної державної адміністрації від 15 грудня 2006 р. № 493 «Про закриття навігації на водних об’єктах області у 2006 році».

1. Рішення органів місцевого самоврядування. Якприклад можна навести рішення Київської міської ради від 31 жовтня 2006 р. № 141/198 «Про затвердження Порядку погодження та підготовки до затвердження містобудівної документації в місті Києві».
2. Накази керівників державних підприємств, установ, організацій[[3]](#footnote-3).

**ВИСНОВКИ ДО ЧЕТВЕРТОГО ПИТАННЯ:**

Систему, як внутрішню будову галузі адміністративного права найпростіше сприймати як сукупність загальної і особливої частин.

Джерела адміністративного права характеризуються значною мобільністю та різноманітністю. Фактично джерелом можна вважати будь-який нормативно-правовий документ, який містить хоча б одну норму щодо публічного управління. Серед адміністративно-правових джерел чільне місце посідають Конституція України, КУпАП та КАСУ.

**ВИСНОВКИ ДО ТЕМИ**

На завершення нашої лекції слід зазначити, що роль адміністративного права у регулюванні суспільного життя у будь-якій країні дуже значна і важлива. Особливо вагоме значення набуває адміністративне право за умов розбудови держави, а саме такий період зараз переживає Україна.

Не дивлячись на те, що під час економічних (ринкових) перетворень значно зменшується значення адміністративно-правового регулювання в економіці, договірні, цивільно-правові відносини все більш ширше використовуються в системах освіти, охорони здоров’я, функції адміністративного права в цих галузях залишаються досить суттєвими, а в ряді сфер – таких як оборона, державна безпека, забезпечення публічного порядку, транспорт, зв’язок, енергетика – його роль є вирішальною.

В наступних лекціях буде розкрито сутність правових інститутів адміністративного права.

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ**

При підготовці даної теми необхідно використовувати рекомендовану літературу. Слід звернути увагу на сучасне визначення поняття адміністративного права та його зміст. При перерахуванні складових предмету адміністративного права важливо застосовувати приклади з діяльності органів публічної адміністрації. Знання про основні положення теми, викладені у лекції доцільно розширити шляхом самостійної підготовки до семінарського заняття, керуючись робочою навчальною програмою дисципліни.

Для вдалого засвоєння цієї теми, курсантам рекомендується звернутись не лише до базового (обов’язкового) списку літератури, а й до інших наукових джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін. Так, під час розгляду теми, слід, також, використовувати наукові праці як українських, так і зарубіжних вчених. Однак, опрацьовувати додаткову літературу слід з урахуванням нової доктрини адміністративного права України.

**ТЕМА № 2**

**МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН**

**(2 години)**

**ПЛАН ЛЕКЦІЇ:**

1. Поняття і структура МАПР…………………………………………………….20

2. Адміністративно-правові норми………………………………………………22

3. Систематизація норм адміністративного права……………………………..25

4. Адміністративно-правові відносини………………………………………….26

**РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Курс адміністративного право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко / За ред.. В.ВІ. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. - 808 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. - 576 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2005. – Т. 2. Особлива частина. – 624 с.
5. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. - К.: Атіка, 2007. - 624 с.
7. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І.Адміністративне право України: основні поняття. Навчальнийпосібник. / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П. Голосніченка. - К.: ГАН, 2005. - 232 с.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

Головною метою лекції є: вивчення того як саме відбувається адміністративно-правове регулювання суспільних відносин. В чому особливості МАПР та його складових елементів.

# ВСТУП

Сьогоднішня лекція є логічним продовженням попередньої. В умовах становлення правової Української держави одне з провідних місць посідає адміністративне право. На нього покладається вирішення проблем досить складних управлінських відносин, що виникають у публічного адміністрування. Основне місце в реалізації правового регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права посідає явище, яке в теорії права, юридичній науці та адміністративному праві має назву механізму адміністративно-правового регулювання (МАПР). Саме за рахунок останнього та його складових частин досягається мета якісної регламентації суспільних відносин, то входять до предмета адміністративного права.

**І. ПИТАННЯ**

**ПОНЯТТЯ І СТРУКТУРА МАПР**

Механізм адміністративно-правового регулювання (МАПР) - це сукупність правових засобів, за допомоги яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права. Аналізуючи це визначення, слід зазначити, що початково може скластися враження про схожість цього явища з розглянутою раніше категорією «метод адміністративного права». Справді, даючи визначення і висвітлюючи метод адміністративного права, було вказано, що це - сукупність правових засобів і способів, за допомоги яких здійснюється адміністративно-правове регулювання відповідних суспільних відносин. Тобто, йшлося про те, як адміністративне право регулює відповідні суспільні відносини.

Виходячи з цього доцільно вказати певні відмінності між категоріями «метод адміністративного права» та «механізм адміністративно-правового регулювання». Вони торкаються двох аспектів.

Метод адміністративного права - сукупність способів правового регулювання, а механізм адміністративно-правового регулювання - сукупність правових засобів. Незважаючи на лінгвістичну схожість, під кутом зору права це - різні терміни, оскільки способи правового регулювання - це: а) приписи; б) заборони; в) дозволи. Водночас правові засоби - це норми права, правові відносини, акти реалізації прав та обов’язків.

Якщо метод адміністративного права – зовнішня характеристика того, як адміністративне право регулює відповідні суспільні відносини (імперативно, диспозитивно, шляхом субординації, координації, реординації, адміністративного договору), то механізм адміністративно-правового регулювання являє собою внутрішню характеристику цього процесу, де стає зрозумілим, яким чином норма адміністративного права приводиться в рух, починає регулювати суспільні відносини, яким чином суб’єкти адміністративного права можуть впливати на процес правового регулювання.

Говорячи про те, що МАПР - це сукупність правових засобів, доцільно показати, про які саме правові засоби йдеться. Існують декілька варіантів, які відображають позиції певних науковців стосовно складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання.

Дамо певні пояснення. Органічними складовими частинами МАПР можуть уважатися ті, що визначають суть самого явища МАПР, тобто без яких не може відбуватися сам механізм адміністративно-правового регулювання. Своєю чергою, функціональними складовими частинами МАПР можуть уважатися ті, які значною мірою впливають на МАПР, на його вираженість та ефективність, водночас вони не є обов’язковими елементами. Тобто, функціональні складові мають можливість якісно змінити механізм адміністративно-правового регулювання, вони суттєво впливають на його надійність (наприклад, що вище рівень правосвідомості суб’єктів адміністративно-правових відносин, що надійніше діє МАПР), але сам по собі МАПР може існувати (здійснюватися, втілюватись у життя) без функціональних складових частин.

Органічні складові частини МАПР:

1. Норми права - загальнообов’язкові правила поведінки, встановлені з метою регулювання суспільних відносин.
2. Акти реалізації норм права - процес фактичного втілення в життя приписів правових норм через поведінку суб’єктів адміністративного права.
3. Правові відносини - вольові суспільні відносини, що виникають на основі норм права.

Зазначені органічні складові частини МАПР докладніше буде висвітлено у відповідних параграфах цієї теми. Функціональні складові частини МАПР:

1. Юридичний факт - це конкретні життєві обставини, з якими пов’язані виникнення, зміна та припинення адміністративно-правових відносин. Самі по собі норми адміністративного права не діють, вони активізуються лише тоді, коли настають необхідні для їхньої дії життєві обставини. Наприклад, згідно зі ст. 308 Кодексу України про адміністративні праворушення (Примусове виконання постанови про стягнення штрафу), у разі несплати правопорушником штрафу у 15-денний строк, постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом. Справа йде про те, що у цьому випадку юридичним фактом є несплата правопорушником штрафу.

Своєю чергою, фактичний склад - це сукупність двох або кількох юридичних фактів. Наприклад, для набуття права керування транспортним засобом є необхідною наявність таких юридичних фактів:

настання відповідного віку;

відсутність медичних протипоказань;

одержання посвідчення про здачу відповідних іспитів.

2. Правова свідомість суб’єктів адміністративно-правового регулювання - система відображення правової дійсності у поглядах, почуттях, уявленнях людей про право. Правова свідомість складається з: а) правової ідеології; б) правової психології; в) правової поведінки.

Правова культура суб’єктів адміністративно-правового регулювання - система правових цінностей, завдяки яким правильно розуміються та виконуються приписи норм адміністративного права. Належні рівні правової культури та правової свідомості значною мірою впливають на МАПР, оскільки створюють своєрідну основу правового регулювання.

Законність - правовий режим суспільного життя, який характеризується неухильним дотриманням норм права всіма суб’єктами правових відносин. Як функціональна складова МАПР, законність затребувана суспільним середовищем, державою, окремими громадянами. Законність сприяє якісному здійсненню державного управління. Для громадян законність являє собою засіб, за допомоги якого вони захищаються від порушення своїх прав, свобод і законних інтересів.

Акти тлумачення норм права - процес, спрямований на встановлення змісту норм права з метою їх правильної реалізації. Слід зазначити, що важливість тлумачення норм права як функціональної складової частини механізму адміністративно-правового регулювання не можна перебільшити. Об’єктивно необхідно вказати, що потреба у тлумаченні норм адміністративного права виникає нерідко через вади суб’єкта правотворчості. Як офіційне (які зайняті спеціально уповноважені державою органи) так і неофіційне тлумачення норм права (що його може здійснювати будь-яка людина) значною мірою впливає на функціонування МАПР, оскільки належне тлумачення - одна з умов правильної реалізації норм права, яка, своєю чергою, приводить до регулювання відповідних суспільних відносин.

Акти застосування норм права - прояв владного веління компетентних державних органів, спрямований на забезпечення умов для реалізації суб’єктивних прав та обов’язків учасників адміністративно-правових відносин. Застосування можна сприймати як один із варіантів реалізації норм права, однак реалізовувати його мають право лише компетентні державні органи. Результат процесу застосування норм права - акт застосування права, що являє собою результат вирішення конкретної юридичної справи.

**ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ:**

Правові норми, які використовуються в адміністративному праві, самі по собі статичні, а в рух вони приводяться саме за допомоги механізму адміністративно-правового регулювання. Також із деякою мірою умовності можна припустити, що норми адміністративного права – це статика, а механізм адміністративно-правового регулювання – динаміка.

**II. ПИТАННЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ НОРМИ**

Обов’язковим елементом МАПР виступають адміністративно-правові норми.

Нормам АП притаманні всі основні якості норм, що складають систему права України. Разом з тим адміністративно-правові норми, безперечно несуть на собі відбиток суспільних відносин, які складають предмет АП, а також особливостей їх регулювання.

Адміністративно-правова норма - це загальнообов’язкове, формально визначене правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою в особі її компетентних органів, метою якого є регулювання суспільних відносини в сфері публічного управління, а також відносини управлінського характеру, що виникають, змінюються і припиняються у процесі здійснення державної діяльності.

Норми АП визначають межі належної поведінки учасників суспільних відносин, їх правовий статус, обсяг повноважень, прав та обов’язків сторін відносин у сфері публічного управління, тобто створюють відповідний правовий режим, насамперед, у сфері виконавчої влади. Основним призначенням адміністративно-правових норм є організація і регулювання суспільних відносин публічного характеру, забезпечення належних умов для реалізації учасниками таких відносин своїх прав та виконання покладених на них обов’язків у такій важливій сфері суспільного життя, якою є сфера публічного управління. За допомогою норм АП фактичні суспільні відносини у цій сфері перетворюються в адміністративно-правові. Це характеризує значимість активної соціальної ролі, властивої даним нормам.

По своєму змісту та способу впливу більшості адміністративно-правових норм властивий імперативний (владний) характер.

Норми АП:

* визначають межі необхідної, можливої, допустимої поведінки людей;
* встановлюють правовий статус, повноваження і компетенцію органів виконавчої влади;
* регламентують порядок утворення органів виконавчої влади
* регламентують форми і методи здійснення виконавчої влади;
* визначають порядок взаємовідносин між суб’єктами управління;
* регулюють діяльність органів виконавчої влади;
* визначають правове положення громадян, місцевих органів самоврядування, суспільних об’єднань і інших недержавних формувань у сфері управління;
* регулюють взаємовідносини органів виконавчої влади з іншими державними органами, суспільними об’єднаннями, підприємствами і громадянами;
* встановлюють засоби забезпечення законності в державному управлінні;
* регулюють управлінські відношення в соціально-політичній, соціально-культурній і економічній сферах.

Особливості адміністративно-правові норм:

- метою адміністративно-правові норм є забезпечення організації й упорядкування функціонування як всієї системи виконавчої влади так і окремих її елементів, їх раціональної взаємодії;

- метод впливу, що використовується А-ПН є імперативним, вольовим, державно-владним;

- за допомогою адміністративно-правові норм забезпечується урегульованість суспільних відносин, що входять в предмет регулювання інших галузей права (митне, фінансове, земельне та ін.);

- адміністративно-правові норми, на відміну від норм інших галузей права більш динамічні, можуть часто змінюватися в залежності від змін у суспільних відносинах;

- адміністративно-правові норми часто встановлюються не законодавчим органом, а суб’єктами системи виконавчої влади в процесі державно-управлінської діяльності;

- адміністративно-правові норми, на відміну від норм багатьох галузей праа , мають власні юридичні засоби примусу до їх виконання. Мова йде про адміністративну та дисциплінарну відповідальність, яка наступає, як правило у позасудовому порядку.

Що ж стосується структури адміністративно-правові норми (внутрішньої будови взаємопов’язаних між собою частин (складових елементів), то вона традиційна: гіпотеза, диспозиція. санкція.

Гіпотеза - вказує на фактичні умови реалізації адміністративно-правової норми, якими виступають конкретні юридичні факти, при наявності яких можна чи потрібно діяти відповідним чином. Гіпотеза або відображається у вигляді гіпотетичного судження (відносно визначена), у вигляді конкретного юридичного факту (напр., досягнення визначеного віку, вчинення адміністративного правопорушення і т.п.) – абсолютно визначеною або не вказуватись взагалі, проте може бути виведена зі змісту норми шляхом логічного аналізу останньої.

Диспозиція - центральна частина норми, визначає правило поведінки, конкретну дію, яка приписується, дозволяється, рекомендується чи забороняється даною нормою. Нерідко вона визначає зміст прав, обов’язків або повноважень окремих суб’єктів. Як правило, диспозиція адміністративно-правової норми виражається в абстрактній формі.

Санкція - негативні правові наслідки недотримання, неналежного виконання або порушення передбаченого правила поведінки (як правило, це заходи адміністративного або дисциплінарного стягнення). Для адміністративно-правових санкцій властиво різноманіття: дисциплінарні, адміністративно-матеріальні, адміністративно-процесуальні та власне адміністративні санкції. У свою чергу кожна з цих санкцій охоплює конкретні санкції, наприклад, адміністративні санкції містять у собі: сім видів стягнення, десятки запобіжних заходів і т.д. Санкції бувають абсолютно-визначені (наприклад, більшість дисциплінарних санкцій – догана, звільнення від посади і т.д.) і відносно-визначені (міри адміністративного стягнення - виправні роботи, штраф і т.д.).

Заохочення як елемент правової норми є публічне визнання заслуг суб’єкта адміністративно-правових відносин. Підставою для застосування заохочення визначені в нормі дії, поведінка, яка стимулюється державою.

Слід мати на увазі, що адміністративно-правові норми досить різноманітні. Їх можна класифікувати на різні види в залежності від критерію.

1. Залежно від предмету правового регулювання виокремлюють:

* матеріальні - визначають зміст і обсяг прав та обов’язків учасників управлінських відносин (тобто визначають їх адміністративно-правовий статус), містять в статичній формі інші правила та приписи щодо різних правових ситуацій - (наприклад, норми ст. 23 Закону «Про Національну поліцію» визначають основні повноваження поліції).
* процесуальні - визначають порядок, форми та методи практичної реалізації приписів, установлених матеріальними нормами (це більшість норм, які регулюють порядок вирішення адміністративних справ, у т. ч. справ про ПМП, а також застосування заходів адміністративного примусу).

2. Залежно від способу впливу на поведінку на:

* зобов’язуючі - містять юридично-владний припис щодо обов’язкового вчинення відповідних дій, передбачених нормою. Вказівки, що містяться в таких нормах, можуть бути виражені як обов’язкове розпорядження;
* заборонні - містять юридично-владні приписи щодо заборони вчинення тих чи інших дій, передбачених нормою. Заборони можуть носити загальний або спеціальний характер. Прикладом заборони загального характеру є заборона дій (бездіяльностей), що підпадають під ознаки адміністративного правопорушення. Заборона застосування спеціальних засобів і вогнепальної зброї поліцією стосовно жінок і неповнолітніх - приклад спеціальної заборони;
* дозвільні - надають право діяти на власний розсуд у межах юридично-владного припису.

Дехто також визнає існування такої класифікації:

* близькі за характером припису до них уповноважуючі - такі, що уповноважують окремих суб’єктів діяти тим чи іншим чином.
* заохочуючи (стимулюючі) - норми, що забезпечують за допомогою відповідних засобів матеріального або морального впливу належну поведінку учасників управлінських відносин (наприклад, установлення податкових пільг, встановлення режиму найбільшого сприяння).
* рекомендаційні - містять рекомендації (поради) відносно доцільності окремих дій у тих чи інших ситуаціях чи при певних умовах Рекомендаційні норми чаші усього використовуються у взаємовідносинах суб’єктів виконавчої влади і недержавних формувань. Проте рекомендації іноді містяться в нормативних актах, адресованих нижчестоящим суб’єктам виконавчої влади.

3. Залежно від функціонального призначення на:

* регулятивні - призначені для позитивно творчого регулювання управлінських відносин
* правоохоронні - призначені для забезпечення охорони урегульованих управлінських відносин.

**ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ**

Адміністративно-правова норма - це загальнообов’язкове, формально визначене правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою в особі її компетентних органів, метою якого є регулювання суспільних відносини в сфері публічного управління, а також відносини управлінського характеру, що виникають, змінюються і припиняються у процесі здійснення державної діяльності.

**ІІІ. ПИТАННЯ**

**СИСТЕМАТИЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ**

Одним з засобів удосконалення МАПР є систематизація адміністративного законодавства.

Систематизація адміністративно-правових норм здійснюється передусім завдяки:

Інкорпорації – тобто упорядкування адміністративно-правових норм, насамперед щодо найважливіших правових інститутів, шляхом об’єднання і розміщення відповідного нормативного матеріалу в різних збірниках та зібраннях у певному систематизованому порядку (у т. ч. в хронологічному, предметному, галузевому, алфавітному та ін. порядку);

Кодифікації – видання великих звідних кодифікаційних актів та кодексів з цієї галузі українського права.

Інкорпорація розглядається як підготовча стадія до проведення кодифікації адміністративного законодавства.

**ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ**

Кодифікація адміністративного законодавства є сьогодні одним із стратегічних напрямів його розвитку та вдосконалення. Вважається доцільним здійснити її за окремими підгалузями та правовими інститутами, а також поетапно, залежно від ступеня суспільних потреб, що в майбутньому може стати основою для Адміністративного кодексу України. (Кодекс про адміністративні проступки, Адміністративно-процесуальний кодекс, Адміністративно-процедурний кодекс. (Кодекс загальних адміністративних процедур), Кодекс правил поведінки державних службовців, Кодекс державної служби).

**IV. ПИТАННЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ**

Адміністративно-правові відносини є одним з найважливіших елементів МАПР. Виступаючи різновидом правовідносин, що складаються у різних сферах суспільного життя, вони відображають сі основні ознаки будь-яких правовідносин.

Однак вони мають ряд особливостей, які і відмежовують їх від інших видів правовідносин.

- відносини, що складаються переважно у сфері публічного управління в процесі здійснення завдань і функцій державної влади;

- це «владо відносини» , тобто відносини «влади – підпорядкування» (влади – підлеглості), для них у більшості випадків властива юридична нерівноправність сторін, а саме: одна із сторін наділена більшим комплексом владних повноважень відносно іншої, через що ці відносини часто визначаються ще як вертикальні;

- однією із обов’язкових сторін (учасників) адміністративно-правового відношення, як правило, має бути особливий суб’єкт - носій державно-владних управлінських повноважень; причому для органу виконавчої влади участь в адміністративно-правовому від ношенні в межах його компетенції є не тільки можливістю, його правом, але й прямим обов’язком;

- об’єктом адміністративних правовідносин є воля, свідомість та опосередкована ними поведінка (діяння) керованих об’єктів у сфері реалізації публічної влади;

- вони виступають юридичною формою управлінських відносин, тобто, будучи юридичне упорядкованими нормами адміністративного права, набувають правового характеру;

- за своєю сутністю є організаційними, це пов’язано з практичною реалізацією функцій виконавчої влади, які за своїм призначенням спрямовані перш за все на організацію процесу правовиконання. Адміністративні правовідносини несуть на собі подвійне організаційне навантаження: самоорганізації (організація роботи всередині державного органу) та організація що реалізується в адміністративних правовідносинах з іншими суб’єктами публічного управління;

- можуть виникати з ініціативи будь-якої із сторін правовідношення, з ініціативи третьої особи, а інколи і всупереч волі однієї із сторін: згоди другої сторони на виникнення адміністративно-правового відношення не вимагається (наприклад, адміністративно-деліктні відносини);

- при порушенні (невиконанні) тих чи інших вимог адміністративно-правових норм суб’єкти адміністративно-правових відносин несуть відповідальність не один перед одним (що характерно для цивільно-правових відносин), а перед державою;

- спірні питання, що виникають із адміністративних правовідносин, вирішуються здебільшого в адміністративному (позасудовому) порядку, тобто шляхом безпосереднього юридично-владного одностороннього розпорядження повноважного суб’єкта управління. Проте в останній час значно розширюється судовий порядок вирішення багатьох адміністративно-правових спорів.

*Адміністративно-правові відносини* – суспільні відносини, регульовані нормами адміністративного права, що складаються в сфері публічного управління.

Структура адміністративно-правових відносин

1. юридична основа;
2. юридичні факти;
3. суб’єкти (сторони);
4. об’єкт правовідносин;
5. зміст правовідносин.

Юридичною основою адміністративно-правових відносин виступають адміністративно-правові норми - як матеріальні, так і процесуальні. Ці норми опосередковують зміст адміністративно-правових відносин, визначають права, обов’язки, а також поведінку учасників таких відносин, впливають на їх характер і мету.

*Юридичні факти* - це певні дії та події, які виступають фактичною підставою для виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин.

Дії - це результат активного волевиявлення людей. Дії бувають правомірними та неправомірними.

Правомірні дії – у формі юридичних вчинків - це такі юридичні факти, що відповідають вимогам адміністративно-правових норм.

Неправомірні дії – передусім правопорушення - не відповідають вимогам адміністративно-правових норм, порушують їх. Слід зважати, що юридичним фактом, який спонукає виникненню адміністративно-правових відносин, може бути і протиправна бездіяльність. Правовідносини, викликані протиправними вчинками, називають деліктними.

Події – це явища, незалежні від волі людей, які мають юридичне значення (наприклад, стихійне лихо, народження або смерть людини, досягнення певного віку тощо).

Суб’єкти адміністративно-правових відносин - це конкретні їх учасники (сторони цих відносин) – юридичні та фізичні особи, наділені правами та обов’язками у сфері управлінської діяльності, передбаченими та забезпеченими адміністративно-правовими нормами.

Необхідною передумовою для вступу цих суб’єктів в адміністративно-правові відносини є наявність у них адміністративної правосуб’єктності.

Об’єктом адміністративно-правових відносин є те, відносно чого вони виникають, розвиваються і припиняються. Передусім, це поведінка суб’єктів відносин (їх дії чи бездіяльность), юридичні наслідки їх поведінки, певні правові інтереси, у т. ч. майнового чи немайнового характеру та ін.

**ВИСНОВКИ ДО ЧЕТВЕРТОГО ПИТАННЯ**

Зміст адміністративних-правовідносин зумовлює сукупність прав та обов’язків учасників цих відносин, їх правові інтереси, характер їхніх взаємостосунків та мету відносин та ін. Такий зміст насамперед визначає опосередкована адміністративно-правовими нормами поведінка учасників управлінських стосунків, яка узгоджується з мотивами та інтересами сторін, з характером їхніх взаємних відносин, що узагальнюються правовим статусом відносно об’єкта того чи іншого правовідношення.

Слід вказати на можливість врахування і такого додаткового елементу, як предмет правовідносин, якими можуть бути окремі речі, предмети, майно тощо.

**ВИСНОВКИ ДО ТЕМИ**

На завершення нашої лекції слід зазначити, що МАПР є дуже важливою категорією яка нажаль недостатньо розкрита у роботах фахівців з адміністративного права. Сьогодні МАПР є важливою частиною адміністрування та уособлює його практичне втілення.

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ**

При підготовці даної теми необхідно використовувати рекомендовану літературу. Слід звернути увагу на сучасний зміст поняття МАПР. При розгляді питань про МАПР важливо застосовувати приклади з діяльності органів публічної адміністрації. При підготовці даної теми необхідно використовувати рекомендовану літературу. Слід звернути увагу на сучасне визначення поняття адміністративного права та його зміст. При перерахуванні складових предмету адміністративного права важливо застосовувати приклади з діяльності органів публічної адміністрації. Знання про основні положення теми, викладені у лекції доцільно розширити шляхом самостійної підготовки до семінарського заняття, керуючись робочою навчальною програмою дисципліни.

Для вдалого засвоєння цієї теми, курсантам рекомендується звернутись не лише до базового (обов’язкового) списку літератури, а й до інших наукових джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін. Так, під час розгляду теми, слід, також, використовувати наукові праці як українських, так і зарубіжних вчених. Однак, опрацьовувати додаткову літературу слід з урахуванням нової доктрини адміністративного права України.

**ТЕМА № 3**

**СУБ’ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, ВИДИ**

**(2 години)**

**ПЛАН ЛЕКЦІЇ:**

1. Поняття суб’єктів адміністративного права………………………….……31

2. Органи виконавчої влади як суб’єкти адміністративного права……..…35

3. Громадяни як суб’єкти адміністративного права………………………...38

4. Особливості правого статусу громадських об’єднань……………………42

**РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Курс адміністративного право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко / За ред.. В.ВІ. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. - 808 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. - 576 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2005. – Т. 2. Особлива частина. – 624 с.
5. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. - К.: Атіка, 2007. - 624 с.
7. Мельник Р.С., Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посібник / Р.С.Мельник, С.О.Мосьондз; за ред. Р.С.Мельника. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 344 с.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

Метою лекції є з’ясування всіх особливостей адміністративного положення всіх основних суб’єктів адміністративного права, тобто Президента України, органів виконавчої влади, громадян, громадських об’єднань, визначення місця Національної поліції в системі таких суб’єктів.

**ВСТУП**

У адміністративному праві під суб’єктом розуміють носія (власника) прав і обов’язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надані права реалізовувати, а покладені обов’язки виконувати. Наша лекція присвячена розгляду особливостей правового статусу учасників адміністративного правових відносин, тобто суб’єктів тих відносин, які виникають в сфері виконання органами державної влади свої владно-розпорядчих функцій.

І. ПИТАННЯ

ПОНЯТТЯ СУБ’ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

«Претендент» на статус суб’єкта адміністративного права за своїми особливостями потенційно здатний бути носієм суб’єктивних прав і обов’язків у сфері державного управління, тобто повинен мати комплекс соціальних передумов, що дозволяють надати йому суб’єктивні права і обов’язки.

До таких особливостей (соціальних передумов) належать:

а) зовнішня відокремленість, яка характеризується наявністю системоутворюючих ознак;

б) персоніфікація в суспільних відносинах управлінського типу, тобто виступ у вигляді єдиної особи - персони;

в) здатність виражати і здійснювати або персоніфіковану волю у відносинах з державою, або державну волю у процесі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

«Претендент», який має названі особливості, набуває статусу суб’єкта тільки в тому випадку, якщо держава, використовуючи адміністративно-правові норми, робить його носієм (власником) прав і обов’язків, які реалізуються останнім у сфері державного управління.

Таким чином, соціальні особливості спричинюють комплекс передумов, які свідчать про потенційну можливість бути суб’єктом, а адміністративно-правові норми, використовуючи ці передумови, по-перше, перетворюють «претендента» на суб’єкта, по-друге, визначають його місце і роль у сфері державного управління. До перших належать норми загальні для усіх суб’єктів адміністративного права (наприклад, норми про право звернення до органів влади з пропозиціями), до других – норми, які реалізуються тільки даним суб’єктом (приміром, норми, що визначають права податкової служби).

Потенційна здатність мати права і обов’язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати надані права і обов’язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність), наявність суб’єктивних прав і обов’язків у сфері державного управління формує адміністративно-правовий статус суб’єкта, є складовими адміністративної правосуб’єктності. Стислі характеристики кожної з них такі.

Адміністративна правоздатність – це здатність суб’єкта мати права і обов’язки у сфері державного управління. Правоздатність з’являється з моменту виникнення суб’єкта. Якщо йдеться про фізичну особу, – то з моменту народження громадянина; якщо про юридичну – з моменту державної реєстрації підприємства, закладу, організації. Припиняється – з моменту зникнення суб’єкта, тобто з моменту ліквідації підприємства, закладу, організації, а якщо йдеться про фізичну особу, то з моменту смерті.

Адміністративна дієздатність – це здатність суб’єкта самостійно, осмисленими діями реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов’язки у сфері державного управління. Складовою дієздатності є адміністративна деліктоздатність, тобто здатність суб’єкта нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну відповідальність.

Адміністративне законодавство України донині не передбачає адміністративної відповідальності юридичних осіб, хоча вказівка щодо її можливості вже має місце.

Не визнаючи за юридичними особами адміністративної відповідальності, законодавець встановлює для них матеріальну та іншу відповідальність (наприклад, накладення на громадське об’єднання таких стягнень, як попередження, тимчасове призупинення діяльності, примусовий розпуск тощо), яка кваліфікується як «заходи адміністративного характеру». Таку відповідальність доцільніше було б визначити терміном «відповідальність в адміністративному порядку».

Отже, адміністративна деліктоздатність полягає у здатності фізичних осіб нести адміністративну відповідальність, а юридичних осіб – відповідальність в адміністративному порядку, включаючи матеріальну.

Суб’єктивні права у сфері публічного управління – це надана і гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, яка забезпечена кореспондуючим обов’язком іншого суб’єкта правовідносин.

Таким чином, суб’єктивні права у сфері публічного управління такі:

а) можливість певної поведінки;

б) можливість, надана особі, яка володіє адміністративною правоздатністю і адміністративною дієздатністю;

в) можливість, надана з метою задоволення його інтересів у сфері державного управління і вирішення завдань, що стоять перед ним;

г) поведінка, що реалізується у правовідносинах;

д) поведінка у певних рамках, межах. Порушення цих меж (міри можливої поведінки) є зловживання правом;

е) існують тільки у зв’язку з відповідним юридичним обов’язком з боку іншого суб’єкта правовідносин і без виконання цього обов’язку не можуть бути реалізовані;

ж) реалізація прав гарантується державним примусом щодо носія кореспондуючого обов’язку;

з) мають юридичну природу, оскільки надаються адміністративно-правовими нормами і гарантуються державою.

Діалектичною протилежністю суб’єктивних прав у сфері публічного управління є суб’єктивні юридичні обов’язки. Вони нерозривно пов’язані і не можуть існувати один без одного, оскільки право одного суб’єкта не може бути реалізоване поза виконанням обов’язку другим суб’єктом. Таким чином, у державному управлінні існування обов’язків поза правами і навпаки – прав поза обов’язками позбавлено будь-якого сенсу.

Суб’єктивні адміністративно-правові обов’язки – це покладена державою і закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки у правовідносинах, їх реалізація забезпечена можливістю державного примусу. Суб’єктивні адміністративно-правові обов’язки у сфері державного управління такі:

а) необхідна, належна поведінка;

б) можуть покладатися тільки на право-дієздатну особу;

в) покладаються в інтересах інших осіб;

г) існують у правовідносинах;

д) не можуть існувати поза зв’язком із суб’єктивними правами у сфері державного управління;

е) реалізація забезпечується державним примусом;

ж) мають свої межі, міру;

з) мають юридичну природу, оскільки закріплені адміністративно-правовими нормами і забезпечуються застосуванням державного примусу.

У сфері державного управління суб’єктивні права і обов’язки мають як загальні ознаки, так й ознаки, що дозволяють їх розмежовувати[[4]](#footnote-4).

Об’єднує їх спільна адміністративно-правова природа, існування в адміністративних правовідносинах, наявність меж у поведінці (і те, і друге є мірою), належність особам, які мають адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність, наявність державних гарантій.

Відмінності полягають у тому, що: а) права реалізуються в інтересах їх власника, а обов’язки в інтересах інших осіб; б) права – це міра можливої поведінки, а обов’язки – міра належної поведінки.

Необхідно розмежувати поняття «суб’єкт адміністративного права» і «суб’єкт адміністративних правовідносин». Суб’єкт адміністративного права має потенційну здатність вступати в адміністративні правовідносини. У конкретному випадку він може і не бути учасником правовідносин. Якщо громадянин не чинить адміністративних правопорушень, то він не є суб’єктом адміністративно-деліктних відносин. Громадянин України, що перебуває за її межами, може теоретично ні в яких адміністративно-правових відносинах не брати участі, тобто не бути їх суб’єктом, однак, суб’єктом адміністративного права він є, оскільки його як громадянина адміністративно-правові норми наділили комплексом прав і обов’язків.

Суб’єкт адміністративних правовідносин – це фактичний учасник правових зв’язків у сфері управління, тобто він обов’язково в них бере участь.

Важливо зазначити, що суб’єкт адміністративного права характеризується зовнішньою відокремленістю. Він виступає у вигляді єдиної особи, здатний відповідно до своїх прав і обов’язків виробляти, виражати й здійснювати певну волю як учасник конкретних управлінських відносин. Так, орган державного управління складається з багатьох фізичних осіб і, як правило має структурні частини, але в адміністративно-правовій сфері виступає виключно як єдина особа.

Адміністративне право наділяє правосуб’єктністю велике коло учасників соціальних зв’язків, про що свідчить велика 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 й 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, наприклад, факультет, цех, відділення в лікарні тощо[[5]](#footnote-5).

Суб’єктами адміністративного права є громадяни, особи без громадянства, іноземні громадяни. Причому, правове становище суб’єктів одного рівня неоднакове. Якщо проаналізувати адміністративну правосуб’єктність громадян, то виявиться, що вона має різницю залежно від статі, віку, стану здоров’я (не всі можуть призиватися на військову службу, вступати у навчальні заклади тощо). Серед іноземних громадян особливим адміністративно-правовим статусом наділяються біженці згідно із Законом «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 № 3671-VI.

Суб’єктами адміністративного права є також суди і 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).

Таким чином, для адміністративного права характерна наявність великої кількості суб’єктів з різними повноваженнями, структурою і правовими властивостями. Цим зумовлене й існування 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.

Разом з тим, адміністративно-правова теорія нині має такі юридичні конструкції у даній сфері, які дають змогу здійснити класифікацію суб’єктів адміністративного права з урахуванням інтересів як науки і практики, так і навчального процесу в юридичних вузах. Враховуючи значущість і роль у системі управлінських зв’язків, а також місце в державно-правовій ієрархічній структурі, до основних носіїв суб’єктивних прав і обов’язків у сфері державного управління взагалі і виконавчої влади зокрема треба віднести:

1. Президент України;
2. органи державної виконавчої влади;
3. державні службовці,
4. громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці;
5. органи місцевого самоврядування;
6. громадські об’єднання.

**ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ**

Суб’єкт адміністративного права – носій прав і свобод в сфері публічного управління. На відміну від учасника або суб’єкта правовідносин – суб’єкт адміністративного права є потенційним носієм і може безпосередньо не перебувати у правовідносинах. Серед різноманітних класифікацій суб’єктів адміністративного право найпростішою є їхня градація на індивідуальних та колективних суб’єктів.

**ІІ. ПИТАННЯ**

**ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЯК СУБ’ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Органи виконавчої влади посідають особливе місце у системі суб’єктів адміністративного права. По-перше, вони є основними (після Президента України) функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі і статус органу виконавчої влади закріплюється за ними в нормативному порядку; по-друге, є найважливішою складовою органів державного управління і державного апарату в цілому (як відомо, державний апарат, крім органів державного управління, об’єднує управлінські структури законодавчої влади, органи правосуддя та інші державні органи); по-третє, вони об’єднані єдиним керівництвом і підпорядкуванням, внаслідок чого діють узгоджено і цілеспрямовано; по-четверте, кожен з органів даної системи наділений державою специфічною компетенцією у сфері державного управління і реалізації державної виконавчої влади; по-п’яте, система органів виконавчої влади справляє регулюючий вплив на всі сфери державного і суспільного життя; по-шосте, в рамках своєї компетенції органи виконавчої влади самостійні в організаційному та функціональному відношеннях; по-сьоме, здійснюється специфічний вид державної діяльності, яка за своїм юридичним змістом є виконавчо-розпорядчою.

Виходячи з наведеного можна сформулювати *визначення органу державної виконавчої влади*. Ним буде носій державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій царині публічного адміністрування, і має юридичний (нормативно зафіксований) статус органу державної виконавчої влади.

Органи виконавчої влади мають достатню кількість ознак, що дозволяють виділити їх з усієї системи суб’єктів публічної адміністрації. Аналіз сукупності органів державного управління свідчить, що одна їх частина визначена як органи виконавчої влади і даний статус закріплено за ними в нормативному порядку, друга – такого статусу не має. Більше того, визначити чіткі критерії, за якими законодавець одні органи державного управління наділяє статусом органу виконавчої влади, а інші не наділяє, досить складно.

Отже можна сформулювати визначення органу державної виконавчої влади. Ним буде носій державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію у закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативне зафіксований) статус органу державної виконавчої влади[[6]](#footnote-6).

Органи державної виконавчої влади класифікуються за такими критеріями:

• за масштабом діяльності;

• за порядком утворення;

• за обсягом компетенції;

• за місцем у державно-управлінській ієрархії.

За масштабом діяльності органи виконавчої влади поділяються на:

а) вищі;

б) центральні;

в) місцеві;

г) спеціальні.

До вищих належать органи, виконавчо-розпорядча діяльність яких поширюється на всю територію України. Таким органом є Уряд України – Кабінет Міністрів[[7]](#footnote-7).

Стаття 113 Конституції України фіксує, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції. Кабінет Міністрів складає свої повноваження перед новообраним Президентом України.

До його складу входять Прем’єр-міністр України, перший віце-прем’єр-міністр, три віце-прем’єр-міністри, міністри.

Прем’єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради, а персональний склад Кабінету Міністрів призначається Президентом України за поданням Прем’єр-міністра.

Роботою Кабінету Міністрів керує Прем’єр-міністр. Він спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, яка схвалюється Верховною Радою України, згідно з п. 11 ст. 85 Конституції. Прем’єр-міністр України входить із поданням до Президента про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, в межах коштів, передбачених Державним бюджетом на утримання цих органів.

Центральний орган виконавчої влади в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організує і контролює їх виконання. У випадках, передбачених законодавством, його рішення є обов’язковими для виконання іншими центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами,

У разі потреби він може видавати спільні акти разом з іншими центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та представницькими органами.

Центральний орган державної виконавчої влади очолює керівник (міністр, голова, директор), якого призначає Президент України. Він має заступників, які призначаються відповідно до законодавства. Розподіл обов’язків між заступниками провадить керівник.

Керівник здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності і несе відповідальність перед Президентом України та урядом України за стан справ у цих сферах, визначає ступінь відповідальності заступників і керівників підрозділів центрального органу виконавчої влади.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції центрального органу виконавчої влади, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі у ньому утворюється колегія у складі керівника, заступників керівника за посадою, а також інших керівних працівників. Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя наказами по центральному органу виконавчої влади.

У центральному органі виконавчої влади з урахуванням специфіки його діяльності можуть утворюватися й інші дорадчі та консультаційні структури. Склад цих структур і положення про них затверджує керівник.

Центральний орган виконавчої влади є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням.

Важливе значення для вдосконалення адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади має Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI.

Місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації), як суб’єкти адміністративного права, на відповідній території забезпечують:

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

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 виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

1. реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

До спеціальних органів виконавчої влади належать поліція, Служба безпеки України тощо.

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

По-перше, це конкретні органи, які утворюються внаслідок прямої дії конституційних норм. Ними є Кабінет Міністрів і місцеві державні адміністрації. Якщо, наприклад, у будь-якій області України буде утворено новий район, то відповідно до ст. 118 Конституції для здійснення на його території виконавчої влади буде утворена місцева державна адміністрація. Ліквідація району спричинить і ліквідацію відповідної місцевої державної адміністрації. Утворення та ліквідація районів, встановлення та зміна їх меж, а також найменування і перейменування належать до повноважень Верховної ради України (ст. 85 Конституції).

По-друге, це органи, які утворюються Президентом України. Згідно з п. 15 ст. 106 Конституції України Президент України утворює, реорганізує і ліквідує за поданням Прем’єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

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

а) органи загальної компетенції, які здійснюють державне управління соціально-громадським комплексом на підвідомчій території у повному обсязі. Це Кабінет Міністрів та місцеві державні адміністрації;

б) органи галузевої компетенції, які здійснюють управління окремими галузями, наприклад, Міністерство охорони здоров’я;

в) функціональні органи або органи міжгалузевої компетенції, які здійснюють управління в межах однієї або кількох державних функцій, що передані в їх відання. Це, приміром. Міністерство фінансів та ін.

Четвертий критерій – становище державно-управлінської ієрархії. Відповідно до нього виділяються вищестоящі та нижчестоящі органи.

**ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ**

В системі колективних суб’єктів, органи виконавчої влади являють собою складну систему з вищих – центральних – місцевих органів влади.

Значної уваги заслуговує система розподілу повноважень та взаємодії між центральними органами виконавчої влади, представленими міністерствами, службами, інспекціями та агентствами.

**ІІІ.ПИТАННЯ**

**ГРОМАДЯНИ УКРАЇНИ, ЯК СУБ’ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Головною особливістю становища громадян як суб’єктів адміністративного права є те, що вони виступають як приватні особи, тобто реалізують свої особисті, загальногромадянські права та обов’язки у сфері державного управління, а не права та обов’язки виконавчо-розпорядчих органів, громадських організацій чи посадових осіб.

Розглядати їх адміністративно-правовий статус найдоцільніше за допомогою аналізу:

а) адміністративної правоздатності;

б) адміністративної дієздатності;

в) прав, які зумовлені адміністративним законодавством;

г) адміністративно-правових обов’язків.

Адміністративна правоздатність – це здатність мати суб’єктивні права та обов’язки, передбачені нормами адміністративного права. Вона виникає з народженням громадянина і припиняється з його смертю.

Адміністративна правоздатність може бути повною або обмеженою.

Обмеження правоздатності полягає в тому, що в результаті дії адміністративно-правових норм відбувається:

1) звуження кола прав. У даному випадку конкретний громадянин повністю або частково позбавляється деяких прав, наданих йому особисто. Наприклад, позбавлення права керування транспортними засобами в результаті здійснення правопорушення, передбаченого ст. 130 КУпАП;

2) покладання на громадян додаткових обов’язків. У цьому випадку на громадянина, поза його волею, в адміністративному порядку органом управління покладаються додаткові обов’язки. Такі обов’язки можуть бути персоніфікованими, тобто зверненими до конкретної особи, обов’язок відбувати таке адміністративне стягнення, як виправні роботи. Можуть мати загальний характер, наприклад, обов’язок дотримуватися певних правил при перебуванні в районах епідемій, епізоотій, екологічних катастроф; обов’язок дотримуватись режимних вимог при роботі з літературою обмеженого використання тощо.

У будь-якому випадку обмеження правоздатності має винятково тимчасовий характер і може бути викликане лише однією з двох обставин.

По-перше. Виникнення особливих умов під час здійснення публічного адміністрування (стихійні лиха, епідемії, епізоотії, Умови цивільної оборони), коли на громадян в адміністративно-правовому порядку покладаються додаткові обов’язки і коли немає можливості реалізовувати певні права, передбачені нормами адміністративного права.

По-друге, скоєння конкретним громадянином правопорушення, у зв’язку з чим на нього покладаються додаткові обов’язки або він позбавляється окремих прав. Громадянин, притягнений до адміністративної відповідальності, зобов’язаний виконати рішення компетентного державного органу про застосування до нього санкції, наприклад, сплатити штраф. Відносно певної категорії громадян (звільнених з місць позбавлення волі та визнаних особливо небезпечними рецидивістами; тих, хто відбуває покарання за тяжкі злочини; засуджених два і більше разів до позбавлення волі за будь-які навмисні злочини, звільнених від відбуття строку покарання з обов’язковим залученням до праці тощо встановлюється адміністративний нагляд, який являє собою систему обов’язків та обмежень щодо піднаглядних, які ґрунтуються на адміністративно-правових нормах.

Громадянин, що вчинив правопорушення, може бути позбавлений певних прав (прав, зловживання чи порушення яких призвело до правопорушення). Так, порушення водіями транспортних засобів правил дорожнього руху (ст. 122), перевезення людей (ст. 122), проїзду залізничних переїздів (ст. 123) тощо можуть спричинити позбавлення водіїв прав на керування транспортними засобами. Громадянин, позбавлений в адміністративному порядку свободи (підданий адміністративному арешту), через істотне обмеження свободи пересування та особистої свободи взагалі не має можливості здійснювати свої окремі права в державному управлінні.

Адміністративна правоздатність є основою адміністративної дієздатності.

Адміністративна дієздатність – це здатність громадянина реалізовувати надані права і виконувати покладені на нього обов’язки.

Здійснюючи свої права і обов’язки, громадяни вступають в адміністративно-правові відносини з виконавчо-розпорядчими органами. Адміністративно-правові відносини даного типу (громадянин – державний орган) виникають у зв’язку з:

• реалізацією громадянином належних йому прав (призначення пенсії, вступ на навчання, на роботу, надання відпустки, збереження чи зміна прізвища у зв’язку з одруженням);

• виконанням покладених на громадянина обов’язків (військового обов’язку; обов’язку, що виникає у зв’язку з отриманням паспорта: реєстрація постійного місця проживання, сплата мита за видачу паспорта; подання документів на обмін паспорта, зобов’язання зберігати паспорт і сповіщати паспортну службу у разі його втрати; обов’язки, що виникають у зв’язку з отриманням права керувати автотранспортним засобом; придбанням зброї тощо);

• порушенням органами управління або їх посадовими особами прав та інтересів громадян (відмова у прийомі на роботу у зв’язку з наявністю малолітніх дітей; відмова прийняти скаргу; незаконний арешт; притягнення до відповідальності; відмова у приватизації житла, гаража, дачі;

• відмова видати довідку, диплом, оформити документи;

• відмова приймати купюри дрібної вартості; відмова у збереженні місця роботи, житлової площі за громадянами, що проходять альтернативну (невійськову) службу тощо);

• порушенням громадянином його правових обов’язків (порушення громадського порядку, правил користування міським транспортом, паспортних правил тощо);

• поданням громадянином скарги, заяви з приводу недоліків у роботі державних закладів, підприємств, організацій (несвоєчасне проведення інвентаризацій; погане замають право на оплачувані перерви санітарно-оздоровчого призначення, скорочення тривалості робочого часу, додаткову оплачувану відпустку, пільгову пенсію, оплату праці у підвищеному розмірі тощо.

У адміністративно-правовій науці прийнято виділяти три групи прав громадян: а) соціально-економічні; б) політичні права і свободи; в) особисті права і свободи.

Соціально-економічні права стосуються основ життя людей – право на працю, матеріальне забезпечення, право на освіту, на охорону здоров’я. Вони становлять основу правового становища громадян.

Політичні права і свободи – це права на свободу думки, совісті, релігії, зібрань, мітингів, демонстрацій, об’єднання в політичні партії; право вносити пропозиції до державних органів і критикувати недоліки, оскаржувати в суді дії посадових осіб; право на судовий захист. Сюди також належать право обиратися і бути обраним у ради будь-якого рівня; право на користування досягненнями культури, свободу наукової, технічної, художньої творчості.

Особисті права і свободи – це права, які пов’язані з виконанням громадянами дій, спрямованих на задоволення особистих потреб[[8]](#footnote-8).

Адміністративно-правові обов’язки громадян – це встановлені державою і адресовані громадянам вимоги діяти в певних рамках та межах. Вони витлумачені в адміністративно-правових нормах, які регламентують численні правила поведінки.

В обов’язках закріплюється необхідне, належне ставлення громадян до: а) держави та її апарату; б) суспільства та його членів; в) власних інтересів.

На території України поряд з її громадянами проживають іноземці. До іноземців законодавство України відносить осіб, які належать до категорії громадян іноземних держав і не є громадянами України, а також осіб без громадянства, тобто осіб, які не належать до громадян будь-якої держави.

Конституція України ст. 26 закріплює за іноземцями ті ж права і свободи, що й за громадянами України, крім винятків, установлених самою Конституцією, законами і міжнародними угодами.

Особливості їх адміністративно-правового статусу визначаються рядом спеціальних нормативних документів. Це, зокрема: Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 та інші.

Аналіз нормативних документів показує, що права і свободи, встановлені для громадян України, рівною мірою стосуються й іноземних громадян. Іноземці мають ті ж права і свободи та виконують ті ж обов’язки, що і громадяни України, якщо інше не передбачено Конституцією, законами, а також міжнародними договорами України.

Іноземці є рівними перед законом незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин.

Однак адміністративна правомочність іноземців вужча за правомочність громадян України. Так, для них встановлені обмеження щодо реалізації права на працю, вони не можуть обиратися до державних органів, призначатися на певні посади. На них не покладається обов’язок несення військової служби.

Обмеження адміністративної правомочності іноземців може бути викликане введенням відповідною державою обмеження прав і свобод для громадян України. Зокрема, якщо іноземною державою встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадян України, Кабінет Міністрів України може прийняти рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадян цієї держави на території України. Це рішення набирає чинності після його опублікування. Воно може бути скасовано, якщо відпадуть підстави, за яких воно було прийнято.

Іноземці можуть у встановленому порядку іммігрувати в Україну на постійне проживання або для працевлаштування на визначений термін, а також тимчасово перебувати на її території.

Іноземці, які вчинили злочин, адміністративні або інші правопорушення несуть відповідальність на загальних підставах.

Така в цілому загальна характеристика громадян України та іноземців як суб’єктів адміністративного права.

**ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ**

Громадян як суб’єктів адміністративного права необхідно відрізняти від інших індивідуальних суб’єктів – фізичних осіб. Головна особливість їх адміністративно-правового статусу полягає у громадянстві – правовому зв’язку між людиною і державою, що значною мірою впливає на адміністративну правосуб’єктність.

**IV. ПИТАННЯ**

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДСЬКИХ ОБ’ЄДНАНЬ**

Конституція України в частині 1 ст. 36 чітко визначила, що громадяни України для здійснення і захисту своїх прав і свобод, а також задоволення політичних, економічних, культурних та інших інтересів мають право на об’єднання в політичні партії та громадські організації. Отже, на конституційному рівні в Україні закріплене існування двох видів об’єднань громадян.

22 березня 2012 року прийнято Закон України «Про громадські об’єднання» № 4572-17, що набув чинності 1 січня 2013 року. Положення попереднього Закону України «Про об’єднання громадян» від 1992 року, який регулював діяльність громадських об’єднань до 2013 року, у 2008 році Європейським судом з прав людини був визнаний недемократичним.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про громадські об’єднання», **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. Одразу варто звернути увагу, що фундаментальним досягненням нового закону є скасування норми, яка дозволяла громадським організаціям захищати лише інтереси своїх членів. Тепер громадські об’єднання можуть захищати будь-які права і свободи та сприяти задоволенню суспільних інтересів.

***Організаційно-правова форма.***Громадське об’єднання за організаційно-правовою формою може утворюватися 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.

***Статус***. Громадське об’єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу.

***Громадська організація зі статусом юридичної особи****.* Громадське об’єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку. Відповідно до Цивільного кодексу України, юридична особа – це організація, що має відокремлене майно, може від свого імені здобувати майнові й особисті немайнові права та обов’язки, бути позивачем і відповідачем у суді. Таким чином, громадське об’єднання зі статусом юридичної особи набуває всіх ознак, характерних для будь-якої юридичної особи.

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про громадські об’єднання», громадське об’єднання зі статусом юридичної особи на відміну від громадського об’єднання без такого статусу може:

• створювати відокремлені підрозділи;

• здійснювати підприємницьку діяльність;

• бути учасником цивільно-правових відносин;

• брати участь у здійсненні державної регуляторної політики;

• засновувати засоби масової інформації тощо.

Окрім того, на громадське об’єднання зі статусом юридичної особи покладено обов’язок ведення фінансової документації та звітування до відповідних контролюючих органів державної влади.

***Громадська організація без статусу юридичної особи****.* Громадське об’єднання без статусу юридичної особи може повноцінно виконувати своє головне завдання – представляти і захищати інтереси своїх членів та інших людей. Таке об’єднання може подавати петиції і скарги, організовувати мітинги і брати участь у роботі громадських рад. При цьому не потрібно звітувати до Державної податкової інспекції, подавати державному реєстратору інформацію, що підтверджує відомості про організацію.

Варто зазначити, що Законом України «Про громадські об’єднання» не регулюється діяльність політичних партій; релігійних організацій; непідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об’єднань; саморегулятивних організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування; непідприємницьких товариств (які не є громадськими об’єднаннями), утворених на підставі інших законів.

***Обмеження, які встановлені у законодавстві для діяльності громадських об’єднань.***Утворення і діяльність громадських об’єднань, мета (цілі) або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров’я населення, забороняються. Окрім того, громадські об’єднання не можуть мати воєнізованих формувань.

***Реєстр громадських об’єднань****.* Відповідно до п. 2 Порядку ведення Реєстру громадських об’єднань та обміну відомостями між Реєстром і Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 1212 від 19.12.2012 року, Реєстр громадських об’єднань (надалі – Реєстр) – це єдина електронна база даних, яка створюється та ведеться з метою обліку громадських об’єднань та забезпечення доступу до інформації про громадські об’єднання.

Відповідно до п. 8 згаданого вище Порядку, у Реєстрі має міститися інформація про повні найменування усіх громадських об’єднань, дати їх створення та припинення діяльності, відомості про засновників, про місцезнаходження, відокремлені підрозділи, зареєстровану символіку, позначки про здійснення підприємницької діяльності, номери та дати видачі свідоцтв про реєстрацію тощо.

Відповідно до п. 11 даного Порядку, кожна фізична або юридична особа має право на вільний та безоплатний доступ до основних відомостей Реєстру.

***Найменування громадського об’єднання****.* Ключовою відмінністю громадського об’єднання є його найменування, яке зазначається у його статутних документах та відображається у Реєстрі громадських об’єднань.

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про громадські об’єднання» , найменування громадського об’єднання визначається рішенням установчих зборів під час його утворення і має бути надане українською мовою. Громадське об’єднання може додатково викласти свою власну назву іноземною мовою або мовою національної меншини. Окрім повного найменування, громадське об’єднання може передбачити одне чи кілька скорочених найменувань, зазначивши їх у статуті.

Детальні вимоги щодо найменування громадських об’єднань встановлює Закон України «Про об’єднання громадян». В даному Законі визначено, що найменування громадського об’єднання складається з 2-х частин: загальної і власної назв. У загальній назві вказується організаційно-правова форма («громадська спілка» чи «громадська організація»). У власній частині – безпосередньо назва.

Окрім того, в Законі чітко визначені обмеження щодо найменування громадського об’єднання:

1. Власна назва громадського об’єднання не повинна бути тотожною власним назвам інших зареєстрованих громадських об’єднань;

2. Власна назва громадського об’єднання не може містити слова державний, комунальний та похідні від них.

3. Власна назва навчального закладу, установи чи організації у власній назві громадського об’єднання може використовуватися лише за згоди відповідного навчального закладу, установи чи організації.

4. Забороняється використання у власній назві громадського об’єднання історичних державних найменувань, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Окрім того, власна назва громадського об’єднання не може містити:

• найменування органу влади (міністерство, агентство, служба, інспекція, комітет, адміністрація, прокуратура, суд);

• власну назву громадського об’єднання, діяльність якого заборонена у судовому порядку (протягом 3 років після набрання відповідним рішенням суду законної сили);

• інші позначення, використання яких обмежене законом.

Втім, відповідно до п. 5 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про громадські об’єднання», громадські організації, зареєстровані до 1 січня 2013 року, у назвах яких є вищезазначені слова, не зобов’язані змінювати своє найменування.

***Територіальний статус громадських об’єднань****.* Закон України «Про громадські об’єднання» скасовує територіальні статуси, надаючи при цьому можливість громадським об’єднанням діяти на всій території України. Тобто, відтепер аби громадське об’єднання діяло на всій території України, йому не потрібно отримувати всеукраїнський статус. Отож, цей статус не впливає на територію діяльності громадського об’єднання, а лише засвідчує, що дане громадське об’єднання має відокремлені підрозділи у більшості адміністративно-територіальних одиниць України.

Відповідно до ст.7 Закону України «Про громадські об’єднання», засновниками громадської організації можуть бути громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років, а молодіжної та дитячої громадської організації - 14 років. Засновником громадської організації не може бути особа, яку визнано судом недієздатною.

Засновниками громадської спілки можуть бути тільки юридичні особи приватного права. Відповідно до Цивільного кодексу України, юридичною особою приватного права є юридична особа, засновниками якої є фізичні особи або інші юридичні особи приватного права, а не органи державної влади чи місцевого самоврядування. Юридичною особою приватного права є також громадська організація зі статусом юридичної особи. Не є юридичними особами приватного права юридичні особи, створені розпорядчими актами Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Засновниками громадської спілки не можуть бути політичні партії, а також юридичні особи, щодо яких прийнято рішення щодо їх припинення або які перебувають у процесі припинення.

Засновниками громадської спілки не можуть бути:

- юридичні особи приватного права, єдиним засновником яких є одна і та сама особа;

- 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.

Варто зазначити, що у новому законі вимога щодо кількості засновників змінена, тобто кількість засновників громадського об’єднання не може бути меншою, ніж дві особи.

***Порядок створення громадського об’єднання****.* Утворення громадського об’єднання відбувається на установчих зборах, під час яких засновники висловлюють своє бажання створити громадське об’єднання, визначають назву, мету та завдання діяльності, а також організаційно-правову форму. Така діяльність оформлюється протоколом, який відповідно до ст. 9 Закону України «Про громадські 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.

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.

Легалізація (офіційне визнання) громадських об’єднань здійснюється шляхом їхньої реєстрації або повідомлення про заснування.

Відповідно до ч. 2 ст. 12 Закону України «Про громадські об’єднання», реєстрація громадського об’єднання здійснюється органами виконавчої влади, на які відповідно до законодавства покладені повноваження з питань реєстрації громадських об’єднань, за місцезнаходженням громадського об’єднання. Такими структурами є реєстраційні служби міських, районних і районних у містах управлінь юстиції.

Після проведення установчих зборів у керівника або відповідальної за реєстрацію громадського об’єднання особи є 60 днів, щоб подати необхідні документи для реєстрації до уповноваженого органу з питань реєстрації.

Відповідно до ч. 2 ст. 12 Закону України «Про громадські об’єднання», реєстрація громадського об’єднання здійснюється безоплатно за принципом «єдиного реєстраційного вікна». Працівник управління юстиції здійснює правову експертизу статуту громадського об’єднання та інших установчих документів. У разі відсутності зауважень він ухвалює рішення про реєстрацію громадського об’єднання, заповнює необхідні електронні реєстраційні форми і надсилає їх відповідному державному реєстратору. Державний реєстратор реєструє громадське об’єднання як юридичну особу, вносить відомості до Єдиного державного реєстру юридичних і фізичних осіб – підприємців та ставить на облік в органах державної податкової служби, статистики, Пенсійному фонді України.

Після подання документів до уповноваженого органу з питань реєстрації, останній протягом 7 робочих днів приймає рішення про реєстрацію або про відмову у реєстрації громадської організації, про направлення документів на доопрацювання чи про залишення документів без розгляду по суті.

**ВИСНОВКИ ДО ЧЕТВЕРТОГО ПИТАННЯ**

Серед громадських об’єднань, як колективних суб’єктів адміністративного права необхідно виділити: політичні партії та громадські організації. Значно більший вплив на державне управління мають політичні партії, які переслідують політичну мету у своїй діяльності. Це проявляється в тому, що отримавши більшість голосів партія може організовувати здійснення державного управління, керуючись власною програмою розвитку держави.

**ВИСНОВКИ ДО ТЕМИ**

Отже. як ми з’ясували у лекції адміністративне право наділяє правосуб’єктністю велике коло учасників соціальних зв’язків, про що свідчить велика кількість управлінських відносин у суспільстві, а система суб’єктів адміністративного права складніша, ніж система суб’єктів будь-якої іншої галузі права.

Суб’єктами адміністративного права є й органи виконавчої влади, а також внутрішні частини їх апарату, і органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, і адміністрація підприємств, установ і організацій, такі як, наприклад, факультет, цех, відділення лікарні. Суб’єктами адміністративного права є громадяни, особи без громадянства, іноземці. Причому правове становище суб’єктів одного рівня не є однакове.

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ**

При підготовці даної теми необхідно використовувати рекомендовану літературу. Слід звернути увагу на сучасне визначення поняття адміністративного права та його зміст. При перерахуванні складових предмету адміністративного права важливо застосовувати приклади з діяльності органів публічної адміністрації. Знання про основні положення теми, викладені у лекції доцільно розширити шляхом самостійної підготовки до семінарського заняття, керуючись робочою навчальною програмою дисципліни.

Для вдалого засвоєння цієї теми, курсантам рекомендується звернутись не лише до базового (обов’язкового) списку літератури, а й до інших наукових джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін. Так, під час розгляду теми, слід, також, використовувати наукові праці як українських, так і зарубіжних вчених. Однак, опрацьовувати додаткову літературу слід з урахуванням нової доктрини адміністративного права України.

**ТЕМА № 4**

**ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ**

(2 години)

**ПЛАН ЛЕКЦІЇ:**

1. Поняття та ознаки публічної служби……………………………..……….50

2. Поняття посади державної служби………………………………..……….55

3. Управління публічною службою…………………………………………...57

4.Елементи інституту державної служби……………………………………..60

**РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Курс адміністративного право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко / За ред.. В.ВІ. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. - 808 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. - 576 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2005. – Т. 2. Особлива частина. – 624 с.
5. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Тимощук В.П., Школик А.М. ред. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України/ - К.: Конус Ю, 2007. – 735 с.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

Метою лекції є з’ясування сутності та особливостей публічної служби в Україні як одного з важливих інститутів у справі формування і розвитку державності, від якого залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи, вирішення різноманітних завдань і функцій сучасної держави. Державна служба є основою сучасного державного будівництва, здійснює свій вплив на всі найважливіші конституційно-правові формування.

**ВСТУП**

Конституція України закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, судову та виконавчу і встановила, що організація і порядок діяльності Верховної Ради України, судоустрій, організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби визначаються виключно законами України. Конституційне положення, що основи державної служби визначаються виключно законами України, відкриває значні можливості для становлення, розвитку і формування інституту законодавства про державну службу. Конституція України (ст. 38) закріплює рівне право доступу громадян України до державної служби незалежно від її виду, чим фактично підкреслюються важливість та однакове значення державної служби, де б вона не здійснювалась. Звертає на себе увагу і те, що питання державної служби в Конституції України не одержали необхідної повноти, всебічного розгляду та врегулювання. Разом з тим, Конституція включає в себе багато правових приписів, які тією чи іншою мірою мають відношення до державного апарату, а відтак, і до державної служби, встановлюють основи сучасної державної служби, надаючи змогу подальшого удосконалення конституційно-правових норм у цій сфері діяльності[[9]](#footnote-9).

**І.ПИТАННЯ**

**ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ**

Публічна служба як поняття соціальне застосовується для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов’язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в житті суспільства. В діяльності службовців публічної служби знаходять своє реальне втілення завдання і функції держави. Оскільки посада містить частку компетенції відповідних органів, вона невідривна від його структури і в той самий час має за свою мету організацію особового складу органу - службовців публічної служби. З посадою - первинним структурним підрозділом - зв’язаний комплекс питань: встановлення посад, правила та способи їх заміщення, порядок переводу з посади на посаду. Отже, публічна служба, якщо її розглядати з точки зору місця» яке вона посідає в організації держави, починається там, де встановлюється посада. Посада невідривна від організації державного апарату, органів місцевого самоврядування, встановлення посади завершує її.

Система державного управління та організація державного апарату, що дісталась Україні у спадок від радянських часів, не відповідала вимогам часу та новим політичним реаліям. Саме тому впродовж 20 років постійно змінюється структура та функції органів публічної влади на всіх її рівнях. Ринкова економіка та розвиток громадянського суспільства вимагали перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему урядування, що слугуватиме людям. У зв’язку з цим постала необхідність переосмислення призначення держави та публічної влади.

Закономірно, що одним із стратегічних завдань адміністративної реформи було визначено запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних послуг.

Відповідним чином має змінитись і діяльність публічних службовців у нових умовах. Визначальним критерієм для таких змін є впровадження в діяльність службовців України європейських стандартів обслуговування громадян та професійного обслуговування політичного керівництва держави. Зокрема на публічних службовців мають бути покладені завдання щодо ефективного виконання функції аналізу політики, забезпечення її реалізації, в тому числі розробку проектів нормативних актів, управління публічними фінансами, а також щоденне адміністративне обслуговування приватних осіб.

Для сучасної України багато викликів державотворення були надзвичайно складними через тягар радянського минулого та відсутність достатніх знань у сфері демократичного урядування. До нерозроблених, а також досліджуваних у певних ідеологічних рамках, проблем належав і інститут публічної служби. На жаль, можна констатувати, що і дотепер для українського адміністративного права навіть саме поняття «публічна служба» є ще новим.

Спроби дослідження проблематики публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно, хоча ще у 50-х роках XX ст. відомий український правник Юрій Панейко визначав поняття «публічна служба» виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а відтак публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу».

Прихильником ще ширшого розуміння публічної служби став наш сучасник, професор О.В. Петришин, який до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу у 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 і конкретних організаційних структур;

2) службова спрямованість діяльності, що полягає у діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів;

3) професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності, та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника,

В основному погоджуючись із цією позицією, мусимо лише зробити застереження щодо спірності віднесення до публічної - служби у недержавних організаціях і, тим більше, у приватних підприємствах. За таких умов нівелюється різниця між публічним і приватним сектором, зайнятістю за приватним (трудовим) правом, і власне публічною службою. На наш погляд, є потреба дуже чітко визначити грань, яка встановлює межі публічної служби.

Відповідь на це питання пов’язана із різними підходами щодо меж публічної служби, для окреслення яких пропонується методологічно розглядати явище публічної служби у інституціональному та функціональному аспектах.

З огляду на інституціональний аспект, публічна служба в найширшому розумінні може здійснюватись працівниками усіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто не лише виконавчої, а й законодавчої та судової); державних підприємств та установ; органів місцевого самоврядування; комунальних підприємств та установ. Тобто до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, вчителів тощо. У вужчому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність, насамперед, службовців органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Функціональний аспект є важливим з огляду на те, що протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах не лише виконуються органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектору, а й делегуються громадським організаціям і навіть приватним структурам. Тобто йдеться про розширення кола суб’єктів, залучених до виконання публічних функцій, і про визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань.

При обранні підходу, на наш погляд, варто керуватися, в першу чергу, потребами практики. Зокрема функціональне розуміння публічної служби важко назвати корисним для правового регулювання відповідних відносин в Україні. В цьому контексті також важливо виходити зі специфіки правової системи, до якої належить наша країна. Адже у країнах романо-германської правової сім’ї відносини у сфері публічної служби належать до сфери регулювання публічного права, натомість у англосаксонській системі права поділ права на публічне і приватне фактично відсутній.

Відтак, на наш погляд, при визначенні меж публічної служби найбільш раціональним є інституціональний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками публічної адміністрації в статутному значенні, тобто в Україні це насамперед органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. Звідси можна додати ще одну ознаку публічної служби - здійснення на постійній основі владно-адміністративних (управлінських) функцій і повноважень.

До речі, з цієї точки зору цікавою є норма у Конституції ФРН, за якою «виконання владних повноважень у вигляді постійного завдання, як правило, повинно доручатися особам, які перебувають на державній службі і зв’язані узами публічно-правових відносин служби і вірності».

Слід визнати, що різні підходи до розуміння категорії «публічна служба» прослідковуються у законодавстві зарубіжних держав, зважаючи також на історико-правові традиції конкретних країн.

Наприклад, у країнах англо-американської правової системи термін «публічна служба» поширюється на усі організації публічного сектору, а статус публічного службовця поширюється на більшість працівників публічного сектору, в тому числі викладачів, лікарів тощо. Натомість для означення діяльності професійних чиновників - службовців державного (урядового) апарату в цих країнах використовується термін «цивільна служба «.

Проте і у країнах романо-германської системи права є відмінні підходи до означення публічної служби та її сфери. Наприклад, у Франції є поняття «службовець державного апарату», яким охоплюються всі службовці держави як юридичної особи публічного права. До службовців державного апарату належать працівники законодавчих, виконавчих і судових органів держави. Крім того, до таких осіб, окрім традиційного корпусу чиновників, належать вчителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі державних закладів охорони здоров’я, які становлять окремі корпуси державних службовців. При цьому всі названі категорії осіб як мають права та обов’язки державного службовця, так і підкоряються низці обмежень, пов’язаних із наданим статусом.

У законодавстві ФРН є така категорія як «чиновники вищих навчальних закладів». Зокрема керівники на посаді, члени керівних органів на посаді за основною професією, а також чиновники, які належать до наукового і мистецького персоналу вищого навчального закладу, що відповідно з правом землі отримав якість визнаного державою вищого навчального закладу і персонал якого знаходиться на службі Федерації, є безпосередніми федеральними чиновниками.

Але в будь-якому випадку основний акцент у законодавстві і Франції, і ФРН зроблено саме на регулюванні статусу чиновників публічної адміністрації.

У найновішому законодавстві країн Європи цей акцент є ще більш чітким і однозначним. Наприклад, у законодавстві Естонії визначено, що «публічною службою є робота в державних і муніципальних адміністративних установах». Аналогічні підходи також у законодавстві Литви, Грузії тощо.

У законодавстві України термін «публічна служба» донедавна взагалі не застосовувався. Натомість використовувалися два інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування».

Згідно з нормами чинних законодавчих актів, державна служба - це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів, а служба в органах місцевого самоврядування - це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. До речі, доцільно звернути увагу на таку характеристику служби в органах місцевого самоврядування, як діяльність «на постійній основі». Дуже часто в зарубіжних країнах за цим критерієм виділяють основну групу публічних службовців - власне «чиновників».

Вперше термін «публічна служба» в сучасній Україні на законодавчому рівні використано Кодексом адміністративного судочинства України, де визначено, що 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 самоврядування. Очевидно, це визначення є надмірно широким і викладено лише в цілях цього Кодексу. Адже від публічної служби, як мінімум, необхідно відокремлювати діяльність політиків на державних політичних посадах та суддів. За своєю природою ці посади не є службовими.

Отже, першим проблемним моментом у окресленні чітких меж поняття публічної служби є необхідність розмежування політичних та адміністративних (службових, чиновницьких) посад в органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування.

І якщо для розвинених демократичних держав розмежування політики та адміністрування це аксіома, то в Україні лише у 2001 р. після тривалих дискусій Указом Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи» було встановлено, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, а не до категорій посад державних службовців. А для управління апаратом міністерств були запроваджені посади державних секретарів міністерств. І хоча через два роки посади державних секретарів міністерств було ліквідовано, на наше переконання, виключно з міркувань короткострокової політичної кон’юнктури, можемо впевнено стверджувати, що рано чи пізно Україна буде змушена повернутися до цієї демократичної практики.

Досвід розмежування політичних та адміністративних посад у вищих органах виконавчої влади характерний для всіх країн Європи. Існує цілий ряд ознак, що дозволяють провести відмежування посад державних політичних діячів від посад державних службовців. Це, зокрема, порядок призначення та звільнення з посад, характер виконуваних повноважень, види та підстави притягнення до відповідальності тощо. Так для політичних посад здебільшого характерна виборність на певний строк або «похідне» призначення за політичними критеріями, до яких, у першу чергу, належить наявність (підтримка) певної політичної програми. Власне і завдання особи на політичній посаді полягає, насамперед, у формуванні політики. Також для політиків, зокрема членів уряду, на відміну від професійних службовців, характерна так звана «політична відповідальність», що включає можливість звільнення без формальних мотивів та обмежує право на судовий захист у випадку звільнення.

Можна виділити ряд інших додаткових ознак, які відрізняють політиків від державних службовців. Зокрема для претендентів на політичні посади є необов’язковим наявність певної освіти чи досвіду роботи у певній галузі, не передбачається проходження конкурсу на перевірку професійних якостей тощо. Головним фактором при призначенні чи обранні на посаду державного політичного діяча є висування або підтримка особи впливовими політичними групами. Державні службовці, навпаки мають бути політично нейтральними до легітимного керівництва держави.

Щодо розмежування завдань міністра і державного секретаря міністерства можна відзначити, що міністр за своїми особистісними характеристиками має бути лідером, який здатний до вироблення ідей, стратегічного планування та формулювання політичних завдань і програм. Міністр несе політичну відповідальність за стан справ у певному секторі державного управління. А найголовнішими функціями державних секретарів міністерств є створення умов для ефективної та стабільної роботи міністерства, тобто для впровадження політики міністра (уряду) та збереження інституціональної пам’яті центрального органу виконавчої влади.

Саме з огляду на ці важливі обставини необхідно розмежувати посади державних політичних діячів та державних службовців в органах виконавчої влади, що є обов’язковою умовою ефективного функціонування як уряду, так і виконавчої вертикалі загалом. Тому окремо від законодавства про публічну службу - правовий статус Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України регулюється Конституцією України та врегульовано спеціальними законами - «Про статус народного депутата України», «Про Кабінет Міністрів України».

Фактично такий перелік посад поза межами державної служби міститься і у Законі України «Про державну службу». Принагідно звертаємо увагу, що із досвіду інших країн нам не відомо жодного прикладу застосування терміна «службовець» стосовно, наприклад, члена уряду або члена парламенту. І, очевидно, зумовлено це тим, що політик самостійно формує свою позицію, завдання. Натомість службовець виконує (впроваджує у життя) «чужу» (не свою, а політика, законодавця) позицію, бачення.

Аналогічні підходи слід застосувати і в органах місцевого самоврядування, адже очевидно, що посади місцевих депутатів та місцевих голів є саме політичними посадами, і теж повинні бути виведені за межі законодавства про публічну (або муніципальну) службу.

Крім того, від публічних службовців слід відмежувати працівників патронатних служб політиків. Оскільки патронатні службовці обслуговують діяльність політичного діяча, то політик самостійно визначає функції працівників патронатної служби. А з огляду на особливий порядок зайняття ними своїх посад (без конкурсу) та звільнення (у зв’язку із залишенням посади певним політичним діячем), поширювати на працівників патронатних служб статус публічних службовців не є раціонально і коректно.

**ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ**

Публічна служба як соціальне поняття застосовується для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов’язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в житті суспільства. В діяльності службовців публічної служби знаходять своє реальне втілення завдання і функції держави. Оскільки посада містить частку компетенції відповідних органів, вона невідривна від його структури і в той самий час має за свою мету організацію особового складу органу - службовців публічної служби.

**ІІ. ПИТАННЯ**

**ПОНЯТТЯ ПОСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Посада, яку займає державний службовець, визначає зміст його діяльності й правове становище. Від посади залежать обсяг, форми, методи участі державного службовця у практичному здійсненні компетенції державного органу, де він працює.

Водночас державну службу слід розглядати не як просту сукупність посад державних службовців, а як певну єдину структуру, яка має свою відповідну ієрархію. В ряді випадків у державному органі є лише одна певна посада (наприклад, посада першого заступника голови місцевої державної адміністрації), а в інших випадках може мати місце цілий ряд аналогічних посад (наприклад, посади заступників голови місцевої державної адміністрації).

Отже, посади, з одного боку, забезпечують персоніфікацію управлінських функцій, відповідальності, розподілу праці, а з іншого – їх уніфікацію, яка допомагає вирішувати питання професіоналізації апарату. Цим забезпечується ефективність добору і розстановки кадрів, організації їх праці, її стимулювання, вдосконалення структури апарату державних органів.

За Законом «Про державну службу» від 10.12.2015 року, посада державної служби – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов’язками у межах повноважень, визначених частиною першою статті 1 Закону (ч 1 ст.1 Державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів 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 контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством).

Стаття 6. Категорії посад державної служби

1. Посади державної служби в державних органах поділяються на категорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності державних службовців.

2. Встановлюються такі категорії посад державної служби:

1) категорія «А» (вищий корпус державної служби) - посади:

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 України, вищих спеціалізованих судів та їх заступників;

голів місцевих державних адміністрацій;

керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

2) категорія «Б» - посади:

керівників структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України та їх заступників;

керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників;

заступників голів місцевих державних адміністрацій;

керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів, їх заступників;

заступників керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

3) категорія «В» - інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б».

3. Кількість посад державної служби категорій «А» і «Б» в державному органі повинна становити не більше третини його штатної чисельності.

**ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ**

Посада – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов’язками у межах повноважень. Відповідно до реформування публічної адміністрації в Україні, серед посад можна виділити такі специфічні види як політичні, вищі посади державної служби та патронатні.

**ІІІ.ПИТАННЯ**

**УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ**

Управління державною службою – це практична діяльність відповідних органів щодо визначення основних напрямів розвитку і забезпечення реального функціонування усіх елементів інституту державної служби. Це управління ґрунтується на принципах законності; гласності; підпорядкованості вищестоящим державним органам і посадовим особам вищого рівня; єдності основних вимог, що висуваються до державних службовців; стабільності державної служби[[10]](#footnote-10).

Відповідно до статті 12 Закону, «Система управління державною службою», система управління державною службою включає:

1) Кабінет Міністрів України;

2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;

3) Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії;

4) керівників державної служби;

5) служби управління персоналом.

Так, Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах.

Керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України в порядку, встановленому для призначення на посади державної служби категорії «А».

Керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, призначається на посаду строком на п’ять років з правом повторного призначення ще на один строк.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби:

1) забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;

2) розробляє проекти нормативно-правових актів з питань державної служби;

3) видає у випадках, встановлених законом, нормативно-правові акти з питань державної служби, надає роз’яснення з питань застосування цього Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби;

4) здійснює контроль за додержанням визначених цим Законом умов реалізації громадянами права на державну службу;

5) забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів;

6) організовує із залученням навчальних закладів навчання державних службовців з метою удосконалення рівня володіння ними державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, а також іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов’язковим відповідно до цього Закону;

7) формує пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на основі їхніх професійних компетенцій та розміщення затверджених обсягів згідно із законодавством, забезпечує своєчасне фінансування виконавців державного замовлення відповідно до укладених державних контрактів;

8) сприяє розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців, делегує їм повноваження з визначення змісту навчання державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів;

9) організовує із залученням навчальних закладів розроблення освітньо-професійних програм у галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та їх погодження, а також розробляє професійні програми спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців на основі професійних компетенцій і погоджує такі програми;

10) в межах повноважень, визначених законом, проводить у державних органах перевірки стану дотримання вимог цього Закону;

11) проводить в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог цього Закону;

12) вживає заходів щодо створення рівних умов для прийняття та просування по службі державних службовців категорій «Б» і «В»;

13) забезпечує ведення і оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів;

14) направляє державним органам та їх посадовим особам вимоги про скасування рішень таких органів з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу;

15) надає методичну допомогу службам управління персоналом у державних органах;

16) проводить моніторинг вакантних посад державної служби категорії «А» та ініціює перед суб’єктом призначення проведення конкурсу на такі посади;

17) веде облік державних службовців категорії «А», строк повноважень яких закінчується, а також тих, які після звільнення не працевлаштовані в установленому порядку, але не довше ніж протягом одного року з дня закінчення строку призначення на посаду;

18) розробляє за погодженням із Комісією з питань вищого корпусу державної служби типові вимоги до професійної компетентності державних службовців категорії «А» та подає їх Кабінету Міністрів України для затвердження;

19) розглядає скарги державних службовців категорій «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби відповідно до цього Закону;

20) забезпечує захист прав державних службовців під час зміни істотних умов служби;

21) здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами.

Відповідно до статті 18 Закону «Служба управління персоналом державного органу», у державному органі залежно від чисельності персоналу утворюється структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу (далі - служба управління персоналом) з прямим підпорядкуванням керівнику державної служби. Обов’язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців органу.

Служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень, відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, а також виконує інші функції, передбачені законодавством.

Служба управління персоналом у питаннях реалізації державної політики у сфері державної служби керується Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Типове положення про службу управління персоналом затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

**ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ**

Нині в Україні триває реформування державної служби, пов’язане із необхідністю покращення як управлінської складової, так і кадрового потенціалу. Відповідно до реформи оптимізуються повноваження центральних суб’єктів управління в цій сфері та система територіальних органів. Наразі створюється Національне агентство з питань державної служби, яке фактично буде головним суб’єктом управління державною службою.

**IV. ПИТАННЯ**

**ЕЛЕМЕНТИ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ**

Змістом інституту державної служби є суспільні відносини, що формуються в ході реалізації громадянами права доступу до державної служби і подальшого здійснення державно-службової діяльності. Окремі відносно самостійні й однорідні групи цих відносин виступають як складові елементи інституту державної служби.

У числі основних таких елементів висвітлюються: 1) проходження державної служби; 2) соціальне забезпечення державних службовців; 3) дисциплінарна відповідальність державних службовців[[11]](#footnote-11).

У сучасній науковій літературі прийнято розглядати проходження служби як специфічний вид суспільне корисної діяльності, під час якої службовці різних органів та організацій вступають у специфічні відносини, зміст яких залежить як від виду служби, так і від виду організації чи органу, в якій вона здійснюється.

Метою проходження служби є виконання відповідних завдань та функцій держави. Це потребує наділення осіб, що проходять службу, спеціальним правовим статусом – статусом державного службовця.

За статтею 19 Закону «Право на державну службу», право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче:

1) магістра - для посад категорій «А» і «Б»;

2) бакалавра, молодшого бакалавра - для посад категорії «В».

На державну службу не може вступити особа, яка: 1) досягла шістдесятип’ятирічного віку; 2) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 3) має судимість за вчинення умисного злочину, 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 корупційне або пов’язане з корупцією правопорушення - 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».

Під час реалізації громадянами права на державну службу не допускаються будь-які форми дискримінації, визначені законодавством.

Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби *за результатами конкурсу*. Прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених цим Законом. Особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця з дня публічного складення нею Присяги державного службовця, а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно, - з дня призначення на посаду.

Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби (стаття 22 Закону) З метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов’язки, проводиться конкурс на зайняття вакантної посади державної служби відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття вакантної посади.

Особливості проведення конкурсу державних службовців на посади в органах судової влади визначаються законом.

Порядок проведення конкурсу визначає: 1) умови проведення конкурсу; 2) вимоги щодо оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби та оголошення про проведення конкурсу; 3) склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії; 4) порядок прийняття та розгляду документів для участі в конкурсі; 5) порядок проведення тестування, співбесіди, інших видів оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби; 6) методи оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби.

На посади державної служби, пов’язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки, може проводитися закритий конкурс.

Перелік посад, зазначених в абзаці першому цієї частини, та особливості проведення конкурсу на ці посади визначаються Кабінетом Міністрів України у Порядку проведення конкурсу.

У разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації державного органу переведення державного службовця на рівнозначну або нижчу (за його згодою) посаду в державному органі, якому передаються повноваження та функції такого органу, здійснюється без обов’язкового проведення конкурсу.

Під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування здійснюється без обов’язкового проведення конкурсу в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади та за умови вступу на службу вперше за результатами конкурсу.

Важливо, що на посаду державної служби призначається переможець конкурсу. Рішення про призначення приймається:

1) на посаду державної служби категорії «А» - суб’єктом призначення, визначеним Конституцією та законами України, у порядку, передбаченому Конституцією України, цим та іншими законами України;

2) на посади державної служби категорій «Б» і «В» - керівником державної служби.

3. Рішення про призначення на посаду державної служби приймається після закінчення строку оскарження результатів конкурсу, а в разі оскарження результатів конкурсу - після прийняття рішення за скаргою суб’єктом розгляду скарги (органом, уповноваженим на розгляд скарги), але не пізніше 30 календарних днів після оприлюднення інформації про переможця конкурсу, якщо інше не передбачено законом. Таке рішення приймається на підставі протоколу засідання конкурсної комісії.

4. Рішення про призначення або про відмову у призначенні на посаду державної служби приймається за результатами спеціальної перевірки відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та за результатами перевірки відповідно до Закону України «Про очищення влади».

5. Служба управління персоналом у день призначення особи на посаду державної служби організовує складення Присяги державного службовця особою, яка вперше призначена на посаду державної служби, а також ознайомлює державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією.

6. З метою безперебійного функціонування державного органу одночасно з прийняттям рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби суб’єкт призначення може прийняти рішення про тимчасовий розподіл обов’язків за цією посадою між державними службовцями, які працюють у відповідному структурному підрозділі державного органу.

Проходження державної служби визначене статтею 38 Закону.

Прийняття на державну службу, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов’язаних із службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються.

Державним службовцям присвоюються такі ранги:

1. державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А», - 1, 2, 3 ранг;
2. державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б», - 3, 4, 5, 6 ранг;
3. державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «В», - 6, 7, 8, 9 ранг.

Просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до цього Закону.

Просування державного службовця по службі не здійснюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення.

Слід відмітити, що статтею 64 Закону встановлено дисциплінарну відповідальність державного службовця.

За невиконання або неналежне виконання посадових обов’язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому цим Законом.

Для державних службовців можуть встановлюватися особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності у випадках, визначених законом.

Підставами для припинення державної служби є (стаття 83):

Державна служба припиняється:

1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження (стаття 84 цього Закону);

2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби (стаття 85 цього Закону);

3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін (стаття 86 цього Закону);

4) за ініціативою суб’єкта призначення (стаття 87 цього Закону);

5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін (стаття 88 цього Закону);

6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв’язку із зміною її істотних умов (стаття 43 цього Закону);

7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом;

8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади».

Зміна керівників або складу державних органів, керівників державної служби в державних органах та безпосередніх керівників не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників.

У разі звільнення з державної служби на підставі пунктів 6 і 7 частини першої цієї статті державному службовцю виплачується вихідна допомога у розмірі середньої місячної заробітної плати.

**ВИСНОВКИ ДО ЧЕТВЕРТОГО ПИТАННЯ**

Державна служба складається з трьох умовних етапів «П» – прийняття – проходження – припинення. Відповідно, кожен зі складових елементів має свої особливості, чи-то обмеження, віковий ценз, строк перебування у одному званні або посаді.

Із прийняттям, проходженням, припиненням державної служби змінюється і адміністративно-правовий статус людини як державного службовця.

**ВИСНОВКИ ДО ТЕМИ**

Хотілось би зазначити, що зараз дослідження з проблем державної служби, виходять на новий рівень. Вони перестали бути предметом уваги лише з боку юристів, тепер їх вивчають й фахівці у галузі економіки, менеджменту, політології, психології, соціології, історії тощо. Отже, питання державної служби в Україні потребує свого подальшого розвитку. Це стосується і теоретичних розробок, і організації її діяльності, і законодавчого закріплення правовідносин, які в ній виникають.

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ**

При підготовці даної теми необхідно використовувати рекомендовану літературу. Слід звернути увагу на сучасне визначення поняття адміністративного права та його зміст. При перерахуванні складових предмету адміністративного права важливо застосовувати приклади з діяльності органів публічної адміністрації. Знання про основні положення теми, викладені у лекції доцільно розширити шляхом самостійної підготовки до семінарського заняття, керуючись робочою навчальною програмою дисципліни.

Для вдалого засвоєння цієї теми, курсантам рекомендується звернутись не лише до базового (обов’язкового) списку літератури, а й до інших наукових джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін. Так, під час розгляду теми, слід, також, використовувати наукові праці як українських, так і зарубіжних вчених. Однак, опрацьовувати додаткову літературу слід з урахуванням нової доктрини адміністративного права України.

**ТЕМА № 5**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

**(2 години)**

**ПЛАН ЛЕКЦІЇ**

1. Поняття і принципи публічної адміністрації………………………………..66

2. Поняття форм діяльності публічної адміністрації та їх види………………70

3. Методи діяльності публічної адміністрації………………………………….72

**РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Курс адміністративного право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко / За ред. В.І. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. - 808 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. - 576 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2005. – Т. 2. Особлива частина. – 624 с.
5. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. - К.: Атіка, 2007. - 624 с.
7. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / Автори-упорядники: І.Коліушко, В. Тимощук. - Київ, 2006. – 32 с.

## МЕТА ЛЕКЦІЇ

Мета лекції полягає у з’ясуванні сутності публічної адміністрації, розгляді специфіки її методів та форм внутрішньо та зовнішньо організаційної діяльності.

## Вступ

Процес реалізації завдань і функцій держави знаходить свій юридичний вираз у відповідних формах та здійснюється за допомогою відповідних методів. Форми і методи адміністрування визначаються характером управлінських відносин. Вони складаються в процесі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності. Відповідна діяльність викликає різні наслідки: одні дії призводять до юридичних наслідків інші ні.

Форми і методи управлінської діяльності це, за допомогою чого здійснюється опосередкований вплив на суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права. Здійснення виконавчої влади у правовій формі є виразом того, що повноваження, якими наділені управлінські органи носять державно владний характер з точно визначеним способом їх втілення в життя шляхом видання юридичних актів та за допомогою методів державного управління.

**І ПИТАННЯ**

**ПОНЯТТЯ ТА ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

Сьогодні поняття «публічна адміністрація» досить часто зустрічається у нормативно-правових актах України та працях деяких науковців, але, на жаль, у сучасній науці не сформовано єдиного підходу щодо визначення даного поняття. Зазначена обставина актуалізує необхідність поглиблення наукових досліджень поняття публічної адміністрації, її сутності та особливостей виявлення цієї сутності в конкретних умовах сучасної України.

Термін «публічна адміністрація» вперше було використано в праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що у європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та у широкому сенсі. У вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади» , «центральні уряди» та «публічна служба». Під органами публічної влади при цьому розуміється: «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави)».

У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається у Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою» (або органами публічної влади), слід розуміти: будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів.

Підтвердженням існування тлумачення терміну «публічна адміністрація» у широкому та у вузькому сенсі постають також роботи європейських вчених, які під поняттям «публічна адміністрація» розуміють: сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сфера управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації.

Слід зазначити, що, наприклад, В.Б. Авер’янов під терміном «публічна адміністрація» пропонує розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції.

У словнику термінів і понять з державного управління визначено, що публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб’єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування.

В останніх двох визначеннях вже простежується, що публічна адміністрація, це не звичайна сукупність державних органів, яких досить велика кількість, а сукупність органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

З огляду на вищенаведені визначення, можна сказати, що публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб’єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи державної виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Систему державних органів виконавчої влади складають: Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом - центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації – місцеві органи державної виконавчої влади.

Складовими елементами системи публічної адміністрації виступають добре відомі два терміни: «державне управління» та «місцеве самоврядування», які до недавнього часу в юридичній науці використовувалися як два незалежні один від одного поняття: Таким чином, органи виконавчої влади, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, та органи місцевого самоврядування, що розв’язують значну частину місцевих справ, управляють ними в інтересах суспільства та формуються навколо органів виконавчої влади, необхідно розглядати як одне ціле, тобто як систему публічної влади, яка здійснює адміністративно-управлінські функції, а основні складові частини такої системи доповнюють та взаємодіють одна з одною з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства.

Проте, публічні функції виконуються не лише суб’єктами публічної адміністрації, але й іншими суб’єктами, зокрема: державними та комунальними (муніципальними) закладами, організаціями, підприємствами. Такі суб’єкти, що належать до публічного сектору і виконують публічні функції (наприклад, невідкладна медична допомога, рятувальні служби тощо), вимагають особливого режиму праці, відмінного від праці у приватному секторі. Тому залежно від обсягу публічних завдань (якщо за певних умов приватний сектор не повинен або не може виконувати відповідні завдання, які є необхідними для держави та суспільства) поняття публічної служби може розширюватися.

Якщо задатися питанням про те, які ж функції покладені на публічну адміністрацію, то не піддасться сумніву що адміністративно-управлінські. Що ж стосується мети діяльності, то якщо метою держави є служіння інтересам суспільства, тому аналогічна мета буде і у підпорядкованих їй органів, а крім цього ще й забезпечення інтересів самої держави.

Публічна адміністрація здійснює певний цілеспрямований вплив її суб’єктів на ті сфери життєдіяльності суспільства, які потребують такого впливу, з метою узгодження та задоволення як інтересів держави, так і інтересів суспільства.

Таким чином, під поняттям «публічна адміністрація» слід розуміти систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб’єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом.

З огляду на наведене визначення публічної адміністрації, можливо виділити низку притаманних їй ознак (властивостей):

1) це певним чином узгоджена і організована система органів;

2) суб’єктом виступає держава в особі органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування;

3) складовими елементами системи виступають також державні заклади, організації, установи;

4) публічна адміністрація спирається на владні повноваження, виконує адміністративно-управлінські функції;

5) діяльність публічної адміністрації поширюється на все суспільство;

6) метою діяльності виступає забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп;

7) щодо методів впливу, то окрім комплексу правових, політичних, економічних методів і засобів (регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо), застосовується і примус за допомогою правоохоронних органів.

Зрозуміло, що діяльність органів публічної адміністрації має ґрунтуватися на певних принципах.

І. Коліушко та В. Тимощук виділяють наступні принципи діяльності публічної адміністрації:

1) верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;

2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом;

3) відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;

4) пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов’язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;

5) ефективності як обов’язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів;

6) підконтрольності як обов’язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового;

7) відповідальності як обов’язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність.

Погоджуючись із вищенаведеними принципами діяльності публічної адміністрації хотілося би ще додати такі, які також відіграють вагому роль в діяльності останньої:

1) ієрархічність - підлеглість по вертикалі;

2) демократизм методів і стилю роботи -відтворює народовладдя в державному управлінні й передбачає встановлення глибоких і постійних взаємозалежностей між суспільством і державою як передумови формування демократичної системи управління, яка б базувалась на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх або переважної більшості громадян;

3) професійна компетентність - функції та завдання публічної адміністрації мають виконувати належним чином професійно підготовлені фахівці;

4) поєднання виборності і призначуваності;

5) плановості - визначення певних конкретних спільних завдань, планів діяльності, виконання яких покладено саме на ці державні органи

6) науковість, що полягає в необхідності привести систему та механізми взаємодії складових елементів публічної адміністрації у відповідність до рівня розвитку суспільних відносин;

7) взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об’єднаннями громадян, населенням;

8) організаційно-правова зв’язаність діяльності державних органів і посадових осіб.

**ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ**

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що публічна адміністрація – це певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб’єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому. Публічній адміністрації притаманні властивості, які відрізняють її від інших державних утворень і які можна побачити у визначенні даного поняття. Діяльність усіх державних органів базується на певних принципах, не є виключенням і публічна адміністрація, вона також діє у відповідності до певних принципів: верховенство права, гуманізм, законність, демократизм, професійна компетентність, відповідальність тощо.

**ІІ ПИТАННЯ**

**ПОНЯТТЯ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ЇХ ВИДИ**

Сприйняття загальновизнаного в цивілізованому світі поняття державної влади як єдності трьох її гілок (законодавчої, виконавчої, судової) передбачає не тільки чітку визначеність і детермінованість їх функцій і компетенції, а й оснащення кожної з цих гілок відпрацьованим механізмом, призначеним реалізовувати ці функції і компетенції у конкретній практичній діяльності. Тобто, державна влада не може реалізовуватися сама по собі. Вона має бути представлена (виражена) в певних діях, які сприймаються як так що містять державно-владні накази керуючого впливу.

Такі дії являють собою: по-перше, чітко виражені в реальній дійсності вольові положення держави; по-друге, дії, що йдуть від конкретних суб’єктів, які відбивають інтереси держави (суб’єктів з державно-владними повноваженнями); по-третє, дії, які реально відчувають численні державні та громадські структури, а також фізичні особи.

Якщо застосувати цей підхід до такої категорії, як виконавча влада, то цілком справедливим буде висновок, що вона міститься і знаходить вияв у державному управлінні, а суб’єктами, в чиїх діях вона представлена, будуть органи державної виконавчої влади, які, в свою чергу, поширюють її вплив за допомогою інших виконавчо-розпорядчих органів.

Викладена позиція дає змогу визначити сутність і здійснити видову класифікацію такої юридичної категорії, як форми державного управління (форми державно-управлінської діяльності, адміністративно-правові форми, форми управління).

Що ж означають ці форми? У загальнонауковому трактуванні «форма» завжди пов’язується з категорією «зміст». У даному разі під формою розуміють той чи інший варіант зовнішнього вираження змісту.

Державне управління зовнішньо виражається в конкретних, реальних, відчутних діях державних органів і посадових осіб. Так зміст державно-управлінської діяльності набуває потрібної форми і піддається чіткому сприйняттю.

Отже, у найзагальнішому вигляді під формою управлінської діяльності слід розуміти той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності.

Кожен суб’єкт державного управління (орган чи посадова особа) наділений відповідною компетенцією, яка, як правило, дає йому можливість вибирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто відбити зміст управлінської діяльності в тій формі, яка, на його думку, найбільш ефективна і найбільшою мірою відповідає державним інтересам.

Конкретними прикладами дій суб’єктів управління, в яких виражається зміст управлінської діяльності (тобто прикладами форм управлінської діяльності), можуть слугувати такі їх дії, як: видання акту управління, прийняття рішення, вирішення скарги, проведення наради, призначення ревізії, видача дозволу, реєстрація підприємства, здійснення контролю, заборона чого-небудь тощо.

Аналіз використовуваних у державному управлінні форм свідчить, що їх сукупність – це своєрідне системне утворення, компоненти якого тісно взаємодіють один з одним, проте не є взаємозамінними.

Система форм відіграє в управлінському процесі важливу роль. Зокрема, за допомогою цієї системи забезпечується: підтримка встановленого порядку; використання в інтересах і цілях державного управління потенціалу недержавних структур і громадян; гласність й урахування громадської думки; зміцнення законності, дисципліни й організованості.

Форми публічного адміністрування відзначаються помітною самостійністю й універсальністю щодо їх застосування у конкретних галузях і сферах суспільного життя. Між ними немає жорсткої залежності і взаємообумовленості. Через це одні й ті самі форми успішно застосовуються в різних галузях і сферах[[12]](#footnote-12).

Це дає змогу виконавчо-розпорядчим органам через застосування усього масиву відомих форм реалізовувати свої повноваження і в економіці, і в адміністративно-політичній діяльності, а також успішно розв’язувати питання внутрішньо-організаційного характеру.

Водночас застосування суб’єктом управління тієї чи іншої форми багато в чому визначається його компетенцією характеристиками об’єкта управління, управлінською метою, прагненням отримати той чи інший конкретний результат. У такій ситуації принципово важливим виявляється результат повідає поставленим завданням і меті (наприклад, проведення інструктування замість видання директив).

Узагальнюючи викладені положення, можна зробити висновок, що під формою публічного адміністрування слід розуміти зовнішньо виражену дію – волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети.

Різноманітність форм публічного адміністрування, помітні відмінності в характері, юридичній силі, ролі в управлінському процесі роблять актуальною проблему їх класифікації. Треба зазначити, що до нині адміністративно-правова наука не має загальновизнаної класифікації форм управлінської діяльності. Найбільш поширеними є дві класифікації:

* за значенням наслідків, які виникають у результаті використання тієї чи іншої форми (наявності правового ефекту);
* за ступенем правової регламентації процесу їх застосування.

За значенням наслідків, які виникають у результаті використання форм виділяють:

а) правові форми публічного адміністрування;

б) не правові форми публічного адміністрування.

До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичного ефекту. Зокрема, видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо. Такі форми виступають як юридичні факти і можуть формувати адміністративно-правові відносини.

До не правових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають і не спричиняють виникнення адміністративно-правових відносин. Такі форми або передують правовим (проведення ревізії за результатами якої видається юридичний акт), або настають за ними (нарада з приводу реалізації юридичного акта).

За ступенем правової регламентації процесу використання виділяють такі форми публічного адміністрування:

1. Встановлення норм права (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість).
2. Застосування норм права (видання ненормативних актів управління, індивідуальних актів управління, актів застосування норм права.
3. Укладання адміністративних договорів
4. Здійснення реєстраційних та інших юридичне значущих дій.
5. Провадження організаційних дій.
6. Виконання матеріально-технічних операцій.

Встановлення норм права (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість). Основним призначенням цієї форми управлінської діяльності є виконання наказів, законів, а також інших державно-владних приписів, для реалізації яких потрібні додаткові положення нормативного характеру.

Як правило, повноваження органів публічної адміністрації з встановлення загальнообов’язкових адміністративно-правових приписів (норм права), тобто повноваження щодо самостійності (на основі законів і на виконання законів) правотворчості, закріплюються у відповідних нормативних документах.

До матеріально-технічних операцій належать дії з підготовки матеріалів для проведення організаційних заходів, видання юридичних актів, діловодство, складання довідок, звітів, оформлення документів тощо. Роль і значення матеріально-технічних операцій не можна зменшувати. Від них багато в чому залежить ефективність управлінської праці[[13]](#footnote-13).

**ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ**

Під формою публічного адміністрування слід розуміти зовнішньо виражену дію – волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети. Форми поділяються на правові і неправові.

**ПИТАННЯІІІ.**

**МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.**

У загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь.

Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності.

Використовуючи дану теоретичну конструкцію, можна сформулювати визначення методів публічного адміністрування – це різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу органів публічної адміністрації (їх посадових осіб) на свідомість, волю і поведінку керованих.

Саме методи публічного адміністрування виражають змістовий бік керівного впливу. Вони й є волею держави, конкретизованою відповідним органом у рамках наданих йому юридично-владних повноважень. Тому методи публічного адміністрування, як правило, фіксуються в адміністративно-правових актах.

Знову раз по раз звучать слова про загрозу «панування адміністративно-командної системи». Причому сама проблема методів адміністрування значною мірою має суто публіцистичний характер, що не відображає наукові підходи до організації державно-управлінської діяльності за нових умов. Водночас об’єктивні наукові дослідження проблем публічного управління й виконавчої влади цілком очевидно свідчать, що ігнорування адміністративно-правових методів стало однією з причин виникнення й поглиблення кризових явищ у громадському й державному житті[[14]](#footnote-14).

З цих позицій не викликає сумніву той факт, що адміністративно-правові методи невіддільні від процесу реалізації виконавчої влади, що державне управління не може бути витіснене цивільно-правовими категоріями договірного типу. Очевидно також, що ці методи відіграють вирішальну роль у забезпеченні належного правового порядку, рівня державної дисципліни[[15]](#footnote-15).

Види методів публічного адміністрування. Різноманітність конкретно використовуваних у державному управлінні засобів (методів) реалізації завдань і функцій державних органів роблять актуальною проблему їх класифікації.

У зв’язку з тим, що конкретних прийомів, які застосовуються для впливу на керовані об’єкти, дуже багато, проблема класифікації методів полягає у визначенні критеріїв, ґрунтуючись на яких можна звести ці прийоми до однорідних груп.

Враховуючи, що вибір критерію багато в чому залежить від мети і завдань, які стоять перед дослідником, в юридичній літературі можна знайти найрізноманітніші варіанти класифікацій. Так, Ю. Козлов поділяє їх на дві групи: позаекономічного (прямого) й економічного (непрямого) впливу; А. Лунєв – на чотири: морально-політичні, економічні, організаційні, адміністративно-директивні; Г. Атаманчук – також на чотири: морально-ідеологічні, соціально-політичні, економічні, адміністративні. Існують і інші підходи, коли виділяють методи одноосібні, колегіальні, колективні, комбіновані тощо. Усі перелічені класифікації мають на меті: розмежувати й згрупувати засоби, прийоми, способи впливу на свідомість і поведінку людей у процесі державного управління. Тому вони, безумовно, корисні й, до певної міри, ефективні. Проте необхідність впливу не є за своєю природою суб’єктивістською чи довільною. Вплив завжди здійснюється через необхідність задоволення об’єктивних потреб. Тому і засоби, які використовуються для такого задоволення, об’єктивно зумовлені.

Отже, потреби адмініструючого процесу є важливим критерієм класифікації методів публічного адміністрування. У найбільш загальному вигляді ці потреби можна поділити на три види потреб:

- **переконувати, заохочувати, примушувати.**

Потреба переконувати полягає у використанні економічних, політичних, моральних, ідеологічних, адміністративних, організаційних, психологічних засобів.

Потреба заохочувати передбачає використання цих же (економічних, політичних, моральних, ідеологічних, адміністративних, організаційних, психологічних) засобів.

Потреба примушувати також передбачає використання саме цих засобів (економічних, політичних, моральних, ідеологічних, адміністративних, організаційних, психологічних).

Відмінність полягає тільки у цільовій спрямованості при конкретному застосуванні того чи іншого прийому й в інтенсивності використання тієї чи іншої групи прийомів.

Отже, йдеться про три найзагальніші, найуніверсальніші, а в теоретичному розумінні найкраще визначені й детерміновані методи публічного адміністрування: переконання, заохочення і примус.

Дана позиція визнається усіма адміністративістами і дискусії з цього питання практично не ведуться (окрім проблеми співвідношення переконання й заохочення).

Останніми роками відомі вчені-адміністративісти дедалі частіше звертаються до класифікації методів на адміністративні (позаекономічні, прямого керівного впливу) й економічні (непрямого керівного впливу). Як критерій у даному випадку використовується вид конкретних засобів, які застосовуються при розв’язанні управлінських завдань.

Адміністративні методи – це засоби впливу на діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян з боку уповноважених суб’єктів шляхом прямого встановлення їх обов’язків, шляхом наказу, що спирається на владні повноваження і стан підпорядкування. Це односторонній вибір суб’єктом способу вирішення завдання чи конкретного варіанта поведінки об’єкта управління.

При використанні адміністративних методів суб’єкт прямо приписує керованому, що він повинен робити. Тут найрельєфніше виявляється природа державного управління, що насамперед характеризується відносинами влади і підлеглості.

Позаекономічний характер даних методів означає, що реальним об’єктом виступає свідомо-вольова поведінка керованих (чи то громадянин, чи то підприємство). При цьому використовуються необхідною мірою засоби переконання й примусу.

Економічні методи – це такі способи впливу на поведінку посадових осіб і громадян, які орієнтуються не на прямий, а на непрямий вплив.

Застосування економічних методів означає утворення таких економічних умов, які викликають зацікавленість у виконанні певної роботи, у підвищенні продуктивності праці. Тут не приписується прямо, що і як слід робити.

Суб’єкт адміністрування досягає належної поведінки керованих шляхом впливу на їх матеріальні інтереси. З цією метою однаковою мірою можуть використовуватися й перспективи матеріальних переваг, й загрози матеріальних санкцій.

Проблема методів діалектична. Це означає, що між даними методами немає і не може бути антагоністичних суперечностей. З таких причин:

по-перше, така діяльність за своєю природою адміністративна. Через це застосовувані методи не можуть бути неадміністративними, незалежно від вкладеного в них змісту;

по-друге, у названих методів єдина кінцева мета – реалізація адмініструючого впливу;

по-третє, ці засоби використовуються практично одними й тими ж суб’єктами публічного адміністрування;

по-четверте, вони використовуються стосовно одних і тих же об’єктів, оскільки не існує об’єктів, які потребували б лише адміністративного чи економічного впливу;

по-п’яте, й ті й інші засоби виступають як односторонні й владні волевиявлення суб’єктів управління;

по-шосте, й ті й інші часто фігурують в одному й тому ж акті публічної адміністрації.

Цей аналіз свідчить про те, що ці методи дають найбільший ефект при комплексному використанні з урахуванням конкретної управлінської мети. У зв’язку з цим необхідно підкреслити, що поширене нині конструювання особливих, протилежних адміністративним, економічних методів не відповідає реальним потребам виконавчої влади і стану, який склався в галузі державного управління.

На жаль, незважаючи на вищевикладені обставини, у засобах масової інформації на публіцистичному рівні досить активно пропагується ідея необхідності вже сьогодні повністю відмовитися у публічному адмініструванні від методів адміністративного характеру на користь економічних важелів впливу на суспільні відносини. Як аргумент на захист даної позиції наводиться стимулююча сила цих важелів.

Необхідно зазначити, що стимулююча сила й призначення економічних методів очевидні. Проте не можна обмежуватися лише подібною констатацією, тому що все врешті-решт залежить від їх практичного використання. Практика ж свідчить, що за допомогою таких методів не завжди досягається необхідна мета. По суті, орієнтація на їх широке застосування, на витіснення ними адміністративних методів нічого істотного в 60–90-і роки не дала. Як самоціль економічні методи не спрацювали. Не спрацьовують вони й нині. Якби все було так, як уявляють їх прихильники, то їх застосування неодмінно призвело б доходів примусу, підвищення їх ефективності аж до повної реалізації принципу невідворотності покарання за скоєне правопорушення.

Через це захист правових відносин у даних галузях забезпечується, крім використання інших можливостей, вже існуючими видами державного примусу.

Серед усіх видів примусу найбільшою питомою вагою, високою мобільністю і здатністю адаптуватися до конкретних умов і потреб держави виділяється адміністративний примус. За своєю соціально-правовою природою адміністративний примус є органічною складовою державного примусу.

Адміністративний примус – це владне, здійснюване в односторонньому порядку і в передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб’єктів правопорушень, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, запобіжних заходів щодо правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових положень[[16]](#footnote-16).

Серед його заходів є суто адміністративні, найбільш рельєфні, що не мають аналогів серед інших видів державно-примусового впливу. Це, наприклад, вилучення предмета, що був засобом чи безпосереднім об’єктом адміністративного правопорушення (ст. 28 КУпАП); зобов’язання прилюдно попросити вибачення у потерпілого (ст. 24-1 КУпАП та ін.).

Є й такі, що близькі за зовнішніми ознаками до заходів кримінального чи цивільно-правового примусу. Наприклад, це штраф, який визначається кримінальним (ст. 32 КК) і адміністративним (ст. 27 КУпАП) законодавством як грошове стягнення, а цивільним законодавством як вид забезпечення виконання зобов’язань (ст. 178 ЦК). Проте у перелічених видів грошового штрафу відмітні як правова природа, так і юридичні умови й наслідки їх застосування. Саме тому всі види штрафів, які застосовуються у відповідних сферах державного примусу, наділяються додатковими характеристиками, що дозволяють правозастосовнику безпомилково розрізняти штрафи кримінально-правові, цивільно-правові, адміністративно-правові.

Отже, заходи державного примусу залежно від галузі застосування наділяються відповідними ознаками. Відмітні ознаки адміністративного примусу, що дозволяють розпізнати заходи адміністративного впливу серед інших державних примусових заходів, такі:

• якщо всі види державного примусу рівнозначні за своєю сутністю відповідному виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінальний примус практично рівнозначний кримінальній відповідальності), то адміністративний примус і адміністративна відповідальність – різні правові явища. З одного боку, вони співвідносяться між собою як ціле й частина, а поняття «адміністративний примус» значно ширше, ніж поняття «адміністративна відповідальність» , інакше кажучи, адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу. З іншого боку, адміністративна відповідальність може бути наслідком кримінального примусу;

• як правило, заходи адміністративного примусу застосовуються органами публічного адміністрування та їх посадовими особами. Дана функція органів публічного адміністрування та їх посадових осіб фіксується у відповідних адміністративно-правових нормах. Так, відповідні повноваження поліцейських закріплено у статтях Закону України «Про Національну поліцію».

**ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ**

Зауважимо, є три найзагальніші, а в теоретичному розумінні найкраще визначені й детерміновані методи публічного адміністрування: переконання, заохочення і примус. Національна поліція застосовує поліцейські заходи примусу для припинення і запобігання правопорушень.

**ВИСНОВКИ З ТЕМИ**

У зв’язку з переходом до ринкових відносин і корінними змінами в механізмі публічного адміністрування надзвичайно актуальною лишається проблема форм і методів здійснення публічного адміністрування.

Під дією змін, що відбуваються, змінюється і система правових засобів, які застосовуються для забезпечення ефективного державного впливу на адмініструючу діяльність. Ці зміни відображаються як в законодавстві, так і в діяльності, методах її практичного здійснення.

Традиційно форми і методи публічного адміністрування в цілому поділяються на наукові та ненаукові, демократичні і диктаторські, державні і громадські, адміністративні і економічні, прямого і непрямого впливу. У універсальних засобів немає. Але зараз ми розглянули всі особливості форм державного управління, а також розглянули позитивні і негативні моменти використання в управлінні тих чи інших методів.

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ**

При підготовці даної теми необхідно використовувати рекомендовану літературу. Слід звернути увагу на сучасне визначення поняття адміністративного права та його зміст. При перерахуванні складових предмету адміністративного права важливо застосовувати приклади з діяльності органів публічної адміністрації. Знання про основні положення теми, викладені у лекції доцільно розширити шляхом самостійної підготовки до семінарського заняття, керуючись робочою навчальною програмою дисципліни.

Для вдалого засвоєння цієї теми, курсантам рекомендується звернутись не лише до базового (обов’язкового) списку літератури, а й до інших наукових джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін. Так, під час розгляду теми, слід, також, використовувати наукові праці як українських, так і зарубіжних вчених. Однак, опрацьовувати додаткову літературу слід з урахуванням нової доктрини адміністративного права України.

**ТЕМА № 6**

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ**

**(2 години)**

**ПЛАН ЛЕКЦІЇ**

1. Поняття і система способів забезпечення законності………………………79

2. Контроль та його види…………………………………………………..……82

3. Нагляд та його види…………………………………………………………..90

**РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Курс адміністративного право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко / За ред.. В.ВІ. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. - 808 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. - 576 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2005. – Т. 2. Особлива частина. – 624 с.
5. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. - К.: Атіка, 2007. - 624 с.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

Мета нашої лекції з’ясувати, що таке законність та опанувати систему таких засобів забезпечення законності у публічному адмініструванні, як контроль і нагляд та розкрити їх види.

**Вступ**

У загальнотеоретичному розумінні «законність» розглядається як специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов’язковість юридичних норм у суспільстві і державі. Її суть полягає в обов’язковості виконання приписів правового характеру.

У сфері функціонування виконавчої влади, у діяльності органів публічної адміністрації ця вимога проявляється особливо суворо. Вона міститься у багатьох нормативних актах, починаючи з Конституції України, і формулюється, як правило, згідно із законом і заснована на ньому. Юридичні норми є обов’язковими для всіх і доти, поки вони не змінені або не відмінені, всі державні і недержавні структури, їх представники, формування громадськості, громадяни України та іноземці зобов’язані суворо їх дотримуватися.

**ПИТАННЯ І.**

**ПОНЯТТЯ І СИСТЕМА СПОСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ**

Поняття, принципи та гарантії законності в публічному адмініструванні Законність є багатогранним поняттям і може розглядатися у кількох аспектах. Законність як принцип здійснення публічною адміністрацією владних повноважень означає: - вимогу законодавчого закріплення компетенції владних структур; - ухвалення рішень у межах компетенції та на підставі закону; - дотримання у діяльності суб’єктів владних повноважень конституційних прав і свобод людини. Законність як принцип поведінки фізичних осіб у сфері права - реальна можливість здійснення суб’єктом права наданих йому прав за умови неухильного виконання покладених на нього обов’язків; - конституційне закріплення правового статусу особи; - можливість звернутися за судовим захистом власних прав та наявність ефективних засобів юридичної відповідальності. Законність як принцип побудови системи нормативних актів - ієрархічність цієї системи; - відповідність законів і підзаконних актів конституції держави. Законність як режим соціально-політичного життя: - вимога точного і неухильного виконання законів та заснованих на них підзаконних актів усіма суб’єктами права, що визначає реальність писаного права та ступінь його втілення. Отже, законність - це правовий режим у державі, за якого діяльність суб’єктів публічної адміністрації, юридичних і фізичних осіб здійснюється відповідно до вимог закону. Важливе значення для визначення змісту законності мають її принципи, тобто вихідні засади: - верховенства права; - верховенства закону; - рівності всіх суб’єктів перед законом; - стабільності правопорядку; - нормативної обґрунтованості правових рішень; - охорони прав громадянина; - єдності розуміння і застосування права; - нагляду, контролю за виконанням закону та невідворотності відповідальності; - єдності; - реальності і доцільності законності. Дотримання законності гарантується передбаченою законодавством системою спеціальних засобів, тобто гарантій - обумовлених чинним законодавством і розвитком суспільного життя факторів, що забезпечують дотримання законності. За змістом ці гарантії поділяють на: - вимоги розвиненості правової системи; - ефективність системи нагляду за законністю; - наявність засобів примусу, спрямованих на відновлення порушеного права; - застосування до порушників закону державних засобів впливу. За статусом розрізняють гарантії: - превентивні (запобігають порушенню закону), - охоронні (є засобами примусового характеру) - каральні (реальне застосування до правопорушників передбачених нормою закону мір покарання).

Поняття та ознаки дисципліни. Співвідношення законності та дисципліни. Дисципліна - точне, своєчасне і неухильне додержання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки у державному і суспільному житті. Розрізняється державна, фінансова, трудова, військова та інші види дисципліни. Встановлюється законами і підзаконними актами, статутами, положеннями та правилами внутрішнього розпорядку, нормами моралі й суспільного співжиття1. Необхідно зазначити, що дисципліна, на відміну від законності, більш наближена до людини. Остання може не знати чинного законодавства, не володіти інформацією щодо того, як норми права регулюють ті чи інші суспільні відносини, водночас про дисципліну людина знає. Для дисципліни є характерними такі основні риси: - наявність певної системи норм, правил поведінки людей; - вказана система сформована набагато раніше, ніж система законодавства; - існування певних різновидів дисципліни залежно від варіантів людських колективів; - нерідко норми дисципліни не закріплені в чинному законодавстві. Говорячи про проблеми законності та дисципліни у сфері публічного адміністрування треба вказати, що вони мають як спільні риси, що їх об’єднують, так і деякі відмінності. Спільними рисами законності та дисципліни є: - загальна мета; - законність не повинна суперечити правилам дисципліни і, навпаки, правила поведінки не повинні виходити за межі правового поля; - законність забезпечується дотриманням дисципліни; - законність є одним із способів захисту дисципліни (оскільки основні вимоги дисципліни містяться у правових нормах); - єдині способи забезпечення (контроль, нагляд, звернення громадян). Що стосується відмінностей, то основні з них такі: - дисципліна забезпечується за рахунок дотримання не тільки правових, а й моральних та інших норм; - законність є формально визначеною, тоді як дисципліна нерідко проявляється у суб’єктивних уявленнях тих чи інших людей (груп людей) про те, якою вона повинна бути; - публічна адміністрація має змогу впливати на стан законності (прийняття нових нормативно-правових актів, протидія правопорушенням тощо), тоді як на дисципліну вона впливає меншою мірою; - якщо законність тісно пов’язана з державою, то дисципліна - значною мірою з громадянським суспільством; - розрізняють спеціальні види дисципліни (військова, трудова, службова тощо), тоді як поняття законності досить однорідне.

**Способи забезпечення законності та дисципліни в публічному адмініструванні**. Дотримання законності і дисципліни в публічному адмініструванні забезпечується за рахунок дієвості правового механізму, що складається з організаційно-структурних формувань та організаційно-правових методів. Під організаційно-структурними формуваннями слід розуміти систему суб’єктів владних повноважень, які здійснюють їх на підставі законодавства або делегованих повноважень, а також інших фізичних та юридичних осіб, які наділені правами та обов’язками щодо підтримання режиму законності. Організаційно-правові методи - це види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, форми роботи, операції, які ними використовуються для забезпечення законності1. Такі організаційно-правові методи в теорії правової науки прийнято називати способами забезпечення законності, серед яких вирізняють: - контроль; - нагляд; - звернення громадян. Контроль - це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об’єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручатися в оперативно-господарську діяльність для усунення виявлених недоліків з можливістю притягнення порушників до відповідальності. Нагляд - це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується виявленням і попередженням правопорушень стосовно організаційно не підпорядкованих об’єктів. Звернення громадян - це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, який характеризується правом громадяни України звернутися до органів публічної адміністрації об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов’язків із зауваженнями, скаргами і пропозиціями, що стосуються їхньої діяльності. 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 вад (за контролю є, за 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 досить ймовірним, у здійсненні нагляду практично немає). У науковій літературі останнім часом серед чинників, які впливають на забезпечення законності й дисципліни, вирізняють моніторинг і аудит. їх необхідно сприймати як допоміжні категорії в системі публічного адміністрування. Застосування моніторингу пов’язується з відстеженням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, аналізом впливу на суспільні відносини прийнятих управлінських рішень, правових актів. При цьому перевагу мають такі «безконтактні» способи перевірок, як спостереження та аналіз, за допомоги яких суб’єкт робить власні висновки, оцінки і прогнози стану чи динаміки розвитку. Аудит же являє собою перевірку фінансово-господарської діяльності підприємств, установ та організацій.

**ВИСНОВКИ до ПЕРШОГО ПИТАННЯ:**

Дисципліна і законність співвідносяться між собою як загальне і часткове. Законність являє собою дотримання всіма суб’єктами правовідносин вимог чинного законодавства і не порушення права.

**ПИТАННЯ ІІ.**

**КОНТРОЛЬ ТА ЙОГО ВИДИ**

Контроль є одним з найбільш поширених і дієвих способів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб’єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об’єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції.

**Аналіз існуючої практики свідчить, що контрольна діяльність містить такі елементи:**

* визначення характеру і строків контрольних заходів;
* залучення до контролю спеціалістів, представників громадськості;
* аналіз підсумків контролю, формування висновків і прийняття рішень;
* розробка заходів по виконанню прийнятих рішень, вибір шляхів, форм, методів їх реалізації.

Що стосується рішень, то вони мають бути конкретними, їх важливо своєчасно довести до виконання, а також пояснити виконавцям. Контрольні органи повинні надавати виконавцям практичну допомогу в реалізації рішень;

вони ж зобов’язані систематично аналізувати хід роботи по Їх виконанню.

До контрольної діяльності висувається цілий ряд вимог, згідно з якими вона повинна бути:

1. підзаконною, тобто контроль має здійснюватися тільки в рамках конкретних нормативних приписів;
2. систематичною, тобто нести регулярний характер;

3) своєчасною, тобто проводитися своєчасно, що значно підвищує його ефективність;

4) всебічною, тобто охоплювати найбільш важливі питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів;

5) глибокою, тобто перевірці повинні підлягати не тільки ті підрозділи, які мають слабкі результати роботи, а й ті, що мають добрі результати. Ця вимога дозволяє виявляти і поширювати передовий досвід, попереджувати помилки та упущення;

6) об’єктивною, тобто виключати упередженість;

7) гласною, тобто її результати повинні бути відомі тим, хто підлягав контролю;

8) результативною (дієвою).

Ця діяльність не може обмежуватися виявленням фактичного стану справ. Вона повинна супроводжуватися конкретними заходами по усуненню недоліків.

У юридичній теорії та практиці прийнято класифікувати контрольну діяльність на види. Підхід до вирішення цього питання залежить від вибору критерію, на підставі якого здійснюється класифікація. Вибір же критерію багато в чому зумовлений потребами практики. Саме тому відомо досить багато класифікацій контрольної діяльності[[17]](#footnote-17).

Парламентський контроль як спосіб забезпечення законності та дисципліни в публічному адмініструванні Особливе місце серед видів зовнішнього контролю посідає контроль з боку органу законодавчої влади - парламентський контроль, що здійснюється Верховною Радою України. Аналіз діяльності парламентів різних країн (не є виключенням і Україна) дозволяє виділити наступні форми контролю: а) регулярні обговорення в парламенті звітів уряду про його діяльність за певний період (ст. 85 Конституції України); б) постановка питання про довіру уряду, яка після відповідного голосування як наслідок може мати його відставку (ст. 87 Конституції України); в) інтерпеляція - сформульована депутатом або групою депутатів і подана в письмовій формі вимога до окремого міністра чи глави уряду з приводу конкретних дій або питань загальної політики (ст. 86 Конституції України). г) діяльність омбудсмена (ст. 101 Конституції України визначає, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, ґ) створення та діяльність постійних комісій (комітетів) парламенту та тимчасових слідчих комісій (ст. 89 Конституції України). Регламент Верховної Ради України визначає, що Верховна Рада може створювати, коли визнає за необхідне, тимчасові контрольні, ревізійні, слідчі комісії з будь-якого питання своєї компетенції. Завдання і коло повноважень таких комісій визначаються Верховною Радою при їх створенні. Повноваження тимчасової контрольної, ревізійної чи слідчої комісії Верховної Ради припиняються автоматично з прийняттям Верховною Радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень Верховної Ради, яка створила цю комісію. Верховна Рада України у межах своїх повноважень створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду. Контрольна функція комітетів Верховної ради України полягає в: 1) аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їхніх посадових осіб із питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготуванні й поданні відповідних висновків і рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; 2) контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом; 3) організації та підготуванні за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань; 4) взаємодії з Рахунковою палатою; 5) взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; 6) направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їхнім посадовим особам тощо; д) створення та діяльність інших спеціальних контролюючих органів, здебільшого у фінансовій сфері контролю (рахункових палат; спеціальних фінансових ревізорів тощо). Стаття 98 Конституції України визначає, що Рахункова палата здійснює від імені Верховної Ради України контроль за використанням коштів Державного бюджету України. До видів та методів контрольної діяльності рахункової палати належать: перевірка, ревізія, аналіз, експертиза та обслідування. Основними завданнями Рахункової палати є: - організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, зокрема коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням; - здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності й доцільності видатків державних коштів, валютних і кредитно-фінансових ресурсів; - контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля; - контроль за законністю і своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках.

Президентський контроль як спосіб забезпечення законності та дисципліни в публічному адмініструванні Необхідно зазначити, що норми Конституції України не містять прямої вказівки щодо здійснення Президентом України контролю за діяльністю суб’єктів публічної адміністрації. Однак статус Президента України як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, прав і свобод людини і громадянина, гарантує йому такі права. Контрольні повноваження Президента України стосуються як формування організаційних засад органів публічного адміністрування, так і змісту їх функціонування, і здійснюються або ж безпосередньо главою держави, або структурами Адміністрації Президента України. Відповідно до даного положення виділяють прямий і непрямий президентський контроль. Прямий президентський контроль застосовується виходячи з повноважень глави держави, що містяться у ст. 106 Конституції України. Йдеться про те, що Президент України: - призначає за згодою Верховної Ради України Прем’єр-міністра України; припиняє його повноваження та приймає рішення про його відставку; - призначає за поданням Прем’єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їх повноваження на цих посадах; - призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади; - призначає половину складу Ради Національного банку України; - призначає на посади половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; - призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України; - утворює, реорганізовує та ліквідовує за поданням Прем’єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; - скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; - 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; - очолює Раду національної безпеки і оборони; - приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні тощо. Непрямий президентський контроль зводиться до використання повноважень відповідних структур Адміністрації Президента України - допоміжного органу щодо забезпечення здійснення Президентом України його повноважень. Адміністрація Президента України за своїм статусом є постійно діючим органом, що утворюється главою держави відповідно до Конституції України для забезпечення здійснення ним своїх повноважень. Адміністрація не є органом державної влади, оскільки не має власних владних повноважень; це - адміністративний апарат Президента, який вступає у правовідносини з іншими органами тільки за дорученням глави держави. Основними завданнями Адміністрації є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності глави держави. Контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України передбачає постійний моніторинг, отримання від виконавців відповідної інформації, аналіз цієї інформації та результатів моніторингу, Інформування Президента України, глави Адміністрації Президента України про хід реалізації акта чи доручення. 6. Контроль з боку органів виконавчої влади як спосіб забезпечення законності та дисципліни в публічному адмініструванні Цей контроль є різновидом внутрішнього адміністративного контролю, що здійснюється самими органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Таким чином, внутрішній адміністративний контроль істотно відрізняється від зовнішнього, що проводиться незалежними від адміністрації структурами, і відповідно до цього має свої недоліки та переваги. До недоліків внутрішнього контролю можна віднести його «відомчість» , тобто діяльність, що здійснюється в межах однієї системи адміністративних органів не завжди може бути об’єктивною. А серед переваг такого виду контролю варто відзначити: - професіоналізм; - більшу оперативність; - ширший обсяг контролю. Крім того, внутрішній адміністративний контроль можна поділити на два основні види: - контроль, що здійснюється з ініціативи органів публічної адміністрації (відомчий та надвідомчий контроль); - контроль, що здійснюється з ініціативи приватних осіб (контроль, що здійснюється внаслідок адміністративного оскарження)

Провідне місце в системі внутрішнього адміністративного контролю посідає **урядовий контроль** - контроль з боку Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України. Аналіз ст. 116 Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» свідчить про те, що Кабінет Міністрів України реалізує свої контрольні повноваження в процесі: 1) реалізації програм економічного, соціального, культурного розвитку України в цілому та окремих її регіонах; 2) вжиття необхідних заходів щодо забезпечення безпеки й обороноздатності України; 3) проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; 4) забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; здійснює управління об’єктами державної власності відповідно до закону; 5) розробляє проект Закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; 6) забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України і митної справи; 7) керівництва роботою центральних та інших органів виконавчої влади тощо. Говорячи про наступний рівень органів виконавчої влади - центральний, необхідно зазначити, що це - найбільш поширений варіант здійснення контролю у сфері публічного адміністрування. На відміну від урядового контролю, що має загальний інформаційно-аналітичний характер, **контроль з боку центральних органів виконавчої влади** відіграє важливу роль у зміцненні законності та службової дисципліни. Закон «Про центральні органи виконавчої влади» визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України, систему яких складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. 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 Президентові України та Кабінету Міністрів України; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України. Міністерство в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видають накази, організовують і контролюють їх виконання. Інші центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як державні служби, агентства, інспекції, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством. Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є: 1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення державного нагляду (контролю); 3) управління об’єктами державної власності; 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України. Контроль, який здійснюється **місцевими органами виконавчої влади** - місцевими державними адміністраціями та територіальними органами ЦОВВ, хоча має і значно менший обсяг, але є найбільш наближеним до контрольованих об’єктів. Зазначені суб’єкти здійснюють різноманітні контрольні повноваження у сфері публічного адміністрування на відповідних територіях. Це стосується контролю за: 1) збереженням і раціональним використанням державного майна; 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов’язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; 4) охороною пам’яток історії та культури, збереженням житлового фонду; 5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов’язаних з її якістю та сертифікацією; 6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; 7) додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів; 8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; 9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров’я, материнства та дитинства, сім’ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту, 10) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці; 11) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту і дорожнього руху; 12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію; 13) додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи.

**Судовий контроль як спосіб** забезпечення законності та дисципліни в публічному адмініструванні Судовий контроль як спосіб забезпечення законності в публічному адмініструванні посідає чільне місце серед способів забезпечення ефективного функціонування органів публічної адміністрації. Даний різновид державного контролю реалізується через діяльність судів. Треба усвідомлювати, що судова влада займається не лише судочинством. Значною мірою система судів України виконує контрольні функції у сфері публічного адміністрування. Це досягається за рахунок: 1) діяльності Конституційного Суду України у вирішенні справ і наданні висновків у справах щодо: - конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; - відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов’язковість; - додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених Конституцією України; - офіційного тлумачення Конституції та законів України. 2) діяльності судів загальної юрисдикції у процесі розгляду кримінальних і цивільних справ: - установлення відповідності закону дій органів публічного адміністрування; - порушення питання щодо усунення недоліків у роботі органів виконавчої влади, які спряли вчиненню правопорушення; - визнання правових актів публічного адміністрування незаконними тощо. 3) діяльності господарських судів із: - перевірки відповідності актів і дій органів виконавчої влади (посадових осіб) вимогам чинного законодавства; - направлення окремих ухвал керівникам органів виконавчої влади та посадовим особам про вжиття необхідних заходів, які впливають на вчинення правопорушень тощо; 4) діяльності адміністративних судів із вирішення справ щодо: спорів фізичних чи юридичних осіб із суб’єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; - спорів із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; - спорів між суб’єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; - спорів, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; - спорів за зверненням суб’єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; - спорів щодо правовідносин, пов’язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Контроль з боку **органів місцевого самоврядування** як спосіб забезпечення законності та дисципліни в публічному адмініструванні Важлива роль у здійсненні контролю в публічному адмініструванні належить сільським, селищним, міським радам, які є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах за допомогою своїх виконавчих органів функції і повноваження місцевого самоврядування. Всебічні контрольні повноваження зазначених органів обумовлені широким колом делегованих їм державою повноважень і питань, вирішення яких покладено на останніх. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи: - ведуть статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території; - здійснюють контроль за виконанням зобов’язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях, незалежно від форм власності, за використанням прибутків підприємств і організацій відповідних територіальних громад; контролюють організацію і діяльність підприємств транспорту, зв’язку, побуту; - забезпечують належне медичне обслуговування та організацію освітньої роботи, додержання природоохоронного законодавства; відають іншими питаннями громадського та соціально-культурного будівництва. До того ж, ради мають виключну компетенцію на встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, на прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність. Ради можуть створювати тимчасові контрольні комісії з різних питань. Контрольні повноваження органів місцевого самоврядування реалізуються ними під час: - внесення подання до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують вимоги та рішення рад, їх виконавчих органів; - звернення до суду про визнання незаконними актів підприємств, установ і організацій, які обмежують права територіальної громади; - розгляду справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання. Крім того, місцеві державні адміністрації підзвітні відповідним районним і обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів. Вони також підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих адміністраціям відповідними радами, а також у виконанні рішень з цих питань.

**Громадський контроль та контроль засобів масової інформації** як способи забезпечення законності та дисципліни в публічному адмініструванні Громадський контроль - це різновид контролю, за якого останній здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами. Головною особливістю громадського контролю є те, що останній не наділений можливістю застосування засобів примусового характеру. Однак даний вид контролю може істотно впливати на діяльність суб’єктів владних повноважень, у результаті чого останні змушені підвищувати ефективність своєї діяльності. Однією з форм, завдяки якій громадськість може контролювати публічну адміністрацію, є гарантований законодавством доступ до публічної інформації. Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до публічної інформації в Україні визначаються Законом України «Про доступ до публічної інформації». Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону, публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Окремо слід зупинитися на такому виді контролю, як контроль з боку засобів масової інформації. Невипадково останніх називають «четвертою владою». Це пов’язано з тим впливом, який вони можуть реалізовувати щодо суспільства та окремих громадян, У переважній більшості саме недержавні ЗМІ здатні виступати як інструмент контролю за владою. Фактично ЗМІ виконують роль передавача інформації каналами «держава - суспільство» та навпаки. У першому випадку це досягається через публікацію нормативно-правових актів, інтерв’ю з чиновниками, у другому - оприлюдненням результатів соціологічних опитувань, публікації листів громадян із приводу діяльності органів виконавчої влади тощо. Опосередковано ЗМІ діють у спосіб ініціювання (в разі оприлюднення інформації про порушення законодавства з боку посадових осіб) відповідних дій з боку інших державних органів.

**ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ:**

Контроль є важливим засобом забезпечення законності в публічному адмініструванні. Можна виокремити державний внутрішній і зовнішній контролі та недержавний громадський контроль, який не має такої обов’язкової сили і фактично є допоміжним засобом (носить рекомендаційний характер).

**ПИТАННЯ ІІІ.**

**НАГЛЯД ТА ЙОГО ВИДИ**

Адміністративний нагляд – це здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами і організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами.

**Його суб’єктами є спеціально створені з цією метою державні структури**.

Нагляд як спосіб забезпечення законності та дисципліни в публічному адмініструванні У теорії адміністративного права виділяють два види нагляду: **адміністративний та прокурорський**. **Адміністративний нагляд** - це спосіб забезпечення законності і дисципліни в публічному адмініструванні, який здійснюється спеціальними суб’єктами публічної адміністрації щодо організаційно не підпорядкованих об’єктів.

Особливості адміністративного нагляду: 1. Відсутність організаційної підпорядкованості між суб’єктом та об’єктом нагляду. 2. Спеціалізований характер, який проявляється в нагляді за дотриманням спеціальних правил. 3. Можливість у ході нагляду оцінювати лише законність тієї чи іншої діяльності. Суб’єктами адміністративного нагляду є спеціально створені з цією метою структури: а) інспекції; б) Національна поліція. Усі інспекції залежно від компетенції можна поділити на дві групи: - ті, що мають повноваження міжвідомчого характеру; - ті, що не мають таких повноважень, тобто здійснюють свої функції тільки в межах того чи іншого об’єкта (інспекція особового складу (департамент). Повноваження державних інспекцій можна умовно розділити на три групи: - розроблення норм і правил, виконання яких контролює інспекція. Повноваження даного виду, як правило» поля гають у наявності в інспекцій прав готувати різні проекти норм, правил і виносити їх на розгляд відповідного органу управління; - організація і здійснення нагляду (одержання та витребування матеріалів, проведення певного обслідування, дозвільні повноваження, надання експертних висновків, розслідування аварій тощо); - застосування заходів державного примусу. Названа група повноважень, як правило, закріплюється у відповідних статтях Кодексу про адміністративні правопорушення. Необхідно зазначити, що діяльність інспекцій та поліції щодо забезпечення законності і дисципліни у частині застосування ними заходів адміністративного примусу, належить до контрольної (а не до наглядової) діяльності останніх. Тому вірогідніше буде вести мову про контрольно-наглядову діяльність з боку зазначених суб’єктів владних повноважень. **Адміністративний нагляд поліції** - це систематичний нагляд за точним і неухильним дотриманням посадовими особами та громадянами правил, що регулюють публічну безпеку і порядок з метою попередження і припинення порушень цих правил, а також виявлення порушників і притягнення їх до встановленої законом відповідальності або вжиття до них заходів громадського впливу. При здійсненні адміністративного нагляду поліцією застосовуються такі методи, як: а) безпосереднє спостереження в громадських місцях за виконанням громадянами та посадовими особами загальнообов’язкових правил; б) періодичні перевірки виконання органами, посадовими особами, громадянами встановлених правил; в) виявлення порушень у ході перевірки скарг, заяв, пропозицій та іншої інформації про правопорушників. Адміністративний нагляд поліції поділяється на загальний та спеціальний. Загальний адміністративний нагляд - містить нагляд за дотриманням загальнообов’язкових та інших правил. Спеціальний адміністративний нагляд поліції - це нагляд за поведінкою певної категорії осіб.

**Прокурорський нагляд** - це спосіб забезпечення законності і дисципліни в публічному адмініструванні, який здійснюється під нас виконання функцій прокурора та за рахунок застосування актів реагування прокурора.

*Стаття 121. Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються:*

1) підтримання державного обвинувачення в суді;

2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;

3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян;

5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Якщо прокурор під час здійснення нагляду виявив порушення чинного законодавства, то він має право видання актів прокурорського реагування.

**ВИСНОВКИ З ТРЕТьоГО ПИТАННЯ**

Адміністративний нагляд – це здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами і організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами. Нагляд може бути загальним і спеціалізованим. Для поліції характерним і перший і другий види нагляду.

**ВисновКИ З ТЕМИ**

Як ми переконалися забезпечення дисципліни і законності в публічному адмініструванні здійснюється за допомогою контролю і нагляду, крім того звернення громадян до публічних інституцій з питань забезпечення законності є їх конституційним правом. Воно закріплюється у ст. 40 Конституції України, яка наголошує, що усі мають право направляти Індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів, що зобов’язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

У розвиток конституційних положень діє ціла низка нормативних актів, які регламентують ці питання. По-перше, це Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. Отже, ці засоби повною мірою забезпечують дотримання дисципліни і законності в публічному адмініструванні.

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ**

При підготовці даної теми необхідно використовувати рекомендовану літературу. Слід звернути увагу на сучасне визначення понять дисципліни і законності в публічному адмініструванні. При перерахуванні складових предмету адміністративного права важливо застосовувати приклади з діяльності органів публічної адміністрації. Знання про основні положення теми, викладені у лекції доцільно розширити шляхом самостійної підготовки до семінарського заняття, керуючись робочою навчальною програмою дисципліни.

Для вдалого засвоєння цієї теми, курсантам рекомендується звернутись не лише до базового (обов’язкового) списку літератури, а й до інших наукових джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін. Так, під час розгляду теми, слід, також, використовувати наукові праці як українських, так і зарубіжних вчених. Однак, опрацьовувати додаткову літературу слід з урахуванням нової доктрини адміністративного права України.

**ТЕМА № 7**

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЮ СФЕРОЮ**

**(2 години)**

**ПЛАН:**

1. Поняття і складові адміністративно-політичної сфери……………………….95

2. Основні суб’єкти адміністрування адміністративно-політичною сферою ..99

3. Загальна характеристика адміністрування цариною внутрішніх справ……………………………..…………………………………………………102

**РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Курс адміністративного право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко / За ред.. В.ВІ. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. - 808 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. - 576 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2005. – Т. 2. Особлива частина. – 624 с.
5. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. - К.: Атіка, 2007. - 624 с.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

Метою лекції є закріплення курсантами знань про таку важливу складову суспільного життя як адміністративно-політична сфера та її елементів, зокрема Національної поліції. Враховуючі складність зазначеної теми та те, що в курсі дисципліни «Адміністративне право» вона є заключною рекомендовано налаштуватися на інтенсивну працю протягом заняття та приділити належну увагу самостійній підготовці.

**ВСТУП**

В адміністративно-правовій теорії та практиці публічного адміністрування адміністративно-політичної сфери прийнято включати такі царини (галузі), як оборона, державна безпека, внутрішні справи, закордонні справи, юстиція, режим державного кордону. Кожна з перерахованих складових є надзвичайно важливою у єдиному механізмі забезпечення функціонування держави, її здатності ефективно протидіяти як внутрішнім так і зовнішнім загрозам, забезпечувати публічний порядок і безпеку та дотримання адміністративно-правових режимів.

**І. ПИТАННЯ**

**ПОНЯТТЯ І СКЛАДОВІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЇ СФЕРИ**

В адміністративно-правовій теорії та практиці публічного адміністрування до сфери адміністративно-політичної діяльності належать такі галузі, як оборона, національна безпека, внутрішні справи, закордонні справи, юстиція. Органи публічного адміністрування (виконавчої влади) цими галузями є складовою частиною єдиної системи органів виконавчої влади й активно здійснюють функції держави. Сьогодні виключне місце в цій системі посідають оборона та органи, що здійснюють управління нею.

Україна підтримує свою обороноздатність на рівні оборонної достатності для захисту від агресії, прагне до мирного співіснування з усіма державами.

**Оборона України** — *це комплекс політичних, економічних, екологічних, воєнних, соціальних і правових заходів щодо забезпечення незалежності, територіальної цілісності, захисту інтересів держави й мирного життя народу України.*

Захист Вітчизни є конституційним обов’язком кожного її громадянина, оскільки оборона країни належить до найважливіших функційдержави та є справою всього народу.Метою оборони України є створення необхідних умов длязапобігання воєнному нападу й збройної відсічі можливій агресії проти України в будь-який час і за будь-яких обставин.

Воєнна доктрина України (далі − Воєнна доктрина) є системою поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів.

Правовою основою Воєнної доктрини є Конституція України, закони України, Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287, а також міжнародні договори України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України.

Воєнна доктрина ґрунтується на результатах аналізу та прогнозування воєнно-політичної обстановки, принципах оборонної достатності, без’ядерного статусу, високої готовності до оборони, системності оборонного планування, а також визначених Верховною Радою України засадах внутрішньої та зовнішньої політики. Основні положення Воєнної доктрини є похідними від Стратегії національної безпеки України, розвивають її положення за напрямами забезпечення воєнної безпеки та спрямовані на протидію агресії з боку Російської Федерації, досягнення Україною критеріїв, необхідних для набуття членства в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору, забезпечення рівноправного взаємовигідного співробітництва у воєнній, воєнно-економічній та військово-технічній сферах з усіма заінтересованими державами-партнерами.

Через збройний конфлікт на Сході України, воєнно-політичну нестабільність на Близькому Сході, боротьбу за вплив на світові фінансові та енергетичні потоки посилюється глобальна воєнно-політична нестабільність. Провідні держави збільшують розміри воєнних витрат, активізують розробку нових зразків озброєння, підвищують інтенсивність військових навчань.

Формування та розвиток безпекового середовища у світі відбувається під впливом таких головних тенденцій:

* посилення суперечностей щодо поділу сфер впливу між світовими центрами сили, збільшення їх агресивності, непоступливості, прагнення порушити на свою користь воєнно-стратегічну рівновагу, зокрема загострення протистояння між США та Російською Федерацією;
* загострення безпекової ситуації в країнах Близького Сходу та Північної Африки, активізація релігійного екстремізму та поширення ідей радикального ісламу в країнах Центральної Азії, суперечності між азіатсько-тихоокеанськими державами щодо належності острівних зон;
* сучасна криза та невизначеність засад нової системи міжнародної безпеки, послаблення ролі міжнародних безпекових інститутів, спроби посилити роль воєнної сили поза наявними механізмами міжнародної безпеки;
* перенесення ваги у воєнних конфліктах на асиметричне застосування воєнної сили не передбаченими законом збройними формуваннями, зміщення акцентів у веденні воєнних конфліктів на комплексне використання воєнних і невоєнних інструментів (економічних, політичних, інформаційно-психологічних тощо), що принципово змінює характер збройної боротьби;
* порушення норм і принципів міжнародного права, закріплених у Статуті ООН, Заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року та інших міжнародних договорах;
* послаблення законодавчих обмежень щодо застосування воєнної сили державами за межами власної території;
* глобальні кліматичні зміни, зменшення запасів природних ресурсів, дефіцит питної води, продуктів харчування, посилення міграційних процесів, а також зростання ризиків виникнення масштабних надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру;
* розширення масштабів тероризму, піратства, інших явищ, пов’язаних із застосуванням збройного насильства.

Основи організації оборони України та повноваження державних органів щодо її забезпечення, обов’язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб стосовно здійснення обороноздатності країни встановлено Законом України від 6 грудня 1991 р. «Про оборону» (зі змінами і доповненнями). Формування й проведення воєнної політики України, законодавче регулювання питань сфери оборони та військового будівництва здійснює виключно *Верховна Рада України*. Відповідно до ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради належить: оголошення за поданням Президента України стану війни й укладення миру, схвалення рішень Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію. Верховною Радою схвалено Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України. Виключно закони України визначають організацію Збройних Сил України, правовий режим воєнного стану й розв’язують інші питання в сфері оборони.

Важливі функції у сфері оборони покладено на *Президента України* - гаранта державного суверенітету й територіальної цілісності держави. Президент призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України,інших військових формувань, здійснює керівництво та приймає рішення в сфері оборони держави, що надалі затверджуються законодавчим органом.Президент України є головою Ради національної безпеки іоборони України, формує її персональний склад відповідно доКонституції України.

Організація оборони, крім формування воєнної політики й воєнної доктрини, включає: розвиток воєнної науки, прогнозування та оцінку воєнної загрози чи загрози воєнного нападу, здійснення відповідних заходів на міжнародній арені для запобігання агресії; підготовку, розвиток, формування структури й забезпечення необхідної чисельності Збройних Сил України, підтримання їх боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності; вироблення й проведення військово-технічної політики; підготовку населення та території країни до оборони тощо.

Заходи щодо обороноздатності здійснює *Кабінет Міністрів України*, який керує діяльністю підпорядкованих йомуорганів і організацій щодо забезпечення оборони, оснащенняЗбройних Сил України озброєнням, військовою технікою,іншими матеріальними засобами. Кабінет Міністрів Українивизначає обсяги для потреб оборони й Збройних Сил, чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу, порядок проходження ними військової служби й ведення обліку військовозобов’язаних і призовників та порядок проходження альтернативної служби. КабінетМіністрів України розробляє нормативно-правові акти, щоконкретизують чинне законодавство: «Положення про проходження військової служби громадянами України» та ін., що затверджує Президент України. Підготовку допризовників і призовників міністерствами й відомствами, які мають навчально-виховні заклади, органами місцевих державних адміністраційі органами місцевого самоврядування, які використовуютькошти, виділені Міноборони України та іншими військовимиформуваннями, здійснюють під керівництвом Кабінету Міністрів України. Він визначає джерела й порядок фінансуваннямобілізаційної підготовки, створення та збереження мобілізаційного резерву, створює й ліквідовує військові навчальні заклади та виконує інші функції в сфері оборони.

Органом публічного адміністрування Збройними Силами України є *Міністерство оборони України*, яке несе повну відповідальність за їх розвиток і підготовку до виконання завдань оборони. Міноборони України оцінює військово-політичну обстановку та визначає рівень воєнної загрози, бере участь у розробці проекту воєнної доктрини й формуванні оборонного бюджету України, розробляє та подає на розгляд Президентові України проекти державних програм будівництва й розвитку Збройних Сил України, розвитку озброєння та військової техніки, загальної структури й чисельного складу Збройних Сил України, обсягу бюджетних асигнувань на потреби оборони. Міноборони України здійснює керівництво бойовою, оперативно\_технічною та морально-психологічною підготовкою військ, воєнною наукою, проводить військово-наукові дослідження, організовує й забезпечує військово-патріотичне виховання особового складу, здійснює координаційні, контрольні та інші повноваження в сфері оборони.

*Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування* забезпечують: виконання вимог чинного законодавства України з питань оборони посадовими особами, громадянами, підприємствами, установами й організаціями; розв’язують завдання щодо забезпечення потреб оборони та мобілізаційної готовності; організовують призов громадян на дійсну військову службу; сприяють проведенню навчальних зборів, початкової військової підготовки допризовної молоді та виконують інші функції у сфері оборони, передбачені законодавством України.

*Підприємства, установи й організації* виконують державні замовлення та договори по виробництву й поставці озброєння та іншої продукції для потреб оборони, здійснюють наукові розробки, дослідження, виконують військово-транспортні зобов’язання та інші завдання, визначені чинним законодавством.

Загалом, публічне адміністрування адміністративно-політичною сферою є однією з провідних сфер адміністрування в Україні. Ця сфера охоплює багато аспектів життя суспільства і держави. Без оборони, національної безпеки, правозахисних органів, органів юстиції неможливо уявити відносини людини і держави. Без регулювання зовнішньої політики неможливо здійснювати міжнародних відносин, підтримки та обміну досвідом. Тому з цього можна зробити висновок, що **адміністративно-політичною сферою** є сукупність таких галузей (царин), які об’єднуються і утворюють структуру цієї сфери. А **структура** адміністративно-політичної сфери має таку основу: 1) оборона; 2) національна безпека; 3) закордонні справи; 4) юстиція; 5) внутрішні справи.

**ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ:**

До адміністративно-політичної сфериприйнято включати такі складові, як: 1) оборона; 2) національна безпека; 3) закордонні справи; 4) юстиція; 5) внутрішні справи. Представлена сфера є сукупністю відповідних галузей (царин), які об’єднуються і утворюють єдину структуру цієї сфери. Наразі всі складові, що утворюють адміністративно-політичну сферу перебувають у стадії реформування та приведення у відповідність до сучасних європейських стандартів.

**ІІ. ПИТАННЯ**

**ОСНОВНІ СУБ’ЄКТИ АДМІНІСТРУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЮ СФЕРОЮ**

Адміністративно-політична сфера має особливих суб’єктів адміністрування, що обумовлено особливістю галузей, які утворюють дану сферу. Так, до адміністративно-політичної сфери традиційно належать царини (галузі) національної безпеки, оборони, закордонних справ, внутрішніх справ, юстиції, а також до неї відносять царину публічної служби. Загальними суб’єктами адміністрування для всіх галузей цієї сфери виступають Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в державі, Президент України – голова держави, Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади. Проте, найбільш цікавим та необхідним є аналіз саме спеціальних суб’єктів публічного адміністрування адміністративно-політичною сферою.

Систему суб’єктів публічного адміністрування в галузі національної безпеки становлять такі органи державної влади:

1. Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО України) є координаційним органом із питань національної безпеки й оборони при Президентові України. Функціями Ради національної безпеки й оборони України є координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони в мирний час; координація та здійснення контролю за діяльністю органів. виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та під час виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України тощо.

2. Служба безпеки України – це державний правоохоронний орган спеціального призначення, на який покладається в межах визначеної законодавством компетенції 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 із боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці.

3. Державна прикордонна служба України – орган, на який покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

4. Служба зовнішньої розвідки України – це державний орган, який здійснює розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній сферах. Служба зовнішньої розвідки України підпорядкована Президентові України та підконтрольна Президентові України й Верховній Раді України.

5. Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони – це орган Верховної Ради України, який утворюється з народних депутатів України для здійснення за окремими напрямами законопроектної роботи в галузі національної безпеки й оборони, підготовки й попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій. Комітет відповідальний перед Верховною Радою України та підзвітний їй.

6. Управління державної охорони України – це державний правоохоронний орган спеціального призначення. Головні завдання спеціальної служби спрямовані на забезпечення безпеки Президента України, вищих посадових осіб держави, а також на охорону адміністративних будівель та об’єктів органів державної влади України (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Верховний Суд України та інші).

7. Державна служба спеціального зв’язку та захисту інформації України – це державний орган, який призначений для забезпечення функціонування й розвитку державної системи урядового зв’язку, Національної системи конфіденційного зв’язку, формування та реалізації державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв’язку спеціального призначення, урядового фельд’єгерського зв’язку, а також інших завдань.

8. Державна служба України з надзвичайних ситуацій – це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України. Цей орган забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності.

9. Державна міграційна служба України – є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. ДМС у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства. Основними завданнями ДМС є: реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів; внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

10. Національна гвардія України - військове формування з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України (МВС) і призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян України, суспільства і держави від злочинних 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. Як самостійна силова структура існувала з 1991 по 2000, як військове формування з правоохоронними функціями на базі Внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України та залученням нових військових кадрів на добровольчій основі з 13 березня 2014 року. Національна гвардія функціонує в системі Міністерства внутрішніх справ України. Міністр внутрішніх справ України здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Національною гвардією України. До особового складу Національної гвардії України входять військовослужбовці та працівники. Військовослужбовці проходять військову службу за контрактом та за призовом. Військовослужбовці Національної гвардії України на період військової служби зупиняють членство в політичних партіях та професійних спілках. Існує Військовий резерв Національної гвардії України. Резервісти, які проходять службу у Резерві Нацгвардії, одержують відповідні військові знання. Безпосереднє військове керівництво Національною гвардією України здійснює командувач Національної гвардії України, який призначається Президентом України за поданням Міністра внутрішніх справ. Звільняється командувач НГУ рішенням Президента України.

11. Збройні сили України - військове формування, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності. Збройні сили України забезпечують стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного простору держави та підводного простору у межах територіального моря України а також беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом. З’єднання, військові частини і підрозділи Збройних сил України відповідно до закону можуть залучатися до здійснення заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану, боротьби з тероризмом і піратством, посилення охорони державного кордону, суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні і континентального шельфу України та їх правового оформлення, протидії незаконним перевезенням зброї, наркотичних засобів та психотропних речовин, ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, надання військової допомоги іншим державам, а також брати участь у міжнародному військовому співробітництві, міжнародних антитерористичних, антипіратських та інших міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки на підставі міжнародних договорів України та в порядку і на умовах, визначених законодавством України.

12. Національна поліція України - Національна поліція України (далі - поліція) - це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом.

**ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ:**

Таким чином,адміністративно-політична сфера відрізняється з-поміж інших галузей тим, що більшість суб’єктів публічногоадміністрування цією сферою становлять як суб’єкти владних повноважень загального характеру, так і органи спеціального призначення, які діють поза системою органів виконавчої влади та мають особливий нормативно встановлений статус. Також окремо слід відмітити те, що деякі науковці виділяють інших суб’єктів, окрім зазначених вище, таких як: український народ, Конституційний Суд України, суди, прокуратура, Національний банк України.

**ІІІ. ПИТАННЯ**

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРУВАННЯ ЦАРИНОЮ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Поняття «царина внутрішніх справ» у свідомості пересічного громадянина асоціюється насамперед з діяльністю органів внутрішніх справ і, відповідно, з діяльністю керівного у вказаній сфері публічного управління державного органу – Міністерства внутрішніх справ України.

Забезпечення публічної безпеки і порядку належить до сфери завдань публічної влади: Президента України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування.

Органи внутрішніх справ (ОВС) – до утворення Національної поліції України – [правозахисні органи](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BE%D1%85%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%96_%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8) державної [виконавчої влади](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%B0_%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0), які беруть участь у здійсненні функцій [держави](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0), спрямованих на забезпечення [законності](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C) та [правопорядку](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%8F%D0%B4%D0%BE%D0%BA), захист від протиправних посягань на життя, здоров’я, права та свободи [громадян](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%8F%D0%BD%D0%B8%D0%BD), власність, природне середовище, інтереси [суспільства](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE) та [держави](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0).

«Під органами внутрішніх справ слід розуміти [Міністерство внутрішніх справ України](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_%D0%B2%D0%BD%D1%83%D1%82%D1%80%D1%96%D1%88%D0%BD%D1%96%D1%85_%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8), головні управління МВС України в Криму, м. Києві та Київській області, управління МВС України в областях, м. Севастополі та на транспорті, їх міські, районні та лінійні відділи (управління), підрозділи, установи, навчальні заклади і науково-дослідні установи, що становлять єдину систему МВС України».

Основні завдання органів внутрішніх справ:

1. Забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх [прав](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D0%B1%27%D1%94%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D1%96_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0), [свобод](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B2%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4%D0%B8_%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B8) та [законних інтересів](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%96_%D1%96%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%B8).
2. Реалізація державної [політики](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0) боротьби із [злочинністю](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%BB%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C). З цією метою здійснюються профілактичні та [оперативно-розшукові](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%88%D1%83%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0_%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C) заходи щодо запобігання, виявлення, припинення та розкриття [злочинів](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%BB%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%BD).
3. [Профілактика правопорушень](https://uk.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%84%D1%96%D0%BB%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%83%D1%88%D0%B5%D0%BD%D1%8C&action=edit&redlink=1). МВС та його підрозділи на місцях вносять до центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ та організацій подання про необхідність усунення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень, організовують серед населення роз’яснювальну роботу з питань охорони [громадського порядку](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%8F%D0%B4%D0%BE%D0%BA) й боротьби із [злочинністю](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%BB%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C).
4. Охорона та забезпечення громадського порядку. Органи внутрішніх справ мають відповідні [повноваження](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F) у сфері забезпечення охорони [правопорядку](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%8F%D0%B4%D0%BE%D0%BA) на вулицях, майданах, у парках, скверах та інших громадських місцях; у сфері здійснення контролю за виконання правил перебування в Україні [іноземців](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D0%BE%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D1%86%D1%8C) та [осіб без громадянства](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%BF%D0%B0%D1%82%D1%80%D0%B8%D0%B4).
5. Виявлення та розслідування злочинів.
6. Охорона прав та законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності.

Формами діяльності органів системи МВС України (з урахуванням їхнього функціонального призначення) є: профілактична, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, виконавча, охоронна (на договірних засадах) та організаційно-правова діяльність. Певні особливості в управлінні й функціонуванні має система органів внутрішніх справ на [транспорті](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82), побудована з урахуванням специфіки забезпечення охорони громадського порядку та боротьби зі [злочинністю](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%BB%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C) на залізничному, повітряному, морському й річковому транспорті.

В Україні було прийнято закон про органи внутрішніх справ, протее його 7 серпня 2015 року було заветовано Президентом.

З набранням чинності Законом «Про Національну поліцію» (7 листопада 2015) органів внутрішніх справ в Україні не існує.

На даний час система внутрішніх справ складається з МВС України та центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються і координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Відносини у вказаній сфері характеризується нерівним статусом їх учасників, так як МВС є лідируючим суб’єктом. Державна політика в сфері внутрішніх справ характеризується відносною стабільністю, основними напрямами удосконалення відповідної сфери можна назвати системне реформування та поліпшення правового і соціального захисту як поліцейських так і представників інших служб.

Вказана царина сьогодні переживає кризу, що обумовлена необхідністю всебічної трансформації і потребує значного фінансового забезпечення. Кризові явища посилюються надмірною перевантаженістю, що певною мірою пов’язано з виконанням багатьох функцій. У зв’язку з цим чисельність працівників МВС досить значна, на їх утримання витрачається багато коштів.

На даний час система Міністерства внутрішніх справ України перебуває у стані трансформаційної перебудови. Загальні засади реформування сфери внутрішніх справ відбуваються згідно з національним та міжнародним законодавством у контексті євроінтеграції України.

Подальші кроки щодо трансформації інституцій, що утворюють дану царину на основі європейських правових стандартів, здійснювалися відповідно до Програми інтеграції України до Європейського Союзу, щорічних програм співробітництва між Україною і Організацією Північноатлантичного договору тощо.

Удосконалення системи управління органами внутрішніх справ потребує чіткого розмежування і забезпечення максимального співвідношення функцій Міністерства і підпорядкованих йому служб, органів та підрозділів.

В основу цього має бути покладено:

- забезпечення організаційної єдності і керованості системи;

- зміцнення штабної функції з метою підвищення ефективності управління, особливо оперативного, раціональної відмови від дублювання в роботі, зменшення на цій основі витрат на утримання управлінського апарату і посилення служб та підрозділів практичної спрямованості;

- забезпечення оптимального співвідношення функцій штабних, лінійно-галузевих і функціональних підрозділів у структурах управління;

- збереження на різних організаційних рівнях функцій координації, методичного керівництва, інформаційно-аналітичного обслуговування, контролю та інспектування, безпосереднього планування та організації проведення заходів державного і міжрегіонального рівня, а також організації реагування на надзвичайні ситуації та розкриття тяжких злочинів, що викликали широкий громадський резонанс, тощо.

В підсумку проведених реформ МВС України та підпорядковані йому органи повинні стати органами європейського зразку з чітко розмежованою юрисдикцією.

**ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ**

У царині внутрішніх справ лідируючим суб’єктом владних повноважень виступає Міністрство внутрішніх справ. Наразі МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від злочинних і кримінально протиправних посягань, боротьби із злочинністю, виявлення кримінальних правопорушень, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також забезпечує формування державної політики у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, у сферах цивільного захисту, в тому числі запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та ліквідації надзвичайних ситуацій, гідрометеорологічної діяльності, міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

**ВИСНОВКИ ДО ТЕМИ**

Підсумовуючи лекцію варто відмітити надзвичайну мобільність адміністративного законодавства, що регулює зазначену частину суспільного життя. В адміністративно-правовій теорії та практиці публічного адміністрування до сфери адміністративно-політичної діяльності відносять такі галузі, як оборона, національна безпека, внутрішні справи, закордонні справи, юстиція. Органи публічного адміністрування (виконавчої влади) окремими галузями є складовою частиною єдиної системи і активно здійснюють функції держави в даній сфері.

Положення, поняття, категорії, вивчені Вами під час прослуховування лекцій з предмету «Адміністративне право і процес» ще багато разів зустрінуться на інших предметах, адже публічне адміністрування присутнє пронизує всі сфери суспільного життя.

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ**

При опрацюванні матеріалу прочитаної лекції доцільно використовувати рекомендовану літературу. Варто докладно вивчити особливості адмініструючого впливу держави на адміністративно-політичну сферу, зокрема приділити увагу її складовим і її надзвичайній важливості для життєдіяльності держави у цілому. Готуючись до аудиторних занять варто звернути увагу на реорганізаційні процеси, що відбуваються в сфері публічного адміністрування в Україні. Увагу необхідно приділити офіційним назвам державних органів, їх функціям та завданням. Зазначену інформацію можна знайти на відповідних сайтах в мережі Інтернет. Окремо необхідно вивчити ключові слова і поняття та опрацювати нормативні акти МВС та Національної поліції зокрема.

**ТЕМА 8.**

**ПОНЯТТЯ, ОСОБЛИВОСТІ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ**

**(2 години)**

ПЛАН:

1. Рекомендована література
2. Мета лекції
3. Вступ
4. Поняття адміністративного процесу, його загальні та особливі риси
5. Принципи адміністративного процесу
6. Структура адміністративного процесу
7. Види та класифікація адміністративних проваджень
8. Висновки
9. Методичні поради щодо підготовки даної теми

**РЕКОМЕНДОВАНА Література:**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2005. № 35-36, № 37. - Ст.446.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984, додаток до № 51. – Ст.1122 (з наступними змінами та доповненнями).
4. Про судоустрій і статус суддів України: Закон України від 07.07.2010. // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2010. - № 41-42, N 43, N 44-45. - Ст.529.
5. Наказ МВС України від 28.07.1994 № 404 «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби поліції України».
6. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
7. Основи адміністративного судочинства в Україні. (навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік) / За заг. ред. Александрової Н.В., Куйбіди Р.О., -К.: Конус-Ю, 2006. -256 с.
8. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине.: Учебное пособие. Издание третье, переработанное и дополненное. — Х.:ООО «Одиссей, 2007. —360 с.
9. Білоусов Ю.В. Виконавче провадження: Навч. посіб.- К.: Прецедент, 2005.- 192 с.
10. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навч. посібник / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П.Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
11. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2008 – 624 с.
12. Административное право Украины: Учебник для ов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; Под ред. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

Метою даної лекції є формування у працівників поліції знань, вмінь та навичок, які відповідають професійно-кваліфікаційним характеристикам основних посад працівників Національної поліції України та завданням, які ставляться перед поліцією на конкретному етапі розвитку українського суспільства, що передбачає досягнення відповідного рівня підготовки курсанта.

Належне опанування даної теми дозволить сформувати уявлення курсанта про призначення, особливості адміністративно-процесуальної галузі права, її місце в системі юридичних наук. Міждисциплінарний зв’язок дисципліни «Адміністративний процес» та дисципліни «Адміністративне право» дозволить скласти повне уявлення про особливості та механізм регулювання суспільних відносин в галузі управління.

Після вивчення теми курсант повинен *знати* – основні наукові підходи до розуміння поняття основних концепцій правової природи адміністративного процесу, зв’язок адміністративно-процесуального права з іншими галузями права, загальні та особливі риси адміністративного процесу, структуру адміністративного процесу, класифікацію адміністративних проваджень; *вміти* – відтворювати основні поняття та категорії, що відображають сутність та зміст адміністративного процесу, використовувати засвоєні знання для розв’язання типових ситуацій, що виникають під час професійної діяльності працівників поліції, переосмислювати наявні знання стосовно нових фактів.

**ВСТУП**

Створення незалежної демократичної, соціальної, правової держави відповідним чином пов’язане з розбудовою ефективної, добротної, спрямованої на захист людини й громадянина правової системи. У розмаїтті її елементів чільне місце посідає адміністративне право як система правових норм, що регулюють управлінські та пов’язані з управлінням відносини, які виникають в основному в механізмі виконавчої влади, що також потребує перебудови й реформування.

Предметний науковий пошук і втілення його результатів у практику державотворення забезпечує формування за стандартами правової держави адміністративної юстиції, адміністративно-деліктного права, інститутів адміністративних послуг, позасудового захисту фізичних та юридичних осіб, а також інших складових діяльності публічної адміністрації.

Фактором забезпечення їх розвитку як інструмента демократичних перетворень постає адміністративний процес, який виражає динаміку, пов’язує право з конкретним буттям.

З’ясування змісту, соціальної ролі адміністративного процесу, різноманіття зв’язків у сфері діяльності публічної адміністрації дає можливість розглянути його як самостійну галузь права з єдиним предметом, методом та індивідуальною структурою.

Адміністративний процес – складне явище, системний характер якого обумовлюється значним обсягом предметної регламентації, що охоплює найрізноманітніші сфери діяльності публічної адміністрації та численні категорії індивідуальних справ. На цьому тлі вартою на особливу увагу постає проблема наукової детермінації окремих складових адміністративного процесу. Адже від того, наскільки динамічно буде вирішуватись проблема ланок системи адміністративного процесу, залежатиме вся кодифікаційна діяльність у царині адміністративно-процесуального права, а також ефективне функціонування усієї системи державної влади на благо людини, суспільства та держави у цілому.

**ПИТАННЯ І.**

**ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ, ЙОГО ЗАГАЛЬНІ ТА ОСОБЛИВІ РИСИ**

Виконавчо-розпорядницька діяльність адміністративних органів грає досить велику роль у житті суспільства, опосередкує порядок рішення великої кількості індивідуально-конкретних справ органами державної влади, адміністрацією підприємств, установ, організацій. Значною мірою ці справи зачіпають інтереси громадян, нерідко незалежно від їхнього бажання. Оформляючи придбаний автомобіль, одержуючи необхідну довідку, зробивши адміністративне правопорушення, громадяни вступають в адміністративно-процесуальні відносини, урегульовані нормами адміністративно-процесуального права, які спрямовані на правильне й оптимальне рішення конкретної адміністративної справи. Ці норми дозволяють реалізувати на практиці вимоги матеріально-правових норм.

Термін «процес» (від латинського *processus) — проходження, просування вперед.* Повертаючись до історично-правового витоку даного терміну слід зазначити, що більша частина території України донедавна перебувала під російською владою, українське право зазнавало домінуючого впливу російської юриспруденції. В цій частині історія права для нас є спільною. Так от, у російській юриспруденції термін «процес», використовувався, в сенсі, як судовий порядок вирішення справ. Приміром, в одному зі словників кінця XVIII століття процес визначається – «як записувати та здійснювати суд» («как записывать и производить суд»)[[18]](#footnote-18).

Як синонім до поняття «адміністративний процес» вживали також термін «адміністративна юстиція». Скажімо, у Словнику юридичних і державних наук 1902 року видання «адміністративний процес (юстиція)» визначається як «вирішення спорів щодо законності розпоряджень органів управління та самоврядування, що починаються особливим адміністративним позовом та здійснюються особливими установами, що називаються судами адміністративними. Мета адміністративного позову - досягнути скасування незаконного розпорядження»[[19]](#footnote-19).

Незважаючи на дискусії в теорії адміністративного процесу, про які йтиметься далі, у багатьох радянських словниках зберігся традиційний підхід до визначення поняття «процес». Наприклад, у Радянському енциклопедичному словнику 1985 року видання процес, з юридичної точки зору, визначається як «порядок розгляду справ у суді, судочинство; судова справа»[[20]](#footnote-20), хоча власне «адміністративний процес» визначається як «діяльність державних органів щодо вирішення конкретних адміністративних справ у сфері державного управління»[[21]](#footnote-21).

На цьому прикладі видно суперечливість у розумінні та визначеннях загального поняття «процес» і окремого – «адміністративний процес». Показово також, що в українському «Словнику іншомовних слів» процедура тлумачиться як «офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для здійснення або оформлення якихось справ»[[22]](#footnote-22), а «процес» як «визначений законом порядок діяльності слідчих і судових органів при розслідуванні і розгляді кримінальних, а також інших справ; сам розгляд справи судом»[[23]](#footnote-23). Таким чином, навіть незважаючи на специфіку адміністративного права за часів СРСР, в нашій юридичній мові термін «процес» насамперед застосовувався для позначення судового розгляду справ.[[24]](#footnote-24)

З огляду на теоретико-правові основи, процес є сукупністю взаємопов’язаних дій, спрямованих для досяг­нення певного результату. У свою чергу, юридичний процес - це сукупність взаємопов’язаних дій, урегульованих процесуальними нормами права. Якщо норми матеріального права, скажімо, визна­чають наявність певних прав у особи, то саме завдяки нормам процесуального права зазначені права втілюються у реальне житія. Іншими словами, юридичний процес закріплює порядок прова­дження певних дій.

Адміністративний процес правомірно посідає місце серед ін­ших видів юридичного процесу - кримінального, цивільного, госпо­дарського. Щоправда певні схожі риси межують із відмінностями, про які буде сказано нижче. Палкі дискусії з приводу визначен­ня та ролі адміністративного процесу ведуться ще від 60-х років XX ст. Початок було покладено двома монографіями відомих російських вчених:

* Н. Г. Салищевої «Административный процесс в СССР» (1964 р.) та
* В. Д. Сорокіна «Проблемы административного процесса» (1968 р.).

Перший автор сприймала адміністративний процес суто в полі вирішення (розв’язання) конфліктних (юрисдикційних) справ. В свою чергу, другий дослідник доводив необхід­ність розуміння адміністративного процесу більш широко, з ура­хуванням як юрисдикційної складової, так і діяльності органів виконавчої влади із забезпечення реалізації норм матеріального права у справах позитивного (неконфліктного) характеру.

На сьогодні дві різні позиції стосовно тлумачення адміністративного процесу трансформувались у його вузьке та широке розуміння, так звану юрисдикційну та управлінську концепції адміністративного процесу.

Пропонуємо розглянути більш детальніше два зазначених основних підходу. І так, *юрисдикційна концепція* адміністративного процесу характеризується певними характерними рисами:

1. У цілому ставить адміністративний процес в один ряд із кримінальним і цивільним процесами, які існують для забезпечення зв’язковості виконання норм матеріального права.
2. В основі - діяльність із розв’язання спорів і застосуванню заходів примусу.
3. Адміністративне провадження - більш широка категорія, ніж адміністративний процес.

4. Об’єднавче визначення адміністративного процесу: це - врегульований правом порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу.

В свою чергу, *управлінська концепція* адміністративного процесу, визначає, що:

1. Це - юридична форма реалізації повноважень органів виконавчої влади.
2. Призначення - забезпечення реалізації матеріальних норм зава (причому не тільки адміністративного, а й конституційного, фінансового, сімейного тощо).
3. Адміністративне провадження - складова частина адміністративного процесу.
4. Поряд з іншим, визначає порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення (але це - не головна і не єдина частина адміністративного процесу).
5. Об’єднавче визначення адміністративного процесу: це - врегульовані правом порядок розгляду індивідуально-конкретних справ, що виникають в сфері державного управління.

Сьогоднішній стан розвитку науки адміністративного права до­зволяє прийти до висновку про доцільніше сприйняття управлінської концепції адміністративного процесу.

Причин, згідно з якими можна зробити саме такий висновок багато, основними з них є:

* необхідність визначення чіткого порядку втілення у життя справ позитивного характеру (реєстрація, ліцензування, атестація тощо);
* недоцільність орієнтації адміністративного процесу лише на юрисдикційну (конфліктну) діяльність, не посідає провідного місця (як щодо значущості, так і стосовно кількості справ).

Останнім часом все більше прихильників набуває так звана,оновлена «судова концепція» розуміння адміністративного процесу. Певний повшток цьому надало прийняття Кодексу адміністративного судочинства, що законодавчо закріпив визначення адміністративного процесу, як правовідносин, що клались під час здійснення адміністративного судочинства.

Загалом, на сьогодні судова концепція виглядає наступним чином:

**Адміністративний процес**

**Адміністративні процедури**

**Адміністративне судочинство**

Тобто, адміністративний процес включає в себе правовий інститут адміністративного судочинства – розгляд адміністративними судами публічно-правових спорів, що виникають у сфері управління та правового інституту адміністративних процедур, що відбуваються в діяльності позасудових органів.

Дискусійним залишається питання віднесення інституту притягнення осіб до адміністративної відповідальності до адміністративних процедур, з підстав того, що більша частина адміністративних правопорушень, все ж таки розглядаються судами, тому з певною умовністю можливо бути віднесено до адміністративних процедур.

Загалом, на думку багатьох вчених, **адміністративна процедура** *– це встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ.*

В юридичній літературі існують різні визначення поняття адміністративного процесу. Так, професор О.В. Кузьменко визначає адміністративний процес як урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб’єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ[[25]](#footnote-25).

В свою чергу професор В.Б. Авер’янов вважає, що адміністративний процес – врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів виконавчої влади, їх посадових осіб, інших уповноважених суб’єктів, спрямовану на реалізацію матеріальних норм адміністративного, а також інших галузей права при здійсненні проваджень щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ.[[26]](#footnote-26)

На нашу думку, адміністративний процес можна характеризувати як таким: суспільство найняло державу та її органи для надання сервісу у вигляді адміністративних послуг забезпечення законності, прав, свобод та інтересів учасників правовідносин, охорони громад­ського порядку та конституційного ладу.

Отже, підсумовуючи існуючі погляди стосовно тлумачення ад­міністративного процесу, слід зазначити можливість використання такого визначення, **адміністративний процес** - *це урегульова­ний правом порядок розгляду і розв’язання адміністративних справ, що реалізується в рамках діяльності органів публічної адміністрації та деяких інших владних суб’єктів.*

Існує думка, про те що, термін «адміністративний процес» необхідно розуміти виключно як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства (п. 5 ч. 1 ст. 3 КАС України). До недавнього часу серед вітчизняних науковців переважала точка зору, що адміністративний процес необхідно розуміти як діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також їх посадових і службових осіб щодо застосування матеріальних норм адміністративного, а в деяких випадках й інших галузей права. Разом з тим зауважимо, що подібне розуміння адміністративного процесу після прийняття КАС України, який, до речі, був внесений на розгляд Верховної Ради України під назвою Адміністративно-процесуальний кодекс України, не зникло зі сторінок наукової літератури. Сьогодні, як і п’ять-десять років тому, можна зустріти заклики до необхідності розуміння адміністративного процесу виключно у ракурсі розмов про діяльність суб’єктів публічного управління.

На думку професора В.Б. Авер’янова адміністративний процес виступає специфічним (оскільки не є класичним у згаданому вище розумінні) видом юридичного процесу і завдяки врегулюванню адміністративно-процесуальними нормами має притаманні йому цілі (мету), структуру і суб’єктів.[[27]](#footnote-27)

*Ціль* адміністративного процесу - це заздалегідь заплановані результати, досягнення яких можливо за допомогою відповідних засобів і способів.

*Завдання* адміністративного процесу виражають собою поняття, що відображає необхідність для суб’єкта здійснити певні дії, спрямовані на досягнення мети процесу. Таким чином, ціль процесу визначає наявність комплексу відповідних завдань, рішення яких і дозволяє досягти намічену мету.

*Найважливішою метою адміністративного процесу*є належне, засноване на неухильному дотриманні законів регулювання діяльності всіх суб’єктів процесу на всіх його стадіях і етапах.

Виходячи з того, що адміністративний процес є видом юридичного процесу, тому йому притаманні всі ознаки останнього.

Насамперед, адміністративний процес здійснюють тільки уповноважені на те суб’єкти. Законодавцем чітко регламентовано компетенцію державних органів, їх посадових осіб, органів правосуддя та деяких інших органів щодо вирішення індивідуально-конкретних справ у ході адміністративно-процесуальної діяльності.

Впорядкованість адміністративного процесу обумовлено наявністю чіткої системи дій по проведенню операцій з приписами норм права. Очевидно, що без дій по вибору та аналізу приписів правових норм, без з’ясування їх змісту неможливе розв’язання завдань процесу та досягнення його мети.

Процес розгляду конкретної адміністративної справи немислимий без проміжного та кінцевого закріплення певних фактів, що відіграють роль своєрідних сходинок на шляху до встановлення юридичних наслідків. Тільки після їх закріплення у відповідних процесуальних документах такі факти стають юридичними.

Урегулювання процесуальних дій суб’єктів адміністративного процесу є запорукою того, що кінцевий результат буде досягнутий, а відсутність належної процесуальної регламентації означає по суті некерованість їх дій, ставить під сумнів досягнення реальної мети процесу.

Розгляд адміністративної справи (більшою мірою це стосується справ, що мають спірний характер) неможливо уявити без встановлення певних фактичних даних і конкретних обставин. Не випадково в ст. 245 КУпАП законодавець прямо орієнтує на своєчасне, всебічне, повне й об’єктивне з’ясування обставин кожної справи про адміністративне правопорушення. Важко уявити розв’язання цього завдання без використання різноманітних методів і засобів юридичної техніки, досягнень науково-технічного прогресу. Про це свідчить та обставина, що в числі учасників справ про адміністративні правопорушення виділяється така процесуальна фігура, як експерт, тобто особа, що володіє спеціальними знаннями в певній галузі людської діяльності.

І, нарешті, найважливішою обставиною, що характеризує адміністративний процес, слід визнати те, що адміністративно-процесуальна діяльність завжди ґрунтується на праві, пов’язана з реалізацією матеріальних норм адміністративного права, а в деяких випадках — і норм інших галузей права, наприклад, під час реалізації окремих норм такої порівняно молодої галузі права, як підприємницьке право стосовно державної реєстрації суб’єктів підприємницької діяльності. Адміністративний процес має і певні особливості, що дозволяють відмежувати його від інших видів юридичного процесу, зокрема кримінального та цивільного.

Адміністративний процес здебільшого пов’язаний із виконавчо-розпорядчою діяльністю, тоді як кримінальний і цивільний процеси регламентують діяльність щодо відправлення правосуддя в кримінальних та цивільних справах. Проте це не означає, що адміністративний процес аж ніяк не пов’язаний із правосуддям. Одна з форм його здійснення, а саме — розгляд судами певних категорій справ про адміністративні правопорушення, становить собою не що інше, як правосуддя в адміністративних справах.

Будучи врегульованою адміністративно-процесуальними нормами часткою управлінської діяльності, адміністративний процес має притаманні тільки йому зміст, динамічність і взаємозв’язок з нормами адміністративного матеріального права, а також з нормами інших матеріальних галузей права (фінансового, земельного, екологічного тощо).

Будь-яке явище, зокрема й адміністративний процес, глибоко пізнається тоді, коли поряд із визначенням наводяться його харак­терні риси. Це дозволяє певним чином зосередитися на основних особливостях цього явища.

*Характерні риси адміністративного процесу:*

* це різновид юридичного процесу, який водночас має певні суттєві відмінності від кримінального та цивільного процесів;
* це різновид управлінської діяльності;
* комплексний характер, що проявляється у розгляді як пози­тивних справ, так і конфліктних питань, у застосуванні адміністра­тивного примусу;
* чітка регламентація адміністративно-процесуальними нор­мами;
* проміжні та кінцеві стадії закріплюються у спеціальних документах;
* широке коло суб’єктів.

**Висновки до питання.** Адміністративний процес правомірно посідає місце серед ін­ших видів юридичного процесу - кримінального, цивільного, госпо­дарського та включає в себе правовий інститут адміністративного судочинства – розгляд адміністративними судами публічно-правових спорів, що виникають у сфері управління та правового інституту адміністративних процедур, що відбуваються в діяльності позасудових органів.

На сьогодні в сучасній адміністративно-процесуальній науці виокремлюють три основні концепції розуміння адміністративного процесу: юрисдикційна, управлінська та судова.

Загалом адміністративний процес - це урегульова­ний правом порядок розгляду і розв’язання адміністративних справ, що реалізується в рамках діяльності органів публічної адміністрації та деяких інших владних суб’єктів.

**ПИТАННЯ ІІ.**

**ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ**

З’ясуванню сутності адміністративного процесу значною мірою сприяє аналіз його принципів, вихідних, засадничих ідей, згідно з якими здійснюють адміністративно-процесуальну діяльність.

*Принцип законності* становить найважливіший принцип адміністративного процесу й характеризується як режим відповідності суспільних відносин, що виникають у цій сфері, законам і підзаконним актам держави, атмосфера взаємодії та взаємостосунків держави й громадян.

Реалізація принципу законності в адміністративно-процесуальній сфері спирається на низку умов, до яких слід віднести єдність законності, верховенство права, гарантованість прав і свобод громадян, недопустимість протиставлення законності та доцільності, невідворотність стягнення за порушення закону.

*Принцип правової рівності* ґрунтується на конституційних положеннях про рівність громадян перед законом. Відповідно до ст. 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права й свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Наведене повною мірою стосується й інших суб’єктів адміністративного процесу, тобто вимоги закону однаково поширюються на всі без винятку державні органи та їх посадових осіб, що здійснюють адміністративно-процесуальну діяльність. Своє конкретне втілення принцип правової рівності знаходить у формуванні правового статусу суб’єктів адміністративного процесу.

*Принцип охорони інтересів особи та держави*. Найважливішим завданням діяльності державних органів є охорона конституційного ладу нашої держави, встановленого порядку управління, державного та суспільного порядку. Це завдання реалізують з метою охорони інтересів держави, однак при цьому в демократичному, правовому суспільстві забезпечення охорони інтересів держави слугує підставою додержання інтересів усіх законослухняних членів цього суспільства. Ось чому забезпечення охорони інтересів держави тісно пов’язано із забезпеченням охорони інтересів особи взагалі та громадян держави зокрема. Тут наявний зворотний зв’язок. Охорона інтересів особи, громадянина - найважливіший чинник стабільності цивільного суспільства і, отже, належного функціонування державного апарату та держави в цілому.

*Принцип офіційності* адміністративного процесу виражається в закріпленні обов’язку державних органів, їх посадових осіб здійснювати розгляд і вирішення індивідуально-конкретних справ і пов’язані з цим дії (збирання необхідних матеріалів і доказів) від імені держави й переважно за державний рахунок.

*Принцип об’єктивної істини* спрямований на повне виключення з процесу проявів суб’єктивізму, однобічності в аналізі дій суб’єктів процесу, покликаний забезпечити встановлення та оцінку реальних фактів, які мають значення для прийняття обґрунтованого рішення у конкретній адміністративній справі. Не випадково, наприклад, законодавець як основне завдання в справі про адміністративне порушення закріпив необхідність своєчасного, всебічного, повного й об’єктивного з’ясування обставин кожної справи, вирішення її точно відповідно до законодавства. З такою необхідністю законодавець пов’язує оцінку досліджуваних у ході розгляду справи доказів.

*Принцип гласності*. Втілення в життя цього принципу обумовлено потребою широкої поінформованості суспільства про діяльність державних органів, їх посадових осіб щодо здійснення адміністративно\_процесуальних функцій. Поряд із правом громадян на одержання інформації про діяльність органів держави, закріпленим у ст. 43 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р.1, законодавець прямо зобов’язує відповідні органи повідомляти громадян про прийняті ними рішення. Так, ст. 14 Закону України «Про об’єднання громадян» вказує на необхідність для легалізуючого органу повідомляти про офіційне визнання об’єднання громадян у засобах масової інформації. Окремі урядові постанови майже повністю присвячено питанням інформування громадян.

*Принцип здійснення процесу державною мовою* й забезпечення права користуватися рідною мовою відбиває найважливіший аспект діяльності всіх державних органів, їх посадових осіб - повагу національної гідності всіх громадян України. Розгляд конкретних справ ведуть державною мовою України, проте громадянин, який не володіє українською мовою, може брати участь у процесі, користуючись своєю рідною мовою. При цьому йому повною мірою забезпечують одержання всієї необхідної інформації і можливість донести власну інформацію до відома органу або посадової особи, що розглядає конкретну адміністративну справу. На це спрямовано участь у процесі такої процесуальної фігури, як перекладач.

*Принцип презумпції невинуватості та правомірності дій громадян.* Додержання цього принципу має слугувати основною передумовою для ходу й результатів юрисдикційного адміністративного процесу.

Основні риси презумпції невинуватості громадян полягають у тому, що вони відбивають об’єктивне правове становище, що виражає думку держави стосовно винуватості особи або правомірності її дій, а не думку конкретних суб’єктів процесу.

Доказування невинуватості або правомірності дій особи є її правом, а не обов’язком. Особу вважають невинною у вчиненні адміністративного правопорушення або її дії вважають правомірними, доки винність особи або неправомірність її дій не буде доведено в установленому законом порядку, а сама постанова або рішення в конкретній справі не повинні ґрунтуватися на припущеннях.

Презумпція правомірності правової позиції громадянина *-* це правове положення, згідно з яким особа, яка подає скаргу, повинна вважатися такою, яка має правомірні підстави для скарги доти, доки інше не буде встановлено відповідно до закону.

Ознаки презумпції правомірності правової позиції громадянина:

* попереднє визнання наявності підстав для подання скарги;
* права та обов’язки щодо доведення правомірності правової позиції громадянина мають бути розділені між: а) громадянином, який подає скаргу; б) органом (посадовою особою), що розглядає скаргу; в) органом (посадовою особою), дії чи бездіяльність якого оскаржуються;
* рішення за скаргою не повинно ґрунтуватися на припущен­нях, а всі сумніви щодо правомірності правової позиції громадя­нина мають тлумачитися на його користь.

В адміністративному судочинстві даний принцип відображається в тому, що при розгляді адміністративних справ про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб’єкта владних повноважень обов’язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову (ч. 2 ст. 71 КАСУ).

*Принцип швидкості та економічності процесу* обумовлений оперативністю виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. Визначення конкретних, порівняно невеликих строків розгляду та вирішення адміністративної справи є чинником, який, з одного боку, виключає зволікання, а з іншого - дозволяє впорядкувати рух справ, увести процес у визначені часові рамки. Порівняно з кримінальним і цивільним процесами ведення більшості адміністративних справ з матеріального погляду є менш обтяжливим для держави. Однак це не означає, що певні фінансові витрати й організаційні труднощі мають стати на заваді належному веденню процесу, забезпеченню захисту прав і законних інтересів громадян.

Принцип самостійності в прийнятті рішення насамперед виключає будь-яке втручання інших органів і посадових осіб у адміністративно\_процесуальну діяльність суб’єктів, уповноважених вести процес. З іншого боку, це дає змогу підвищити відповідальність за прийняття рішень, сприяє їх законності та обґрунтованості. Неухильне проведення в життя цього принципу не дозволяє органу або посадовій особі перекладати обов’язки щодо вирішення справ, які належать до їх компетенції, на інші, в тому числі, нижчі інстанції.

Слід відзначити, що втілення в життя названих принципів адміністративного процесу стає можливим за допомогою спеціально встановлених для цього процесуальних способів і засобів. Вони складають активну характеристику адміністративно-процесуальної діяльності, утворюють її організаційну основу та виступають своєрідним процесуальним інструментарієм.

**Висновки до питання.** Основні принципи адміністративного процесу цілком відповідають загально-правовим принципам юридичної науки. До них слід віднести принципи: законності, верховенства права, гласності, відкритості процесу, забезпечення права на захист, правові презумпції тощо.

**ПИТАННЯ ІІІ.**

**СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ.**

Переходячи до розгляду питання щодо визначення структури адміністративного процесу, слід погодитись з позицією професора Ю.П. Битяка, що однією з найважливіших особливостей адміністративного процесу є коло охоплюваних ним суспільних відносин. Ця обставина значною мірою передбачає структуру адміністративного процесу.[[28]](#footnote-28)

Аналіз наукових праць видатних вчених-адміністративістів дає нам можливість наголосити, що в цілому всі вони розглядають адміністративний процес як сукупність адміністративних проваджень, що в цілому співвідносяться з ним як категорії загального та особливого.

Переходячи до визначення структури адміністративного процесу, то слід зазначити, що в структурно він має таку побудову:

**Адміністративний процес**

**Адміністративні провадження**

**Стадія адміністративного провадження**

**Процесуальний етап**

**Процесуальна дія**

Слід наголосити, що зазначена структура адміністративного процесу в більшій мірі відповідає саме управлінській (широкій) концепції розуміння адміністративного процесу.

Структура адміністративного процесу - це сукупність окремих проваджень, кожне з яких характеризує певну послі­довність процесуальних дій.

У визначенні структури адміністративного процесу міститься термін «провадження». Даючи поняття, необхідно вказати, що серед науковців відсутній єдиний підхід до розуміння даної категорії.

Так О.В. Кузьменко визначає адміністративне провадження як «вид адміністративного процесу, який об’єднує послідовно здійснювані уповноваженим суб’єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ».[[29]](#footnote-29)

Ю.М. Козлов детермінує провадження «як нормативно врегульований порядок здійснення процесуальних дій, який забезпечує законний та обов’язковий розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об’єднаних спільністю предмета»[[30]](#footnote-30).

Розглядаючи адміністративне провадження частиною адміністративного процесу, В.К. Колпаков визначає його як особливий вид адміністративної діяльності щодо вирішення справ певної категорії на підставі загальних та спеціальних процесуальних норм[[31]](#footnote-31).

Теоретики права стверджують, що провадження - це якісно однорідна група процесуально-процедурних дій по владній реалізації будь-яких відособлених матеріально-правових норм. Такі дії об’єднуються єдністю кінцевої мети, потребами професійної спеціалізації праці щодо правозастосування, міркуваннями щодо підвищення ефективності правового регулювання.

Стадії адміністративного провадження мають певні власні ознаки, а саме:

по-перше, вони здійснюються послідовно, тобто одна операція змінює другу, утворюючи своєрідний ланцюг дій;

по-друге, розташування операцій у цьому ланцюгу має невипадковий характер. Їх послідовність логічно визначена. Так, винесення постанови у справі не може передувати такій операції, як складання протоколу про адміністративні правопорушення;

по-третє, різним видам адміністративних проваджень притаманні різні за характером i призначенням операції. Відрізняються вони i за ступенем урегульованості адміністративно-процесуальними нормами;

по-четверте, здійснення тієї або іншої операції у тому або іншому провадженні визначається адміністративно-процесуальними нормами i виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права.

Дослідивши наведені дефініції адміністративного провадження, можливо надати власне визначення категорії «адміністративне провадження» як регламентовану положеннями адміністративно-процесуальних актів, владно-управлінську діяльність уповноважених суб’єктів публічної адміністрації, щодо розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ у сфері державного управління.

Провадження - це частинка адміністративного процесу. Провадження по розгляду конкретної індивідуальної справи є первинним елементом структури адміністративного процесу. Кожне таке провадження є своєрідною «цеглиною» у фундаменті адміністративного процесу.

Зазначимо, що представники теорії адміністративного та процесуального права у переважній більшості випадків проводять і подальший класифікаційний поділ проваджень. Так, провадження розгляду конкретної справи поділяються на певні стадії, які, в свою чергу, поділяються на етапи та дії. Означені логічні операції, є продовженням структури адміністративного процесу.

Наступним елементом структури адміністративного процесу виступає «стадія адміністративного провадження».

Стадії існують у будь-якому адміністративному провадженні. Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої стадії, які не повторюються в інших видах. Саме тому через стадії, через їх аналіз характеризуються адміністративні провадження. Тобто, розглянути або дати характеристику тому чи іншому адміністративному провадженню здебільшого означає – проаналізувати кожну з його стадій.

Треба зазначити, що стадії одних видів проваджень зафіксовані в нормативному порядку, інших – не зафіксовані i являють собою специфічний результат доктринального узагальнення чинних у тій чи іншій сфері правил.

Розкриваючи правовий зміст даної дефініції слід зазначити, що більшість науковців розкривають дане поняття, як «послідовно змінюючи одна одну операції, що логічно пов’язані між собою та в своїй сукупності спрямовані на забезпечення здійснення адміністративного провадження».

Існує дуже багато точок зору правників щодо кількості стадій в окремих провадженнях, але це не має принципового характеру. Стадії можна подовжувати, можна дробити на окремі дії, називати основними або допоміжними, давати їм різні назви тощо. Принципово важливим тут є те, що у підсумку стадії повинні повно i точно відображати цілісну картину провадження, як сукупність окремих дій або операцій, що здійснюються у процесі реалізації адміністративно-правових норм.[[32]](#footnote-32)

На нашу думку доречно вести мову про наявність п’яти основних стадій адміністративного провадження:

1. *Порушення провадження.*
2. *Розгляд справи.*
3. *Прийняття рішення в справі.*
4. *Оскарження рішення.*
5. *Виконання прийнятого рішення.*

На стадії порушення провадження відбувається процесуальний початок відповідної діяльності уповноваженого суб’єкта, що спрямована на вирішення адміністративної справи. Так, наприклад у провадженні щодо адміністративних деліктів початком порушення провадження буде момент виявлення адміністративного правопорушення відповідним суб’єктом юрисдикції, а в провадженні щодо розгляду звернень громадян – отримання уповноваженим органом звернення.

На цій стадії характерне необхідних процесуальних документів – протоколу про адміністративне правопорушення, заповнення облікової картки або картки особистого прийому тощо.

Стадія розгляду справи характеризується проведенням певних процесуальних дій що направленні на з’ясування всіх обставин справи, дослідження доказів, аналіз поданих документів, їх перевірка тощо.

Слід зазначити, що деякі науковці поєднують дві стадії «порушення провадження» та «розгляд справи» в одну, що на нашу думку не має принципового значення для розуміння сутності та структури адміністративного процесу.

Стадія прийняття рішення у справі, в ході якої дають юридичну оцінку зібраної інформації, повно та всебічно досліджують матеріали справи з метою встановлення об’єктивної істини, приймають конкретне рішення.

Стадія оскарження або опротестування рішення у справі, що носить факультативний характер.

Стадія виконання прийнятого рішення, в ході якої логічно завершується діяльність у адміністративній справі. Важливість цієї стадії обумовлено тим, що без неї все провадження у справі фактично втрачає сенс, набуваючи чисто формального характеру.

У свою чергу, в стадіях адміністративно-процесуальної діяльності є ще більш низькорівневі елементи - процесуальні етапи та процесуальні дії, якими наповнені стадії адміністративного провадження. Кожна стадія адміністративно-процесуальної діяльності складається з певних проміжних фрагментів. Так, у стадії порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення можна виділити етап припинення правопорушення та застосування відповідних заходів, що забезпечують провадження в справі, наприклад, адміністративного затримання.

Етапи адміністративного провадження – це сукупність послідовних процесуальних дій, об’єднаних єдиною проміжною метою на певному відтинку конкретного адміністративного провадження.

Процесуальним етапам притаманна наявність своїх безпосередніх цілей і завдань, а також кола суб’єктів їх здійснення (складання протоколу про правопорушення).

Дія адміністративного провадження - це найменший структурний елемент адміністративного процесу.

Адміністративно-процесуальні дії становлять основу конструкції всієї системи адміністративного процесу.

**Висновки до питання.** Структуру адміністративного процесу потрібно розглядати через призму трьох основних концепцій розуміння адміністративного процесу.

Загалом, адміністративний процес складається з адміністративного судочинства та адміністративних процедур. Адміністративні процедури (адміністративні провадження) поділяються на п’ять основних стадій (може бути яке менше, так й більше): порушення, розгляд, прийняття рішення, оскарження, виконання.

**ПИТАННЯ ІV.**

**ВИДИ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ**

Виділення окремих проваджень у межах адміністративного процесу обумовлено низкою чинників. Насамперед кожному провадженню притаманні свої мета й коло завдань, які розв’язують для досягнення цієї мети. Справді, мета провадження в справах про адміністративні правопорушення одна, а провадження за заявою громадянина - зовсім інша. Згідно з цим слід розрізняти й завдання названих проваджень.

Реальний розподіл адміністративного процесу на відповідні процесуальні провадження відбиває об’єктивну необхідність суспільного розділення праці та професіональної спеціалізації діяльності різних уповноважених суб’єктів. При цьому виділення конкретних проваджень у межах адміністративного процесу пов’язано й з необхідністю врегулювання певних, якісно однорідних суспільних відносин, що складаються в адміністративно-процесуальній сфері та, отже, набувають характеру процесуальних правовідносин.

На думку Ю.П. Битяка за функціональною ознакою в структурі адміністративного процесу можуть бути виділені:

а) провадження, що носять установчий характер (провадження по утворенню державних органів, суб’єктів підприємницької діяльності);

б) провадження, що мають правотворчий характер (провадження по відпрацюванню та прийняттю нормативних актів);

в) правоохоронні провадження (провадження в справах про адміністративні правопорушення, провадження по скаргах громадян);

г) правонаділяючі провадження (провадження по реалізації контрольно-наглядових повноважень).[[33]](#footnote-33)

Крім того, більшість авторів виділяють звичайне та прискорене провадження. При цьому прискорене провадження (наприклад, провадження в справі про адміністративне правопорушення) характеризується спрощеною процесуальною регламентацією, мінімальною кількістю процесуальних актів, певною «спресованістю» стадій.

У загальному вигляді під час класифікації за індивідуально-конкретними справами систему адміністративних проваджень, що складають структуру адміністративного процесу, може бути подано таким чином:

1) провадження по відпрацюванню та прийняттю нормативних актів;

2) провадження по прийняттю індивідуальних актів управління;

3) провадження по оскарженню рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб, що порушують права громадян;

4) провадження по зверненнях громадян;

5) провадження по застосуванню адміністративно-попереджувальних заходів і заходів адміністративного припинення;

6) провадження в справах про адміністративні правопорушення;

7) дисциплінарне провадження;

8) провадження по реалізації контрольно-наглядових повноважень;

9) реєстраційно-дозвільне провадження;

10) провадження по приватизації державного майна;

11) діловодство;

12) установче провадження.

На відміну від інших видів юридичного процесу (цивільного та кримінального), адміністративний процес не може бути зведений лише до правозастосовних функцій. Ця обставина обумовлює наявність у його структурі таких проваджень, як провадження по відпрацюванню та прийняттю нормативних актів і провадження по прийняттю індивідуальних актів управління. По суті зазначені провадження регламентують порядок підготовки й прийняття підзаконних нормативно-правових актів різного рівня. Впорядкування таких процедур, уведення їх у чіткі процесуальні межі слугують важливою гарантією доцільності та законності підзаконних актів, які видають у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності.

Іншою важливою гарантією законності прийнятих рішень є можливість оскарження рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб, що порушують права громадян. Тому в структуру адміністративного процесу входить провадження по оскарженню таких рішень, дій або бездіяльності, які містять детальну регламентацію адміністративного й судового порядку розгляду та вирішення скарг громадян.

Такий вид адміністративного провадження, як реєстраційно-дозвільне провадження, спрямований на впорядкування відносин, пов’язаних із об’єктами, обіг яких має певні обмеження й на використання яких потрібний спеціальний дозвіл, що видають компетентні органи. Зокрема, це стосується придбання, збереження та використання вогнепальної зброї, різноманітних вибухових речовин. Разом з тим, таке провадження може бути прикладом реалізації контрольно-наглядових повноважень, одним із аспектів яких є, наприклад, реєстрація транспортних засобів у ДАІ, перевірка їх технічного стану.

Останнім часом на практиці широко реалізують такий вид адміністративного провадження, як установче провадження. Це провадження становить процесуальну регламентацію специфічної діяльності, пов’язаної з формуванням, ліквідацією, реорганізацією або перетворенням органів державного управління та інших суб’єктів. Прикладом такого провадження може бути утворення різних суб’єктів підприємницької діяльності.

Кожне з наведених проваджень, залежно від характеру індивідуально-конкретних справ, може бути більш деталізовано.

Так, у реєстраційно-дозвільному провадженні виділяють провадження по реєстрації транспортного засобу в ДАІ, провадження по реєстрації суб’єктів підприємницької діяльності, провадження по ліцензуванню та квотуванню, провадження по видачі громадянам дозволу на придбання гладкоствольної мисливської зброї тощо.

У свою чергу, провадження по прийняттю індивідуальних актів управління може включати такі конкретні види проваджень, як провадження про заохочення громадян, провадження по комплектуванню особового складу (наприклад, по прийому до вузу) та ін.

Можливі й ситуації, коли окремі адміністративні провадження охоплюють своїм змістом частку інших проваджень. Так, хід установчого провадження по створенню нової державної організації містить як окремий етап її реєстрацію (внесення до державного реєстру).

О.В. Кузьменко пропонує поділяти всі адміністративні провадження на дві групи, в залежності від наявності або відсутності в правовідносинах ознак конфлікту.

*Неконфліктні провадження:* предметом цієї групи є окремі адміністративні провадження неконфліктного характеру. В її рамках правова оцінка поведінки тієї чи іншої особи є необов’язковою. Вона має місце як одна з умов задоволення тих чи інших клопотань, причому предметом правового оцінювання є відповідні документи. Дана група не має на меті застосування примусових заходів. Її результат – задоволення законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, а також забезпечення ефективної роботи публічної адміністрації. У рамках цієї групи процесу можливо здійснення правоохоронної діяльності, але характер її інший, а саме: факт видачі дозволу чи проведення реєстрації свідчить про те, що дозвіл або зареєстрована діяльність відповідає вимогам законності.

*Конфліктні провадження:* в основі змісту даної групи адміністративного процесу лежить вирішення адміністративно-правового конфлікту. Розглядаючи окремі провадження, в основі яких лежить вирішення адміністративно-правового конфлікту (наприклад, провадження щодо розгляду скарги громадянина), необхідно дати правову оцінку поведінки сторін, які сперечаються, оскільки немає реальної можливості для пошуку правильного, тобто основаного на вимогах чинного законодавства чи підзаконних актах рішення, яке підводить підсумок у розгляді конфлікту. В цьому і є зміст вирішення конфлікту публічною адміністрацією. Крім того, треба зазначити, що у суперечці, яка виникла, важливу роль відіграє правова оцінка поведінки сторін.[[34]](#footnote-34)

Ви­ходячи з факту наявності у суспільному житті й діяльності державних органів великої кількості адміністративних проваджень, нові з яких з’являються поряд із розвитком суспільних відносин між особою та державою і всередині державних органів, актуальнішим постає питання розроблення класифікації адміністративних проваджень.

За думкою професора С.Г. Стеценко, адміністративні провадження можно класифікувати:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***Залежно***  ***від суб’єкта***  ***розгляду справи*** |  | Які реалізуються у діяльності судів |
|  | Які реалізуються в діяльності органів публічної адміністрації |
|  |  |  |
| ***Залежно від характеру адміністративної справи*** |  | Юрисдикційні |
|  | Неюрисдикційні |
|  |  |  |
| ***Залежно від характеру врегульованості*** |  | Звичайні |
|  | Спрощені |

За формою здійснення адміністративного провадження їх можна поділити на три групи:

1. *провадження в сфері управління;*
2. *провадження з адміністративного судочинства;*
3. *адміністративно-деліктні провадження.*

1. Провадження в сфері управління складаються під час вирі­шення конкретної індивідуальної справи органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими чи службови­ми особами або іншим суб’єктом, який на основі законодав­ства уповноважений розглядати і вирішувати адміністративні справи в інстанційному (адміністративному, позасудовому) по­рядку, крім притягнення до адміністративної відповідальності.

До проваджень у сфері управління належать: а) проваджен­ня за заявою суб’єкта звернення з приводу реалізації суб’єктивних прав і обов’язків фізичними чи юридичними особами; б) провадження за ініціативою органа владних повноважень у зв’язку з реалізацією контрольно-наглядових функцій та застосування заходів адміністративного примусу, крім накладення адміністра­тивних стягнень; в) провадження за скаргою суб’єкта звернен­ня з приводу розгляду скарг фізичних чи юридичних осіб на рішення, дії чи бездіяльність органів владних повноважень, їх посадових (службових) осіб у позасудовому (адміністративно­му, інстанційному) порядку.

2. Провадження з адміністративного судочинства — це роз  
гляд і вирішення адміністративним судом публічно-правового спору, у якому хоча б однією із сторін є орган виконавчої вла­ди, орган місцевого самоврядування їх посадова чи службова особа або інший суб’єкт, який здійснює функції на основі за­конодавства в сфері державного управління, в тому числі й на виконання делегованих повноважень.

До проваджень з адміністративного судочинства належать:

а) провадження в суді першої інстанції; б) провадження в окре­мих категоріях адміністративних справ; в) апеляційне прова­дження; г) касаційне провадження; ґ) провадження за винятко­вими обставинами; д) провадження за нововиявленими обста­винами.

3. Адміністративно-деліктні провадження — це розгляд і ви­рішення адміністративних справ, пов’язаних із вчиненням ад­міністративних проступків та притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності.

До адміністративно-деліктних проваджень належать:

а) про­вадження в справах про адміністративні правопорушення;

б) деліктні провадження у разі прийняття нового Кодексу Украї­ни про адміністративні (чи кримінальні) проступки (делікти).

**Висновки до питання.** Класифікація адміністративних проваджень різноманітна. Залежно від обраного критерію адміністративні провадження поділяються на певні групи, що відносяться до регулювання різних видів суспільних відносин. При чому, в адміністративному судочинстві така різноманітність відсутня. Провадження в адміністративних судах поділяються на провадження в судді: першої, апеляційної та касаційної інстанції.

Вдалою класифікацією слід вважати поділ проваджень в адміністративному процесу на дві основні групи: юрисдикційні (конфліктні) та неюрисдикційні (неконфліктні) провадження.

**ВИСНОВКИ до теми**

Виходячи з вищенаведеного можливо зробити певні висновки, а саме:

Адміністративний процес здебільшого пов’язаний із виконавчо-розпорядчою діяльністю, тоді як кримінальний і цивільний процеси регламентують діяльність щодо відправлення правосуддя в кримінальних та цивільних справах.

Адміністративний процес - це урегульова­ний правом порядок розгляду і розв’язання адміністративих справ, що реалізується в рамках діяльності органів публічної адміністрації та деяких інших владних суб’єктів.

Адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ.

Адміністративний процес характеризується різноманітністю правових принципів, основні з яких: верховенства права, законності, правової рівності сторін, охорони інтересів особи та держави, офіційності (публічності), принцип об’єктивної істини, гласності (відкритості), здійснення процесу державною мовою й забезпечення права користуватися рідною мовою тощо.

Структура адміністративного процесу - це сукупність окремих проваджень, кожне з яких характеризує певну послі­довність процесуальних дій.

Адміністративне провадження - регламентована положеннями адміністративно-процесуальних актів, владно-управлінську діяльність уповноважених суб’єктів публічної адміністрації, щодо розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ у сфері державного управління.

Стадії існують у будь-якому адміністративному провадженні. Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої стадії, які не повторюються в інших видах.

Доречно вести мову про наявність п’яти основних стадій адміністративного провадження:

1. Порушення провадження.
2. Розгляд справи.
3. Прийняття рішення в справі.
4. Оскарження рішення.
5. Виконання прийнятого рішення.

Етапи адміністративного провадження – це сукупність послідовних процесуальних дій, об’єднаних єдиною проміжною метою на певному відтинку конкретного адміністративного провадження.

Адміністративно-процесуальні дії становлять основу конструкції всієї системи адміністративного процесу.

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ**

При опрацюванні матеріалу прочитаної лекції доцільно використовувати рекомендовану літературу. Додаткову інформацію можна знайти на відповідних сайтах в мережі Інтернет. Окремо необхідно вивчити ключові слова і поняття та опрацювати нормативні акти МВС та Національної поліції зокрема.

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, курсанту необхідно:

* 1. Проаналізувати міждисциплінарні зв’язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.
  2. Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів МВС.
  3. Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.
  4. Відповідно до робочої навчальної програмами з дисципліни, скласти необхідні службові документи.
  5. Опанувати питання для самостійної підготовки та самоконтролю:
* розкрийте правову природу та сутність адміністративного процесу. Порівняйте адміністративний процес з іншими видами юридичного процесу;
* охарактеризуйте основні наукові підходи до розуміння адміністративного процесу;
* розкрийте дефініцію «адміністративний процес»;
* визначте основні принципи адміністративного процесу;
* в чому полягає сутність та зміст принципу верховенства права та законності;
* розкрийте структуру адміністративного процесу та зміст його основних елементів;
* класифікуйте адміністративні провадження на свій вибір.

**ТЕМА 9. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ НОРМИ ТА ВІДНОСИНИ. СУБ’ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ**

**(2 години)**

**П Л А Н**

1. Рекомендована література
2. Мета лекції
3. Вступ
4. Поняття та структура адміністративно-процесуальних норм
5. Види адміністративно-процесуальних норм
6. Поняття та зміст адміністративно-процесуальних відносин
7. Суб’єкти адміністративно-процесуального права
8. Висновки
9. Методичні поради щодо підготовки даної теми

**РЕКОМЕНДОВАНА Література:**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2005. № 35-36, № 37. - Ст.446.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984, додаток до № 51. – Ст.1122 (з наступними змінами та доповненнями).
4. Про судоустрій і статус суддів України: Закон України від 07.07.2010. // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2010. - № 41-42, N 43, N 44-45. - Ст.529.
5. Наказ МВС України від 28.07.1994 № 404 «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби поліції України».
6. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
7. Основи адміністративного судочинства в Україні. (навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік) / За заг. ред. Александрової Н.В., Куйбіди Р.О., -К.: Конус-Ю, 2006. -256 с.
8. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине.: Учебное пособие. Издание третье, переработанное и дополненное. — Х.:ООО «Одиссей, 2007. —360 с.
9. Білоусов Ю.В. Виконавче провадження: Навч. посіб.- К.: Прецедент, 2005.- 192 с.
10. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навч. посібник / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П.Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
11. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2008 – 624 с.
12. Административное право Украины: Учебник для ов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; Под ред. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

Метою даної лекції є формування у працівників поліції знань, вмінь та навичок, які відповідають професійно-кваліфікаційним характеристикам основних посад працівників Національної поліції Українита завданням, які ставляться перед поліцієюна конкретному етапі розвитку українського суспільства, що передбачає досягнення відповідного рівня підготовки курсанта.

Після вивчення теми курсант повинен *знати* – поняття та структуру адміністративно-процесуальної норми, її загальні та особливі риси, види адміністративно-процесуальних норм, поняття, зміст та особливості адміністративно-процесуальних відносин, поняття та види суб’єктів адміністративного процесу їх процесуальний статус; *вміти* – відтворювати основні поняття та категорії, що відображають особливості, сутність та структуру адміністративно-процесуальної норми, класифікувати суб’єктів адміністративного процесу залежно від їх ролі в проваджені, використовувати засвоєні знання для розв’язання типових ситуацій, що виникають під час професійної діяльності працівників поліції, переосмислювати наявні знання стосовно нових фактів.

**ВСТУП**

Як ми вже вивчили з вами, адміністративний процес є не тільки юрисдикційним та управлінським, а й неюрисдикційним. Ця велика група процесуальних норм, які поділяються як за родовими, так і за видовими ознаками. Вона характеризується наявністю окремих підсистем процесуальних норм та їх субпідсистем.

Норми є головною складовою правової галузі. Як стіна складається з цеглинок, так кожна галузь права складається з норм. Не є винятком і адміністративно-процесуальне право.

Адміністративно-процесуальні норми покликані регулювати порядок застосування адміністративно-правових норм матеріального характеру, тобто головна їх мета існування – приведення в дію кореспондуючих норм матеріального права в сфері управління.

В межах даної лекції, ми з вами повинні дослідити механізм виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин та розкрити їх зміст, охарактеризувавши його окремі складові елементи.

Окрема увага буде приділена суб’єктам адміністративного процесу, їх видам та особливостям правосуб’єктності.

**ПИТАННЯ І.**

**ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ**

Як стіна складається з цеглинок, так й будь-яка галузь права складається з правових норм, що виступають як її первина складова. Вони мають назву адміністративно-процесуальних, та закладеною в них силою забезпечують регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу реалізації органами публічної влади або їх посадовими особами встановленого порядку вирішення різноманітних адміністративних справ, з пріоритетною орієнтацією на забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян. В свою чергу, даний порядок вирішення адміністративних справ саме й встановлюється адміністративно-процесуальними нормами. Являючись елементарною першочерговою частиною адміністративного процесу, а в більш широкому розумінні частинкою адміністративно-процесуального права, адміністративно-процесуальній нормі притаманні загальні риси правових норм:

* за своєю природою є загальнообов’язковим правил поведінки;
* встановлюється або санкціонується державою;
* завжди закріплюється в офіційних документах (формально-визначений характер);
* обов’язкова до виконання;
* забезпечена державним примусом;
* адресована всім учасникам суспільних відносин, що нею регулюються.

З одного боку, дані риси притаманні й правовим нормам інших галузей права, з огляду на це краще зазначити їх як загальні. З іншого боку, враховуючи саме процесуальний характер адміністративного процесу є всі підстави вести мову про наявність наряду з загальними рисами також й спеціальних рис адміністративно-процесуальної норми.

Для повного уявлення про це, в першу чергу необхідно пояснити про правову природу адміністративного процесу. Як відомо з теорії права увесь масив юридичних норм поділяється на два види: *матеріальні та процесуальні.*

З огляду на це, правові галузі вітчизняної правової системи поділяються на матеріальні та процесуальні. В свою чергу до останніх відносять кримінально-процесуальне право, цивільно-процесуальне та адміністративно-процесуальне. Всі інші галузі права є матеріальними.

Матеріальні норми встановлюють суб’єктів правовідносин та межи їх компетенції, визначають їх права та обов’язки, принципи їх діяльності. В загальному розумінні матеріальні норми відповідають на питання: «Що слід робити, якщо …?», «Хто повинен здійснити дії?», «Що дозволено, а що заборонено?» та ін. В свою чергу процесуальні норми визначають порядок, способи, методи, суб’єктів, строки реалізації матеріальних норм, тобто відповідають на питання «Як діяти, в який строк?».

Приміром приклад. Громадянин К. нецензурно лаявся в громадському місці. Що це? Вірно – правопорушення. За це К. повинен понести адміністративну відповідальність. Це матеріальні норми, які вказують що за протиправні дії настає відповідальність. Але яким чином К. повинен понести відповідальність? Саме в цей момент включаються в дію процесуальні норми, які передбачають обов’язкове складання протоколу про адміністративне правопорушення, його розгляд уповноваженим органом або посадовою особою, під час якого встановлюються обставини, досліджуються докази, заслуховуються пояснення свідків та правопорушника, після приймається справедливе та об’єктивне рішення (винесення постанови) та обов’язкове виконання постанови (сплата штрафу або виконання громадських робіт тощо). Тобто, процесуальні норми сприяють та змушують матеріальні норми почати діяти. Вони нібито той механізм за допомогою якого матеріальне право знаходить своє практичне відображення в певному процесі.

Говорячи про особливості адміністративно-процесуальних норм, то в цьому питанні слід погодитись з позицією О.В. Кузьменко, що виділяє наступні особливі риси:

*1. Сервісна функція адміністративно-процесуальних норм*, полягає в тому, що існування норм адміністративно-процесуального права викликано лише необхідністю чіткої регламентації порядку реалізації кореспондуючих матеріальних норм. Норми матеріального права покликані здійснювати безпосередній вплив на суспільні відносини (економічні, соціальні, виробничі, полі­тичні, культурні) публічно-управлінської сфери, в свою чергу адміністративно-процесуальні норми такої самостійної зовнішньої цілі не мають, тобто вони виконують виключно сервісну або обслуговуючу роль стосовно матеріальних норм, і є інструментом їх реалізації в життя.

*2. Похідний характер норм адміністративно-процесуального права* прямо випливає з їх попередньої якості. Мета процесуальних норм - за­безпечення реалізації норм матеріальних галузей права, які не можуть існувати без останніх. Тобто поява матеріальних норм права завжди передує появі норм процесуальних.

1. *Полігалузевий (від грецьк. численний, широкий) характер організуючого впливу адміністративно-процесуальних норм.*

На відміну від норм кримінально-процесуального та цивільного процесуального права, які обслуговують лише однойменні мате­ріальні галузі (кримінальне і цивільне право), адміністративно-процесуальні норми встановлюють порядок реалізації норм цілої низки матеріальних галузей - адміністративного права, митного права, земельного права, трудового права та інших.

1. *Наявність особливого предмета регулювання.* Норми адміні­стративно-процесуального права регламентують чітко визначену сферу соціальних відносин - публічно-управлінських, організую­чих суспільних відносин з приводу реалізації встановленого адмі­ністративно-процесуальним законодавством порядку вирішення адміністративних справ.
2. *Розгалужена система джерел адміністративно-процесу­ального права.* Норми інших процесуальних галузей вста­новлюються або встановлюються виключно вищими органами держави, в свою чергу адміністративно-процесуальні норми приймаються практично усією вертикаллю органів публічної влади. Це обумовлює особливість системи джерел адміністративно-процесуального права.

Адміністративно-процесуальні норми містяться не лише в Кон­ституції України, міжнародних договорах, кодексах та законах України, а й у підзаконних нормативних актах Президента України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування усіх рівнів, Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України.

*6.* *Спрямованість на реалізацію «позитивних» матеріальних правовідносин.* Зазначена особливість адміністративно-процесуальних норм проявляється у їхньому порівнянні з нормами інших процесуальних галузей (кримінально-процесуального та ци­вільного процесуального) права. Норми зазначених галу­зей завжди спрямовані на врегулювання суперечки про право і тіс­но пов’язані із застосуванням заходів державного примусу. На від­міну від них переважна більшість норм адміністративно-процесуального права покликана забезпечувати реалізацію «неконфліктних» (позитив­них) правовідносин, що складаються у ході виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної влади.

*7. Широта кола суб’єктів застосування адміністративно-процесуальних норм.* Коло суб’єктів застосування норм криміналь­но-процесуального та цивільного процесуального права є порівня­но вузьким (суди, органи попереднього слідства, дізнання, прокуратури та деякі інші органи (їхні посадові особи) та чітко визначені законодавцем. В свою чергу, адміністративно-процесуальні норми, навпаки, застосовуються практично усім масивом виконавчо-розпорядчих органів - від керівників підрозділів державних підприємств до Президента України.

Таким чином, узагальнюючи зазначене, в нас є можливість надати визначення поняття **адміністративно-процесуальної норми** як *встановлене або санкціоноване державою та забезпечене її примусом загальнообов’язкове правило поведінки, за допомогою якого регулюються суспільні відносини, що виникають в процесі розгляду та вирішення адміністративних справ.*

**Структура адміністративно-процесуальної норми.**

Переходячи до розгляду питання структури адміністративно-процесуальної норми слід зазначити що як і норми інших галузей права адміністративно-процесуальна норма є складним системним утворенням, що має власну структуру.

На думку О.В. Кузьменко структура адміністративно-процесуальної норми – це її внутрішня будова, логічно обумовлена система взаємодіючих та взаємозалежних елементів.[[35]](#footnote-35)

З теорії права нам відома «класична» модель побудови будь якої правової норми, що передбачає наявність трьох взаємопов’язаних елементів – *гіпотези, диспозиції та санкції*.

**Гіпотеза** – це частина адміністративно-процесуальної норми, в якій визначаються фактичні умови, за яких настає чинність усієї норми права, норма застосовується та повинна виконуватись. Гіпотеза відповідає на питання: коли? де? в якому разі? за якої умови?[[36]](#footnote-36)

На думку більшості науковців існують таки види гіпотез:

*Відносно визначена* – містить елементи адміністративно-процесуального розсуду, певні вказівки, що надають правозастосувачу право самостійно вирішувати питання про можливість її застосування, тобто наявності підстав вступу норми в дію. Зазвичай такі гіпотези формуються за допомогою семантичних конструкцій: «за необхідності», «у разі потреби», «у випадку, коли є підстави вважати», «з урахуванням обставин», «з власної ініціативи» тощо.[[37]](#footnote-37)

*Абсолютно визначена гіпотеза* чітко формулює сферу застосування адміністративно-процесуальної норми, що виключає можливість суб’єкта правозастосовної діяльності приймати те або інше рішення з урахуванням умов та особливостей. Тобто норма вступає в дію у випадку прямо зазначеному у гіпотезі, іншого законодавець не надає.

Залежно від кількості умов дії адміністративно-процесуальної норми гіпотези можливо поділити на *прості та складні*. У простій гіпотезі формулюється лише одна умова реалізації норми, а в складній – дві або більше. Найчастіше, в адміністративній науці, зустрічаються прості гіпотези.

**Диспозиція** – елемент адміністративно-процесуальної норми, що саме і встановлює правило поведінки, за яким учасники адміністративно-процесуальних правовідносин потрібні діяти у разі настання умов, що зазначені у гіпотезі.

Типовою ознакою диспозиції є з одного боку її імперативність, тобто неможливість змінити правило поведінки, що встановлено законодавцем, з іншого боку частина адміністративно-процесуальних норм має дозвільну диспозицію, тобто коли законодавець дозволяє окремим учасникам відносин самостійно визначити свою поведінку.

Залежно рівня конкретизації встановленого правила поведінки суб’єкта, диспозиції поділяють на *прямі* (єдиний можливий варіант поведінки), *альтернативні* (кілька варіантів поведінки) та *бланкетні* (жодним чином не конкретизує характер поведінки та відсилає за роз’ясненням до іншого нормативного акту, застосовуючи такі правові конструкції, як: «у випадках встановлених законом», «в порядку встановленому законодавством» тощо).

**Санкція** – частина адміністративно-процесуальної норми в якій зазначаються заходи адміністративно-правового примусу в разі порушення диспозиції норми.

Слід зазначити, що виключно незначний масив адміністративно-процесуальних норм характеризується наявністю власної санкції.

**Висновки до питання.** Адміністративно-процесуальна норма - встановлене або санкціоноване державою та забезпечене її примусом загальнообов’язкове правило поведінки, за допомогою якого регулюються суспільні відносини, що виникають в процесі розгляду та вирішення адміністративних справ.

Структура адміністративно-процесуальної норми складається з трьох елементів: гіпотеза, диспозиція, санкція.

**ПИТАННЯ ІІ.**

**ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ**

У теорії адміністративно-процесуального права значна увага приділяється класифікації адміністративно-процесуальних норм. На думку В.Б. Авер’янова класифікація норм – це розподіл їх на види (групи) залежно від обраного критерію (ознаки).[[38]](#footnote-38) Число критеріїв таких класифікацій (а отже і самих класифікацій) є практично необмеженим, тому давайте розглянемо виключно основні з них, що використовуються в різних інших галузях права.

Правильне розмежування адміністративно-процесуальних норм має важливе теоретичне та практичне значення для науки адміністративно-процесуального права. Воно надає нам можливість більш чіткіше відобразити характер адміністративно правового регулювання та обирати найбільш корисні для певних об’єктів регулювання правові засоби.

Так О.В. Кузьменко за обсягом предмета правового регулювання поділяє адміністративно-процесуальні норми на:

*загально-галузеві* (їхня дія поширюється на всю сферу адміністративно-процесуальних відносин);

*інституціональні* (регламентують суспільні відносини в межах окремих інститутів адміністративно-процесуального права):

* провадження за розглядом звернень громадян;
* адміністративно-позовного провадження;
* виконавчого провадження;
* провадження розгляду справ про адміністративні делікти;
* нормотворчого провадження;
* контрольного провадження;
* дозвільного провадження;
* реєстраційного провадження;
* провадження із застосування заходів заохочення та ін.[[39]](#footnote-39)

Професор С.Г. Стеценко та професор В.Б. Авер’янов за юридичним змістом (деякі автори називають цей критерій за формою припису, за формою вираження) виділяють такі види норм:

*зобовязуючі (приписні)* – містять в собі вимогу виконати певні дії, тобто містять юридичну вказівку діяти відповідним чином при настанні передбачених нормою умовах;

*забороняючи (категоричні, імперативні)* – заборона виконувати певні дії, тобто містять в собі заборону, при настанні визначених нормою умов, на вчинення тих чи інших дій;

*уповноважуючі (дозволяючі, дозвільні, диспозитивні)* – передбачають право суб’єкта адміністративно-процесуальних відносин самостійно вирішувати питання про здійснення відповідних дій, тобто передбачають можливість адресати діяти у рамках вимог даної норми на власний розсуд, але з дотриманням правового режиму, що нормою встановлюється. Такі дозволи дають можливість вибору того чи іншого варіанта дії у межах певного правового режиму, що створюється даною нормою;

*стимулюючі (заохочувальні)* – містять засоби матеріального та морального впливу для забезпечення належної поведінки учасників адміністративно-процесуальних відносин, тобто забезпечують відповідну поведінку суб’єкта за допомогою певних засобів заохочення;

*рекомендаційні* – містять рекомендації, що не мають юридично обов’язкового характеру, а лише дають можливість пошуку найбільш доцільних варіантів розв’язання покладених завдань. Особливість правової природи цих норм у тому, що рекомендації, які містяться у цих нормах, не мають юридично обов’язкового характеру, тобто не містять прямих приписів.[[40]](#footnote-40)

Залежно від підходу до поняття адміністративного процесу (вузька чи управлінська концепції розуміння адміністративного процесу) виділяють:

*адміністративно-процедурні норми* – забезпечують порядок реалізації норм у сфері публічного управління, внутрішньо-організаційної та контрольної діяльності;

*адміністративно-юрисдикційні норми* – забезпечують порядок реалізації норм щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та в адміністративному судочинстві.

За сферою соціальних відносин, в якій вони діють, необхідно виділити адміністративно-процесуальні норми, що регулюють адміністративно-процесуальні відносини у сфері:

*економіки та її основних галузях* (промисловість, будівництво, сільське господарство, транспортна галузь тощо);

*соціально-культурній сфері* (освіта, наука, охорона здоров’я);

*внутрішніх справ* тощо.

За юридичною силою адміністративно-процесуальні норми поділяють на:

*норми законодавчого рівня* (Конституція, Закони та Кодекси України);

*норми відображені у актах Президента України;*

*норми закріплені у нормативних актах органів виконавчої влади;*

*норми у актах судової влади.*

За дією в часі виділяють *постійні (безстрокові) та тимчасові* адміністративно-процесуальні норми.

За дією в просторі виділяють норми *загальнодержавні* (діють на всю територію держави), *регіональні* (діють на територію певного регіону), *місцеві* (діють на територію окремої адміністративно-територіальної одиниці), *локальні* тощо.

**Висновки до питання.** Класифікація адміністративно-процесуальних норм досить різноманітна. Залежно від обраного критерію поділу, адміністративно-процесуальні норми можуть поділятись на: постійні та тимчасові; загальні, місцеві та локальні; норми законів та підзаконних актів тощо.

**ПИТАННЯ ІІІ.**

**ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ВІДНОСИН**

Правовідносини належать до фундаментальних категорій правових наук. У правовідносинах існує адміністративно-процесуальне право, без правовідносин право не живе, не розвивається, не дихає.

Для правильного розуміння сутності адміністративно-процесуальних правовідносин потрібно дослідити основні категорії на яких вони базуються.

З теорії права нам відомо, що адміністративно-процесуальні відносини ґрунтуються на двох типах відносин – *суспільні відносини* (стосунки між людьми в процесі їх діяльності) та *правовідносини* (урегульовані нормами права суспільні зв’язки).

Інакше кажучи, в процесі розвитку суспільства між його суб’єктами закономірно спочатку виникають суспільні відносини з того чи іншого приводу. Держава для збереження порядку в суспільстві, дотримання певної дисципліни, запобігання хаосу, для задоволення власних державних потреб приходить до висновку про необхідність регулювання даних суспільних відносин. З цією метою держава в особі державних інституцій створює та нормативно закріплює певну правову норму яка саме й буде діяти на суспільні відносини, перетворюючи їх з суспільних на правовідносини.

Іншими словами **адміністративно-процесуальні відносини** – *це результат впливу адміністративно-процесуальних норм на поведінку учасників адміністративного процесу, у зв’язку з чим між ними виникають певні правові зв’язки.*

Основними передумовами виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин є:

*юридична* – наявність норми адміністративно-процесуального права. Норма права, це нібито «правова шапка» яку одягають на суспільні відносин та створюють таким чином правовідносини;

*соціально-правова* – наявність кореспондуючих матеріальних правовідносин, тобто матеріальні правовідносини реалізуються за допомогою процесуальних. Відсутність матеріальних правовідносин, закономірно призводить до безрезультатності існування процесуальних. Головне призначення процесуальних правовідносин забезпечити функціонування матеріальних, тобто заставити їх діяти. Таким чином, процесуальні правовідносини завжди є похідними від матеріальних та виникають лише з метою практичної реалізації останніх;

*фактична передумова* – адміністративно-процесуальні відносини виникають, змінюються та припиняються лише з настанням конкретних життєвих обставин, які прийнято називати юридичними фактами.

Виникнення адміністративно-процесуальних відносин можливо представити як юридичний рівень об’єктивізації загальної волі держави в реальній поведінці учасників суспільних відносин. Процес виникнення правовідносин має три послідовних стадії: перша – визначається необхідність (доцільність) і можливість встановлення конкретного адміністративно-процесуального відношення; на другій стадії створюється бажана юридична модель поведінки учасників, що знаходить своє закріплення в правовій нормі, інакше кажучи аналіз бажаної поведінки призводить до виникнення норми права і на третій стадії відбувається реалізації новоствореної правової норми, виникають правовідносини.

Як будь-які відносини, врегульовані за допомоги норм права, адміністративно-процесуальні мають свою структуру, тобто сукупність взаємопов’язаних обов’язкових елементів (складових), а саме: *суб’єкт, об’єкт та зміст.*

*Суб’єкт* – це учасник адміністративно-процесуальних відносин, який має конкретні права та обов’язки.

На думку О.В. Кузьменко суб’єктами адміністративно-процесуальних правовідносин є органи публічної влади, фізичні та юридичні особи, які вступають у фактичні соціально-правові зв’язки з приводу реалізації встановленого порядку вирішення адміністративно правових справ.[[41]](#footnote-41)

Перелік конкретних суб’єктів, наділених процесуальними правами та обов’язками адміністративному процесі дуже широкий. До суб’єктів процесу належать громадяни України, іноземці, особи без громадянства, Президент України, Верховна рада України, органи виконавчої влади всіх рівнів (Кабінет міністрів України, міністерства, центральні відомства, комітети тощо) та їх посадови особи, судові установи України, органи та посадові особи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності та набагато інших.

Традиційно всіх суб’єктів адміністративно-процесуальних відносин поділяють на індивідуальних (громадяни) та колективних (всі інші), але цікавою є класифікація суб’єктів запропонована професором О.В. Кузьменко в залежності від ролі суб’єкта процесу яку він відіграє в провадженні, про що ми поговоримо в наступному питанні.

*Об’єкт* адміністративно-процесуальних відносин – це ті матеріальні, духовні та інші соціальні цінності, заради яких саме й виникають правовідносини. До об’єктів можливо віднести: поведінку людей (Ю.М. Козлов) та діяльність органів, установ, організацій; строки; документи; стани (О.В. Кузьменко); інформація; матеріальні цінності та речі (Г.І. Петров); здоров’я, гідність людини (С.Г. Стеценко) тощо.

*Змістом* адміністративно-процесуальних відносин виступають суб’єктивні юридичні права та обов’язки учасників правовідносин, що реалізуються ними в рамках адміністративного процесу. Юридичні права – міра дозволеної поведінку суб’єкта, що закріплюється у відповідній правовій нормі.

*Ознаки адміністративно-процесуальних правовідносин.* Адміністративно-процесуальним правовідносинам притаманні загальні риси, що характерні для інших видів юридичних відносин:

* завжди регламентуються правовими нормами;
* в них приймає участь дві та більше сторін;
* умовою їх виникнення, зміни або припи­нення є настання юридичних фактів;
* у правовідносинах сторони завжди наділені взаємообумовленими суб’єктивними правами та кореспондуючими їм обов’язками;
* практична реалізація прав та обов’язків одного з учасників забезпечується мож­ливістю застосування державного примусу тощо.

Поряд з цим, адміністративно-процесуальним правовідносини притаманна низка особливостей:

* завжди виникають у зв’язку з реалізацією норм матеріальних га­лузей права, що регламентують суспільні відносини у сфері публічного управління;
* регулюються нормами адміністративно-процесуального права;
* одним з учасників адміністративно-процесуальних правовідно­син завжди виступає орган публічної адміністрації або його посадова осо­ба, що наділений державно-владними повнова­женнями з організації і ведення адміністративного процесу;
* відносини можуть виникати за ініціативою будь-якої із сторін. При цьому незгода або небажання іншої сторони не стають на заваді їх виникненню;
* переважна більшість адміністративно-процесуальних право­відносин мають неконфліктний, управлінський характер. Саме це відрізняє їх від правовідносин інших процесуальних галузей права.

*Класифікація адміністративно-процесуальних правовідносин* передбачає виділення їх певних видів залежно від різних критеріїв. У галузевій теорії існує велика кількість класифікацій тому пропоную розглянути найбільш значущі з них:

1. Відповідно до сфери суспільного життя, у якій вони функ­ціонують, адміністративно-процесуальні правовідносини поділя­ють на такі види: правовідносини, що складаються у сфері економіки; у політичній; у сфері підприємництва; у соціально-культур­ній сфері тощо.

2. На відміну від інших процесуальних галузей, адміністративно-проце­суальні правовідносини складаються не лише з приводу реалізації норм однойменної матеріальної галузі (адміністративного права), а й інших юридичних галузей. Розрізняють адміністративно-процесуальні правовідносини, що спрямовані на реа­лізацію норм: адміністративного права; земельного права; трудового права; сімейного права; господарського права; митного права; житлового права; кримінально-виконавчого права; міжнародного права; цивільного права; фінансового права; аграрного та інших галузей права.

3. Залежно від внутрішньогалузевої сфери застосування адміністративно-процесу­альних правовідносин, що виникають у різноманітних сферах адміністративного процесу, залежно від виду провадження, виділяють такі, що виникають у ході:

* провадження з розгляду звернень громадян;
* провадження з розгляду справу адміністративних судах;
* дисциплінарного провадження;
* виконавчого провадження;
* провадження з розгляду справ про адміністративні делікти;
* нормотворчого провадження;
* контрольного провадження;
* дозвільного провадження;
* реєстраційного провадження
* провадження з розгляду заяв та пропозицій громадян;
* провадження із застосування заходів заохочення тощо.

4. За наявністю або відсутністю конфлікту в основі адмініст­ративної справи адміністративно-процесуальні правовідносини поділяють на:

* конфліктні (складаються в ході юрисдикційних проваджень: адміністративно-позовного, виконавчого, дисциплінарного та ін.);
* неконфліктні (виникають при здійсненні управлінських про­ваджень: ліцензійного, наглядового, дозвільного, атестаційного тощо).

5. Залежно від виконуваних функцій та завдань адміністративно-процесуальні правовідносини класифікуються на такі:

регулятивні правовідносини – до них належать ті, що пов’язані з реалізацією, умовно кажучи, «позитивної» функції адміністративно-процесуального права, тобто супроводжують нормальний процес реалізації суб’єктивних прав та виконання юридичних обов’яз­ків у адміністративно-процесуальній сфері. До регулятивних належать практично всі адміністративно-про­цесуальні правовідносини неконфліктного характеру;

охоронні правовідносини – пов’язані з реалізацією засобів адміністративної відповідальності до правопорушників. До них відносяться ті, що безпосередньо пов’язані з реалізацією правоохоронної функції адміністративно-процесуального права. Дані правовідносини завжди містять у собі елемент юридичного конфлікту та певний спосіб його подолан­ня. Зазначена функція реалізується за допомогою застосування заходів адміністративно-процесуаль­ного примусу: попередження (особистий огляд, огляд і вилучення речей, документів, відсторонення від керування транс­портними засобами); припинення (адміністративне затримання, видалення із зали, де відбувається судове засідання); примушення до виконання юридичного обов’язку (привід, тимчасове вилучення доказів).

6. За складом учасників адміністративно-процесуальні пра­вовідносини поділяють на двосторонні та багатосторонні.

7. Характером взаємодії суб’єктів правовідносин, дає нам змогу виокремити горизон­тальні та вертикальні адміністративно-процесуальні правовідно­сини:

вертикальні правовідносини характерні типові для публічно-управлінської діяльності субординаційні зв’язки між суб’єктом і об’єктом управління, тобто вони будуються за класичною схемою «керівник» – «керований» або «суб’єкт контролю» – «підконтрольний суб’єкт»;

горизонтальні правовідносини, в свою чергу, виникають між фактично і юридично рівноправними суб’єктами, тобто в діяльності непідконтрольних один одному суб’єктах, діяльності на паритетних основах. В таких правовідносинах відсутня характерна для «вертикальних» ознака підконтрольності сторін.

**Висновки до питання.** Адміністративно-процесуальні відносини – це результат впливу адміністративно-процесуальних норм на поведінку учасників адміністративного процесу, у зв’язку з чим між ними виникають певні правові зв’язки. Їх зміст складаю три основні елементи: суб’єкт, об’єкт та зміст.

**ПИТАННЯ ІV.**

**СУБ’ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА**

Як відомо з теорії права у загальнотеоретичному розумінні суб’єктом права визначають особу (фізичну або юридичну), що за законом володіє здатністю мати і реалізовувати безпосередньо або через представника права і юридичні обов’язки.

Адміністративно-процесуальне право характеризується різноманітністю суб’єктів. Враховуючі похідний характер адміністративно-процесуального права від матеріальної галузі - адміністративного права, слід зазначити, учасниками адміністративного процесу виступають всі суб’єкти, що саме притаманні науці адміністративного права, тобто якщо матеріальні правовідносини переходять в процесуальні, то з ними в процесуальну площину переходять й їх учасники. Як виняток з цього правила становить вступ прокурора в процес, у випадку якщо в матеріальних правовідносинах він не приймав участь.

Як суб’єкти в адміністративно-процесуальному праві виступають юридичні і фізичні особи; виконавчо-розпорядчі органи держави і місцевого самоврядування; адміністрації підприємств, закладів, організацій і громадські організації; політичні партії і органи суспільної самодіяльності; об’єднання громадян і просто громадяни, а також іноземці і особи без громадянства тощо.

Для суб’єктів характерна наявність такого елементу як *правосуб’єктність*. Правосуб’єктність являє собою певний симбіоз з правоздатності та дієздатності суб’єкта.

*Адміністративно-процесуальна правоздатність* – це здатність суб’єкта адміністративно-процесуальних відносин мати юридичні права та обов’язки в адміністративному процесі, тобто здатність мати пене право. Адміністративно-процесуальною правоздатністю наділені громадяни України, іноземці, особи без громадянства, крім них – організації, підприємства, установи незалежно від форми власності, органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадови, службові особи.

Виникнення адміністративно-процесуальної правоздатності відбувається у різних суб’єктів не однаково. Наприклад у громадян, вона виникає з моменту народження та припиняється його смертю. В свою чергу у юридичних осіб адміністративно-процесуальна правоздатність виникає від моменту державної реєстрації та припиняється від моменту ліквідації.

Для участі в адміністративному процесі, крім загальної адміністративної процесуальної правоздатності, додатково необхідно також мати конкретну адміністративно-процесуальну правоздатність в конкретній адміністративній справі.

*Адміністративно-процесуальна дієздатність* – це здатність суб’єкта адміністративно-процесуального права особисто своїми діями здійснювати та реалізовувати надані йому права та обов’язки, у тому числі доручати в встановленому порядку введення адміністративної справи представникові.

Набуття суб’єктами процесу адміністративно-процесуальної дієздатності відбувається за окремими сценаріями. Так громадяни України набувають адміністративно-процесуальної дієздатності з певного віку (найчастіше повна дієздатність набувається з досягненням повноліття), іноземці набувають адміністративно-процесуальність дієздатність з моменту в’їзду на територію України.

*Класифікація суб’єктів адміністративно-процесуального права.* В.К. Колпаков аналізуючи увесь масив учасників адміністративно-процесуальних відносин виділяє п’ять груп суб’єктів адміністративно-процесуального права:

1) громадяни;

2) виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їхнього апарату;

3) об’єднання громадян та їх органи, а також органи самоорганізації населення, що мають адміністративно-процесуальну правосуб’єктність;

4) державні службовці та посадові особи, що наділені адміністративно-процесуальними правами і обов’язками;

5) інші державні органи та їх посадові особи.

В.Б. Авер’янов пропонує розрізняти три види суб’єктів:

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.

3) колективні суб’єкти, які не мають ознак юридичної особи.

С.М. Махіна запропонувала в свою чергу наступну класифікацію:

1) суб’єкти наділені власними повноваженнями, тобто керуюча сторона;

2) суб’єкти на яких поширюються владний вплив першої групи, тобто керована сторона;

3) суб’єкти які поєднують в собі риси першої та другої групи, тобто можуть виступати як керуюча так й керована сторона.

Цікаву класифікацію запропонувала Н.Г. Саліщева, що виділяє дві групи суб’єктів адміністративного процесу:

1. Суб’єкти безпосередньо зацікавлені в результатах юридичного процесу, чиї інтереси та суб’єктивні права підлягають захисту всіма процесуальними способами та прийомами;
2. Лідируючі суб’єкти ,які виконують свої функції в чужому інтересі, з метою законного та обґрунтованого рішення по справі яка розглядається.

Аналіз сучасних тенденцій адміністративно-процесуального права дає нам можливість виділити три групи суб’єктів в залежності від тієї ролі, яку кожен із суб’єктів виконує в процесі. Тому пропонуємо за характером процесуального статусу всіх суб’єктів поділити на три групи:

*1) суб’єкти, що вирішують справу (лідируючі суб’єкти);*

*2) суб’єкти, відносно яких вирішується справа (зацікавлені суб’єкти);*

*3) допоміжні учасники процесу (допоміжні суб’єкти).*

До першої групи завжди належать державні органи, їх посадові особи. Головною рисою даної групи є наявність в суб’єкта закріпленої компетенції на вирішення адміністративної справи та прийняття рішення відносно іншої сторони процесу, в тому числі застосування заходів адміністративного примусу.

Насамперед це суди – загальні місцеві та адміністративні. Суди розглядають виключно справи конфліктного провадження. Загальні місцеві суди виступають як лідируючий суб’єкт в справах про притягнення особи до адміністративної відповідальності та відповідно до вимог Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) виступають як суд першої інстанції у спорах з органами місцевого самоврядування (їх посадовими особами) та з приводу оскарження рішень суб’єктів владних повноважень про притягнення до адміністративної відповідальності. Окрім судів, до першої групи слід віднести практично усі державні органи (їх посадови особи) та органи місцевого самоврядування (їх посадові особи), що виконують владні управлінські функції, в тому числі делеговані державою.

Особливість першої групи полягає в тому, що лідируючим суб’єктом в адміністративному процесі не може виступати така категорія як громадяни. Єдине виключення, це випадки коли громадяни виступають за умови їх перебування на певних владних посадах, але тоді їх потрібно розглядати виключно як посадових осіб.

До другої групи (зацікавлені суб’єкти) можуть входити практично будь-які суб’єкти, як органи, так і особи. Здебільшого це громадяни (громадяни України, іноземці, особи без громадянства) та юридичні особи, що не наділені владними повноваженнями (підприємства, установи, організації, об’єднання громадян тощо).

Розвиток адміністративно-процесуальної науки виключає можливість її статичного статусу. Прийняття Кодексу адміністративного судочинства України сформувала можливість зміни статусу лідируючих суб’єктів на зацікавлених в одному провадженні. Наприклад, інспектор ДАІ виніс постанову відносно гр. М. про притягнення останнього до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху. В даному випадку інспектор ДАІ виступає як лідируючий суб’єкт, а гр. М – як суб’єкт зацікавлений в прийнятті рішення. Далі гр. М. не погодився з прийнятим рішенням та звернувся до адміністративного суду з адміністративним позовом про оскарження постанови про притягнення його до адміністративної відповідальності. Тому при оскарженні рішення, суб’єкт владних повноважень – інспектор ДАІ та порушник – гр. М. виступають як дві рівноправні зацікавлені сторони (суб’єкти), а лідируючим суб’єктом виступає адміністративний суд.

До третьої грипи суб’єктів (допоміжні) належать особи які не висувають самостійних вимог, але своїми діями сприяють розгляду адміністративної справи (свідки, постраждалі, експерти, перекладачі, адвокати тощо).

Конкретний перелік учасників адміністративно-процесуальних відносин завжди залежить від виду адміністративного провадження.

Висновки до питання. Суб’єктом адміністративного процесу слід вважати носія прав та свобод, що вступає в правовідносини з органами управління з приводу реалізації норм матеріального права. Суб’єкта характеризує правосуб’єктність: правоздатність, дієздатність, деліктоздатність. Доречно класифікувати суб’єктів адміністративного процесу залежно від їх ролі в ньому: лідируючі, зацікавлені та допоміжні суб’єкти.

**ВИСНОВКИ ДО ТЕМИ:**

Виходячи з вищенаведеного можливо зробити певні висновки, а саме:

* по-перше, адміністративно-процесуальній нормі притаманні загальні риси правових норм: за своєю природою є загальнообов’язковим правил поведінки; встановлюється або санкціонується державою; завжди закріплюється в офіційних документах (формально-визначений характер); обов’язкова до виконання; забезпечена державним примусом; адресована всім учасникам суспільних відносин, що нею регулюються.
* по-друге, адміністративно-процесуальні норми, мають особливі (спеціальні) риси, що відрізняють та характеризують їх: виконують сервісну функцію; мають похідний та полігалузевий характер; мають особливий предмет регулювання та розгалужену систему джерел; спрямовані на вирішення позитивних правовідносин.

Таким чином, адміністративно-процесуальна норма – це встановлене або санкціоноване державою та забезпечене її примусом загальнообов’язкове правило поведінки, за допомогою якого регулюються суспільні відносини, що виникають в процесі розгляду та вирішення адміністративних справ.

Структура адміністративно-процесуальної норми має класичну модель побудови, що передбачає наявність трьох взаємопов’язаних елементів – гіпотези, диспозиції та санкції.

Адміністративно-процесуальні відносини – це результат впливу адміністративно-процесуальних норм на поведінку учасників адміністративного процесу, у зв’язку з чим між ними виникають певні правові зв’язки.

Адміністративно-процесуальні відносини мають свою структуру, тобто сукупність взаємопов’язаних обов’язкових елементів (складових), а саме: суб’єкт, об’єкт та зміст.

Суб’єкт адміністративного процесу – це фізична або юридична особа – носій юридичних прав та обов’язків, що вступає в правовідносини в сфері управління.

Для суб’єктів характерна наявність такого елементу як правосуб’єктність. Правосуб’єктність являє собою певний симбіоз з правоздатності та дієздатності суб’єкта.

За характером процесуального статусу всіх суб’єктів поділити на три групи:

1) суб’єкти, що вирішують справу (лідируючі суб’єкти);

2) суб’єкти, відносно яких вирішується справа (зацікавлені суб’єкти);

3) допоміжні учасники процесу (допоміжні суб’єкти).

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ:**

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, курсанту необхідно:

* 1. Проаналізувати міждисциплінарні зв’язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.
  2. Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів МВС.
  3. Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.
  4. Відповідно до робочої навчальної програмами з дисципліни, скласти необхідні службові документи.
  5. Опанувати питання для самостійної підготовки та самоконтролю:
* визначте загальні риси адміністративно-процесуальної норми;
* розкрийте та проаналізуйте особливі риси адміністративно-процесуальної норми;
* дайте визначення адміністративно-процесуальної норми;
* розкрийте структуру адміністративно-процесуальної норми та дайте характеристику її елементів;
* класифікуйте адміністративно-процесуальні норми на види;
* розкрийте поняття адміністративно-процесуальних правовідносин та визначте їх структуру;
* розкрийте механізм виникнення адміністративно-процесуальних відносин;
* дайте визначення суб’єкта адміністративного процесу;
* розкрийте категорію адміністративно-процесуальна правосуб’єктність;
* класифікуйте суб’єктів адміністративного процесу на види, в залежності від їх ролі в адміністративному проваджені.

**ТЕМА 10. АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО**

**(4 години)**

**П Л А Н**

1. Рекомендована література
2. Мета лекції
3. Вступ
4. Поняття та принципи адміністративного судочинства
5. Система та компетенція адміністративних судів
6. Суб’єкти адміністративного судочинства
7. Стадії провадження в адміністративному судочинстві
8. Висновки
9. Методичні поради щодо підготовки даної теми

**РЕКОМЕНДОВАНА Література:**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2005. № 35-36, № 37. - Ст.446.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984, додаток до № 51. – Ст.1122 (з наступними змінами та доповненнями).
4. Про судоустрій і статус суддів України: Закон України від 07.07.2010. // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2010. - № 41-42, N 43, N 44-45. - Ст.529.
5. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів: Указ Президента України від 16 листопада 2004 р. № 1417/2004.
6. Концепція адміністративної реформи в Україні: Схвалена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 // Урядовий кур’єр. – 1998. – 02 серпня.
7. Наказ МВС України від 28.07.1994 № 404 «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби поліції України».
8. Наказ МВС України від 24.11.2003 № 1440 «Про затвердження Інструкції про організацію діловодства в системі МВС України».
9. Наказ МВС України від 20.01.2004 № 55 «Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС України».
10. Наказ МВС України від 10.11.2008 № 589 «Про затвердження Інструкції про порядок представництва інтересів МВС у судових органах України».
11. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
12. Основи адміністративного судочинства в Україні. (навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік) / За заг. ред. Александрової Н.В., Куйбіди Р.О., -К.: Конус-Ю, 2006. -256 с.
13. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине.: Учебное пособие. Издание третье, переработанное и дополненное. — Х.:ООО «Одиссей, 2007. —360 с.
14. Білоусов Ю.В. Виконавче провадження: Навч. посіб.- К.: Прецедент, 2005.- 192 с.
15. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навч. посібник / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П.Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
16. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2008 – 624 с.
17. Административное право Украины: Учебник для ов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; Под ред. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.
18. Г.Ю. Гулєвська. Адміністративна юстиція: Методичні вказівки для студентів ІV курсу юридичного фак-ту. – Запоріжжя: ЗНУ, 2005. – 60 с.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

Адміністративне судочинство – новітнє слово в взаємовідносинах особи та держави, інструмент контролю та демократії з боку суспільства.

Метою даної лекції є формування у працівників поліції знань, вмінь та навичок, які відповідають професійно-кваліфікаційним характеристикам основних посад працівників Національної поліції Українита завданням, які ставляться перед поліцієюна конкретному етапі розвитку українського суспільства, що передбачає досягнення відповідного рівня підготовки курсанта. Розкриє сутність та призначення адміністративної юстиції в Україні, роль та місце МВС як учасника адміністративного судочинства.

Після вивчення теми курсант повинен *знати* – історію становлення та призначення адміністративної юстиції в Україні, систему та структуру адміністративних судів, їх місце в судовій системі України, компетенцію адміністративних судів та підсудність справ, основні принципи адміністративного судочинства, адміністративно-процесуальний статус суб’єктів адміністративного судочинства, основні стадії провадження в адміністративних судах, особливості та порядок подання адміністративного позову, процесуальний порядок розгляду адміністративної справи, види судових рішень та порядок їх виконання; *вміти* – відтворювати основні поняття та категорії, що відображають призначення, сутність та зміст адміністративного судочинства, використовувати засвоєні знання для розв’язання типових ситуацій, що виникають під час професійної діяльності працівників поліції, переосмислювати наявні знання стосовно нових фактів, складати процесуальні документи.

**ВСТУП**

Орієнтація нашої країни на побудову правової, демократичної держави та входження до Європейської Спільноти передбачають наявність ефективного механізму захисту прав та свобод людини, одним із елементів якого є дієва та відповідальна система судового захисту фізичних та юридичних осіб від порушень їх прав та законних інтересів з боку органів державного управління у сфері публічно-правових відносин.

Однією з основних ознак правової держави є право на доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд.

Згідно зі ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, які зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст.19 Конституції України).

Забезпечення гарантій суб’єктивних прав громадян у відносинах з адміністративними органами є обов’язком правової держави, що обумовлює необхідність створення адміністративної юстиції в Україні, яка б, з одного боку, захищала суб’єктивні права громадян, а з іншого – за допомогою судової практики забезпечувала законність діяльності органів державної влади і, таким чином, сприяла зміцненню правопорядку в державі. Отже, запровадження адміністративного судочинства зумовлене правовою природою публічно-правових спорів, де громадянину протистоїть потужний адміністративний апарат.

Створення системи адміністративних судів було визначено як напрямок і судово-правової, і адміністративно-правової реформи, а також передбачалося положеннями Конституції України. Саме адміністративне судочинство є способом реалізації цього конституційного права громадян на оскарження неправомірних дій та рішень органів державної влади.

**ПИТАННЯ І.**

**ПОНЯТТЯ ТА ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

У справді демократичному суспільстві громадянин вправі судитися з владою, із самою державою. Кілька десятиліть тому такий «спір» міг бути тільки у формі скарги до вищестоящого органу тієї ж самої влади. Створювалися офіційні бюро скарг, прийматися політичні рішення про роботу з листами, скаргами трудящих. Позитивних моментів в такому порядку дійсно було чимало, оскільки існував спеціальний закон, але все це було знову пов’язано з чиновниками публічної адміністрації, що породжувало протекціонізм, хабарництво, пряму залежність громадянина від органу державного управління.

У процесах реформування українського суспільства надзвичайно важливе місце посідає проведення адміністративної реформи та реформи адміністративного права. Потреба в її прискоренні та проведенні стала вкрай актуальною після вступу України до Ради Європи, з яким пов’язане прийняття державою ряду зобов’язань, в тому числі у правовій сфері.

Запровадження адміністративного судочинства в Україні було викликано необхідним з таких правових підстав:

1) адміністративне судочинство в демократичній, правовій державі є механізмом судового захисту та законних інтересів прав фізичних і юридичних осіб у разі їх порушення рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами (частина друга статті 55 Конституції України);

2) створення спеціалізованих судів (статті 126 та 127 Конституції України);

3) чинний Закон України «Про звернення громадян» і норми окремих глав Цивільного процесуального кодексу України, що регулюють окреме провадження у сфері судового захисту прав і свобод громадян, є недостатніми для належного правового захисту громадян, а також містять норми, які за своїм змістом виникають із адміністративно-правових відносин, які за своїм походженням і характером прав, регулюють вирішення публічно-правових спорів. Судочинство щодо публічно-правових відносин має свої особливості, яких немає у цивільному процесі, та які потребують окремого правового регулювання. Крім того, специфіка розгляду справ, що випливають із публічно-правових відносин, вимагала створення нових організаційно-правових форм і наявності особливої суддівської кваліфікації у цій сфері.

**Адміністративне судочинство** (його ще називають адміністративною юстицією) *– це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, тобто публічно-правових спорів, в яких хоча би однією стороною виступає орган державного управління.* Такі спори виникають з приводу порушення органами державної влади прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.[[42]](#footnote-42)

Сучасні наукові уявлення про адміністративне судочинство відрізняються від традиційних концепцій адміністративної юстиції, яка становить фундамент юридичної ваги у структурі адміністративного процесу. На відміну від позиції російських вчених, які досліджують проблеми адміністративної юстиції (Ю.М. Старилов та інші), ми розрізняємо вказані категорії, оскільки головний смисл і завдання адміністративного судочинства — забезпечити дотримання принципу верховенства права у відносинах між публічними органами державної влади та місцевого самоврядування з людиною і громадянином, при цьому враховувати міжнародні зобов’язання України та практику Європейського суду з прав людини. Нормативні положення Конституції України про здійснення судової влади за допомогою адміністративного судочинства є конституційно-правовим базисом, на основі якого відбуватиметься формування адміністративної юстиції в Україні як організаційно-правової форми здійснення права на судовий захист незалежним і неупередженим судом.

Разом із тим слід зазначити, що призначення адміністративної юстиції повинно полягати у здійсненні тільки правового контролю, а не контролю за доцільністю управлінської діяльності. Адміністративно-правовий захист має бути судовим правовим захистом, бо саме суди найбільше відповідають вимогам незалежності та неупередженості, що ставляться перед правозахисними органами.

Діяльність адміністративної юстиції не тільки гарантує укріплення правопорядку в сфері управлінської діяльності, а й надає можливість окремому громадянину реалізувати свої права по відношенню до органів державної влади шляхом оскарження їх неправомірних рішень, дій чи бездіяльності. Отже, відбудеться втілення в життя положень ст.55 Основного Закону.

Правовий захист, що забезпечують адміністративні суди, спрямований не на покарання протиправної поведінки, а на поновлення законного стану. Пріоритети адміністративної юстиції лежать у сфері захисту прав громадянина, а не держави (звичайно, поважаючи право держави), що має сприяти зростанню довіри до судової влади в країні. В адміністративному судочинстві держава є відповідачем, а не позивачем як, наприклад, у кримінальному провадженні.

Узагальнюючи викладене, слід цілком погодитись з позицією професора Селіванова А.О., що визначає адміністративне судочинство як систему принципів та адміністративно-процесуальних норм, які зумовлюють і регламентують порядок розгляду судом справ щодо публічно-правових спорів, котрі виникають у сфері адміністративно-правових відносин між суб’єктами права (фізичні та юридичні особи) у сфері здійснення владних управлінських функцій. З цього випливає, що сучасне адміністративне судочинство стає, у певному розумінні, важливою формою захисту публічних прав та свобод людини і громадянина, а також законних інтересів публічних осіб. Таким чином, законодавець з прийняттям КАС відкрив шлях становленню нового процесуального судочинства у сфері судового контролю за публічним управлінням, втілюючи в життя пріоритет конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина.[[43]](#footnote-43)

Але, що ж відрізняє адміністративне судочинство (адміністративну юстицію) від інших видів юридичних процесів? В даному аспекті звертає на себе увагу позиція О.В. Кузьменко, що виділяє наступні ознаки:

1. Характерною рисою адміністративної юстиції є те, що вона являє собою правосуддя, судову, а не виконавчу владу. Адмініст­ративна юстиція - це особлива, окрема адміністративна галузь правосуддя. Ознака «адміністративна» вказує на наявність адміністративного елемента і в організації адміністративної юсти­ції (з погляду кадрового складу), і в порядку її функціону­вання (елементи адміністративного процесу); на характер справ, що вирішуються органами адміністративної юстиції (публічні спори).
2. Для всіх систем адміністративної юстиції характерне відне­сення до її відання спорів, що виникають у сфері публічної діяль­ності між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і публічною адміністрацію - з іншого. Коло і зміст цих спорів індивідуальні в кожній окремій системі адміністративної юстиції, однак загальним для всіх спорів є їх адміністративно-правовий характер.
3. Адміністративній юстиції притаманна наявність системи су­дових органів, до компетенції яких належить розгляд зазначених справ за позовами на рішення, дії чи бездіяльність державних ор­ганів у сфері публічної діяльності. З погляду на структурну органі­зацію, адміністративну юстицію характеризує незалежність (від­носна чи абсолютна) від будь-яких органів, що дає змогу говорити про можливість існування автономної системи адміністративного правосуддя.
4. Адміністративна юстиція характеризується також наявністю особливих процесуальних дій зазначених справ. Механізм розгляду справ у адміністративних судах побудований на зразок судового процесу в загальних судах і майже цілком відтворює його принци­пи (гласності, публічності, змагальності). Водночас одна із сторін адміністративно-правового спору - публічний орган або посадова особа, рішення, дії або бездіяльність яких оскаржуються. Кожна система адміністративної юстиції припускає, що розгляд і вирі­шення адміністративних спорів відбуваються з дотриманням судо­вої процесуальної форми. Залежно від відповідної,системи можуть застосовуватися цивільно-процесуальна, адміністративно-проце­суальна чи, нарешті, так звана «квазісудова» форми. В англосак­сонських країнах під «квазісудовою» формою розуміється проце­суальна форма, що відповідає принципам так званого «природного правосуддя», серед яких виділяють гласність, змагальність, мож­ливість бути вислуханим, обов’язковість виконання мотивованого рішення, можливість оскарження такого рішення у суді загальної юрисдикції.

Правовим наслідком вирішення спору у сфері управлінської діяльності органом адміністративної юстиції є визнання недійс­ності й (чи) скасування незаконного акта або інше відновлення порушеного суб’єктивного права зацікавленої особи. Наявність органів адміністративної юстиції - це показник зрілості судової організації і ступеня розвиненості різних форм здійснення право­суддя, необхідний атрибут демократичної правової держави.[[44]](#footnote-44)

**Завданням** адміністративного судочинства (адміністративної юстиції) є забезпечення гарантій суб’єктивних прав громадян у відносинах з адміністративними органами. З іншого боку, адміністративне судочинство являє собою особливу форму **судового контролю**, за допомогою якого відбувається додержання дисципліни та законності в державному управлінні.

Крім цього адміністративні суди розглядають спори, пов’язані із публічною службою, реалізацією повноважень управлінськими суб’єктами. Особлива категорія справ, які розглядають в адміністративному суді – спори, про правовідносини, що пов’язані із виборчим процесом та референдумом.

Створення адміністративної юстиції, тобто запровадження діяльності адміністративних судів є одним з основних напрямків адміністративної реформи в Україні, поряд з реформуванням адміністративного законодавства та адміністративно-територіальної реформи.

**Адміністративне судочинство** *– це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, тобто публічно-правових спорів, в яких хоча би однією стороною виступає орган державного управління. Такі спори виникають з приводу порушення органами державної влади прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.*

Розгляд правозахисної природи адміністративного судочинства не можливий без визначення принципів цього інституту або базис­них, первісних засад його існування, які опосередковують законо­мірність такого існування і взаємний зв’язок цього явища з іншими правозахисними явищами.

Переходячи до з’ясування основних принципів адміністративного судочинства, необхідно звернути увагу на ст. 7 КАСУ, що визначають принципи здійснення правосуддя, серед них потрібно виокремити наступні:

1. *верховенство права;*
2. *законність;*
3. *рівність усіх учасників процесу перед законом і судом;*
4. *змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з’ясування всіх обставин у справі;*
5. *гласність і відкритість процесу;*
6. *забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рі­шень адміністративного суду;*
7. *обов’язковість судових рішень.*

Кожний принцип правосуддя виконує свою визначену роль в організації і діяльності адміністративних судів. Ці принципи діють не розрізнено, а в сукупності. Вони об’єднані загальною метою - організувати судові органи і їхню діяльність, відповідність їх право­порядку, забезпечити захист від усяких посягань конституційного ладу, політичної та економічної систем, прав, свобод і законних інтересів громадян та інших соціальних цінностей. У цьому поля­гає призначення принципів правосуддя.

Отже, *конституційні принципи правосуддя* **-** це закріплені в Конституції України й інших законах основні, вихідні, нормативні положення (правила, вимоги, ідеї) найбільш загального характеру, що виражають демократичну сутність правосуддя, і утворюють єдину систему, що визначає організацію і діяльність судової влади щодо виконання завдань, що стоять перед нею.

*Верховенство права*(ст. 8 КАС України), має розглядатися з точки зору його обов’язковості для законотворчої діяльності, принцип «вер­ховенство Конституції» - щодо законодавчих та інших актів, принцип «верховенство закону» - в ієрархії всіх інших норматив­них актів.

Принцип верховенства права означає, що свобода громадян має забезпечуватись таким правовим порядком, коли ніхто не змушує робити чогось, не передбаченого законом, а людина, її права і сво­боди визнаються найвищою цінністю. Принцип верховенства пра­ва означає також, що не держава утворює право, а право є основою

життєдіяльності та існування держави в особі її органів, посадових осіб і інших організацій.

Принцип *законності адміністративного судочинства*(ст. 9 КАС України) забезпечує відповідність його нормативної основи, тобто норм і принципів, нормативним актам, точне й неухильне їх дотримання у поведінці всіх суб’єктів - учасників правовідносин.

Принципи законності містить у собі такі специфічні елементи:

1) усі публічні органи створюються лише відповідно до закону і мають лише ті повноваження та привілеї, котрі надані їм за­коном;

2) при застосуванні своїх повноважень і виконанні обов’язків ці органи повинні діяти відповідно до закону, і будь-яке рішення або дія, що виходять за межі узаконених повноважень або порушують закон, не мають юридичної сили;

3) законність будь-якої адміністративної дії має бути відкритою для перевірки незалежним судом за позовом особи або групи осіб, або прокурора, уповноваженого діяти у суспільних інтересах.

Щодо принципу *рівності всіх перед законом і судом,*слід за­значити, що він також закріплений у Конституції, згідно з якою правосуддя у судах здійснюється на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом. Він закріплений також і в карному, господарському процесуальному законодавстві України.

Щодо принципу *диспозитивності,* то він відомий і цивільному процесу. Слід зазначити, що процес із розгляду адміністративного спору виникає, як правило, з ініціативи зацікавлених осіб, і суд розглядає тільки ті вимоги по суті спору, про вирішення яких кло­почуть сторони, і суд не може вийти за межі цих вимог.

Отже, принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві полягає в такому: дії адміністративного суду залежать від ви­мог позивача і заперечень відповідача, адміністративний суд ви­рішує справу в обсязі заявлених сторонами вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для пов­ного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять.

Принцип змагальності доповнюється в адміністративному су­дочинстві принципом *офіційного з’ясування усіх обставин справи,*відповідно до якого адміністративний суд вживає перед­бачених законом заходів, необхідних для з’ясування усіх обставин справи, у тому числі стосовно виявлення та дослідження доказів з власної ініціативи. Активна роль суду в адміністративному судо­чинстві зумовлена наявністю публічного інтересу і необхідна для врівноваження процесуального становища сторін. Отже, принцип змагальності в адміністративному судочинстві гармонійно поєдну­ється з інквізиційним (розшуковим) процесом.

Суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази, або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає.

Принцип *гласності*характеризує демократизм адміністратив­ного судочинства, а відкритий розгляд адміністративних справ дає можливість громадянам ознайомитися з роботою адміністративно­го суду безпосередньо.

Слід зазначити, що рішення адміністративного суду є важливим не лише для сторін, а й для інших осіб. Тому особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов’язки, не можуть бути обмежені у праві на отримання в адмі­ністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо ре­зультатів розгляду відповідної справи. Приватність тут не порушу­ється, оскільки розгляд справи є відкритим. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в адмініст­ративному суді інформації про час і місце розгляду своєї справи та ухвалені в ній судові рішення.

*Відкритий розгляд справи*означає, що кожен громадянин, якому виповнилось 16 років, має право бути присутнім у залі су­дового засідання і може робити письмові нотатки. Відкритий су­довий розгляд підсилює громадський контроль за діяльністю суду, сприяє підвищенню у суддів та осіб, які беруть участь у справі, почуття відповідальності, забезпечує виховний вплив судового процесу.

До основних засад судочинства, відповідно до ст. 129 Конституції України, належить *забезпечення апеляційного та касацій­ного оскарження рішення*суду крім випадків, встановлених за­коном. Реалізацію цього принципу відображено у розділі IV КАС України, яким встановлено процесуальний порядок перегляду су­дових рішень у адміністративних судах апеляційної та касаційної інстанцій.

Принцип *обов’язковості судових рішень являє собою прави­ло,* згідно з яким постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов’язковими до виконання на всій території України. Обов’язковість судових рішень, що на­брали законної сили, надає їм властивості закону в справі, у якій вони ухвалені, тому вони є обов’язковими для виконання на тери­торії України всіма фізичними і юридичними особами.

Окремо слід виділити *принцип презумпції правомірності правової позиції громадянина* згідно з яким особа, яка подає скаргу, повинна вважатися такою, яка має правомірні підстави для скарги доти, доки інше не буде встановлено відповідно до закону.

В адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб’єкта владних повноважень обов’язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову (ч. 2 ст. 71 КАСУ).

Зобов’язання щодо доказування певних фактів та обставин, що були підставою для подання скарги, повинна покладатись на орган (посадову особу), дії якого оскаржуються.

Ознаки презумпції правомірності правової позиції громадянина:

- попереднє визнання наявності підстав для подання скарги;

- права та обов’язки щодо доведення правомірності правової позиції громадянина мають бути розділені між: а) громадянином, який подає скаргу; б) органом (посадовою особою), що розглядає скаргу; в) органом (посадовою особою), дії чи бездіяльність якого оскаржуються;

- рішення за скаргою не повинно ґрунтуватися на припущен­нях, а всі сумніви щодо правомірності правової позиції громадя­нина мають тлумачитися на його користь.

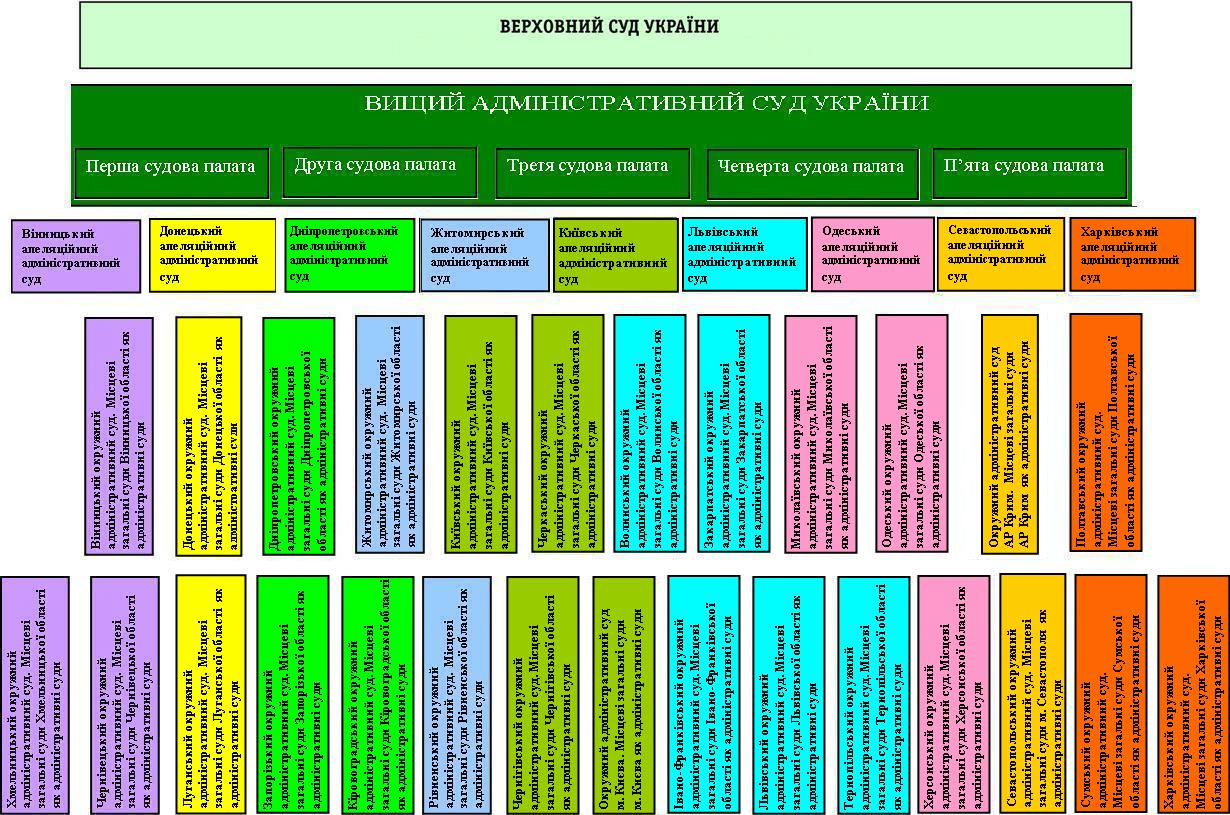
**Висновки до питання.** Адміністративну юстицію потрібно розглядати як основний засіб контролю суспільства та захисту інтересів громадянина з боку держави. Загалом адміністративне судочинство розглядають як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, тобто публічно-правових спорів, в яких хоча би однією стороною виступає орган державного управління. Такі спори виникають з приводу порушення органами державної влади прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

**ПИТАННЯ ІІ.**

**СИСТЕМА ТА КОМПЕТЕНЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ**

Орієнтація нашої країни на побудову правової, демократичної держави та входження до Європейської Спільноти передбачають наявність ефективного механізму захисту прав та свобод людини, одним із елементів якого є дієва та відповідальна система судового захисту фізичних та юридичних осіб від порушень їх прав та законних інтересів з боку органів державного управління у сфері публічно-правових відносин. Створення системи адміністративних судів було визначено як напрямок і судово-правової, і адміністративно-правової реформи, а також передбачалося положеннями Конституції України. Саме адміністративне судочинство є способом реалізації цього конституційного права громадян на оскарження неправомірних дій та рішень органів державної влади.

Система адміністративних судів побудована наступним чином. Відповідно до Указу Президента України № 3889 від 01 жовтня 2002 року система адміністративних судів України складається з: Вищого адміністративного суду України, семи апеляційних адміністративних судів, а також з місцевих окружних адміністративних судів в усіх 24 областях України, містах Києві та Севастополі.[[45]](#footnote-45)



Судами першої інстанції є: по-перше, неспеціалізовані місцеві загальні суди. Вони поряд з адміністративними справами розглядають цивільні і кримінальні справи. Це районні, міські, районні у містах та міськрайонні суди. По-друге, окружні адміністративні суди. Місцеві загальні суди і окружні адміністративні суди є судами першої інстанції та не підпорядковані одні одному. Апеляційною інстанцією (тобто інстанцією, яка переглядає судові рішення, які не набрали законної сили) для місцевих загальних судів та окружних адміністративних судів є апеляційні адміністративні суди. Вони створюються в округах. Вищою судовою інстанцією, касаційною інстанцією (переглядає судові рішення адміністративних судів першої інстанції та апеляційних адміністративних судів) в адміністративних справах є Вищий адміністративний суд. Законодавством також передбачено можливість перегляду судових рішень у виняткових випадках Верховним Судом України. Винятковими випадками (винятковими обставинами) визнаються: 1) неоднакове застосування закону судами різних юрисдикцій; 2) наявність рішення Європейського суду з прав людини, яким констатовано порушення Україною її зобов’язань.

Слід зазначити, що сучасна модель структури адміністративної юстиції являє собою трьохланкову структуру (перша, друга і третя інстанції). Водночас слід наголосити на тому, що існуюча модель може розглядатися як змішана, оскільки відокремленість її від інших судів є неповною, насамперед через наявність у Верховного Суду України права переглядати окремі рішення адміністративних судів. Стосовно цього аспекту, слід звернути увагу на рішення Конституційного суду України від 11.03.2010р. за справою 1-1/2010 в якому зазначено «… визначення у частині другій статті 125 Конституції України Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції означає, що конституційний статус Верховного Суду України не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями суду касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують повноваження касаційної інстанції»[[46]](#footnote-46). Тобто, рішення Вищого адміністративного суду в адміністративній справі є остаточним та не підлягає так званій «повторній касації» в Верховному суді України. Наявні повноваження Верховного суду України, викликані положеннями ст. 125 Конституції України, відповідно до якої найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України.

**Компетенція адміністративних судів.** До сфери адміністративного судочинства належать публічно-правові відносини, отже центральним є розуміння публічності, публічного права. На сьогоднішній день в законодавстві не встановлено поняття публічного права та його відмінності від приватного. Ці критерії виробляються правовою наукою. Традиційно вважається, що публічне право регламентує організацію і діяльність публічної влади і її відношення з приватними особами. Приватне право регулює відносини між приватними особами (і їх об’єднаннями). Метою публічного права є задоволення загального інтересу, приватне право орієнтоване на індивідуальні, приватні інтереси. Іноді виводяться і деякі інші критерії, але вони, як правило, походять з попередніх (такі, як характер регулювання - в публічному праві найчастіше імперативне, владне, а в приватному - диспозитивне; позиції суб’єктів відносин - суб’єкт публічного права володіє прерогативами публічної влади, суб’єкти ж приватного права знаходяться в рівному положенні). Мабуть, ключовим поняттям публічного права є публічний інтерес. Публічний інтерес часто ототожнюється з суспільним інтересом, або вважається, що категорія «публічні інтереси» охоплює як суспільні, так і державні потреби.

Зазначене дозволяє зробити висновок, що предметом оскарження в адміністративний суд є нормативно-правові акти й рішення, в тому числі нормативні акти органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також дії або бездіяльність цих органів, які на думку фізичних осіб чи інших суб’єктів публічно-правових відносин, порушують або обмежують права та свободи людини і громадянина.

Поновлення прав громадян та інших суб’єктів публічно-правових відносин є основним видом провадження в адміністративних судах. Незалежні адміністративні суди відіграють особливу роль у формуванні демократичної, соціальної, правової держави, що керується конституційними принципами й захищає права та свободи людини і громадянина.

Адміністративне судочинство базується в основному на справах «особа проти держави», воно має не каральну, а, передусім, правозахисну спрямованість. Так, адміністративні суди не накладають адміністративні стягнення, однак вони розглядають скарги на рішення чи дії адміністративних органів щодо накладення адміністративних стягнень.

Відповідно до ст. 17 КАСУ компетенція адміністративних судів, поширюється на правовідносини, що виникають у випадках:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб’єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

**публічна служба** *- 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 самоврядування.*

3) спори між суб’єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

**адміністративний договір** *- дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов’язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб’єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди;*

5) спори за зверненням суб’єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

6) спори щодо правовідносин, пов’язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

**Висновки до питання.** Систему адміністративних судів становлять адміністративні суди першої інстанції (окружні адміністративні суди та місцеві загальні суди), сім апеляційних адміністративних судів (кожен з них обслуговує декілька областей) та суд касаційної інстанції (ВАСУ).

Компетенція адміністративних судів буває трьох видів: предметна, інстанцій на та територіальна.

**ПИТАННЯ ІІІ.**

**СУБ’ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

Теорія і практика адміністративного судочинства послуговуються визначеними у законах поняттями, категоріями, термінами, що зумовлюють юридичне значення і зміст урегульованих процесуальних відносин судової юрисдикції. Понятійна категорія «суб’єкт судово-процесуальних відносин» є загальноприйнятною для судів, оскільки її зміст вказує на фізичних осіб, що мають відповідний процесуальний статус, зокрема у справах, які стосуються публічно-правових спорів. Це стосується і категорії «суб’єкт адміністративного судочинства».

Спочатку слід наголосити, що положення КАСУ не передбачають в собі дефініції «суб’єкт адміністративного судочинства», кодекс містить правову категорію «учасники процесу». Досліджуючи проблему сутності співвідношення понять «суб’єкти процесу (провадження)» та «учасники процесу (провадження)», О.В. Кузьменко пропонує визначити суб’єкт адміністративного процесу як носія прав і обов’язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, здатним надані права щодо процесуальної діяльності реалізовувати, а покладені обов’язки виконувати. Учасником — реально існуючого індивіда адміністративного процесу.[[47]](#footnote-47)

Виокремлення суб’єкта та учасника адміністративного процесу через відповідну його участь (потенційну чи реальну) у певній процесуальній діяльності неоднозначно сприймається суддями, оскільки і суб’єкти, і учасники набувають певного статусу та реалізують його у процесуальних правовідносинах. При цьому об’єднуючою категорією постає суб’єкт адміністративного процесуального права як абстрактна особа у соціально-правовому змісті.

Категорія «суб’єкт адміністративного судочинства» ширша за значенням, ніж категорія «учасник адміністративного судочинства», оскільки охоплює не лише учасників, а й адміністративний суд як суб’єкт, що має адміністративну процесуальну правосуб’єктність. Отже, категорія «учасник адміністративного судочинства» є складовою категорії «суб’єкт адміністративного судочинства». Будь-який суб’єкт адміністративного судочинства може бути його учасником, але не будь-який учасник - суб’єктом.

Підсумовуючи зазначене, можна запропонувати загальне визначення поняття **суб’єкт адміністративного судочинства** *- як особа (фізична чи юридична) - це носій (потенційний або реальний) прав та обов’язків у адміністративних процесуальних відносинах з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами, здатний змінити процесуальними діями стадії судочинства і його завершення.* Суб’єктом адміністративного судочинства постає особа, здатна вступати у такі відносини, реалізовувати вказані права та виконувати обов’язки, які суттєво впливають на процесуальну діяльність суду щодо дослідження предмета публічно-правового спору.

Виходячи зі змісту поняття «суб’єкт адміністративного судочинства», можна виокремити дві взаємопов’язані та взаємозалежні умови набуття певною особою статусу суб’єкта в адміністративному судочинстві - здатність мати права та обов’язки в адміністративних процесуальних відносинах щодо відправлення адміністративного судочинства (правоздатність) і самостійно реалізовувати ці права та виконувати обов’язки (дієздатність). Наявність в особи одночасно правоздатності та дієздатності (правосуб’єктності) свідчить про її спроможність набувати статус суб’єкта адміністративного судочинства.

Адміністративну процесуальну правосуб’єктність доцільно визначати як властивість суб’єкта адміністративного судочинства. Для набуття статусу суб’єкта мають бути наявні й відповідні умови.

Таким чином, категорія «суб’єкт адміністративного судочинства» охоплює дві складові - умови набуття правового статусу та адміністративну правосуб’єктність, яка конкретизує правовий статус суб’єкта. Все це не може залишатися поза увагою суддів, які мають вирішувати правочинність у конкретних адміністративних справах, оскільки принцип верховенства права виступає як спрямовуючий чинник для отримання результату судочинства.

У ст. 48 КАСУ визначені складові адміністративної процесуальної правосуб’єктності - це адміністративна процесуальна правоздатність та адміністративна процесуальна дієздатність. Зазначена стаття структурно міститься у главі 5 КАСУ, нормами якої врегульовано процесуальну правоздатність і процесуальну дієздатність осіб, що можуть набути і реалізувати процесуальний статус учасника адміністративного процесу. Адміністративна процесуальна правосуб’єктність суду визначена статтями КАСУ, розташованими в інших структурних складових цього Кодексу, а також законодавчими актами, норми і приписи яких легітимізують дію самого адміністративного суду та умови набуття ним адміністративної процесуальної правосуб’єктності.

Проаналізувавши склад адміністративно-процесуальних правовідносин, на підставі їх ролі в проваджені, нами було виділено три групи суб’єктів, а саме:

* *судові органи (їх посадові особи) – лідируючі суб’єкти;*
* *сторони у справі (позивач, відповідач) – зацікавлені суб’єкти;*
* *особи, які сприяють здійсненню правосуддя – допоміжні суб’єкти.*

До першої групи слід віднести адміністративні суди всіх рівнів та судів. Відповідно до ст. 3 КАСУ **адміністративний суд** *- суд загальної юрисдикції, до компетенції якого віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ.* В свою чергу правова дефініція «суд» - суддя адміністративного суду, який розглядає і вирішує адміністративну справу одноособово, колегія суддів адміністративного суду.

Сукупність адміністративних судів являє собою автономну підсистему у системі судів загальної юрисдикції поряд з підсистемами загальних і спеціалізованих господарських судів. Взаємозв’язок органів адміністративної юстиції з Конституційним судом України проявляється передусім у тому, що адміністративні суди повинні у своїй діяльності керуватися рішеннями і висновками Конституційного Суду.[[48]](#footnote-48)

Головними учасниками в адміністративному провадженні, без яких не можливий судовий процес, виступають сторони.

Сторонамив адміністративно-позовному провадженні є особи, публічно-правовий спір між якими становить предмет розгляду та розв’язання в адміністративному судочинстві.

Сторонами в адміністративно-позовному провадженні є пози­вач та відповідач.

**Позивач** ***-*** *особа, на захист прав, свобод та інтересів якої пода­но адміністративний позов до адміністративного суду, а також суб’єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду.*

Позивач може заявити в суд вимогу про захист особисто або в її інтересах, у передбачених законом випадках, в суд можуть зверну­тися інші особи.

Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, уста­нови, організації (юридичні особи), суб’єкти владних повноважень. Позивач є ініціатором порушення адміністративно-позовного провадження.

**Відповідачем** в адміністративній справі *є суб’єкт владних повно­важень, а у випадках, передбачених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача. Слід зазначити, що відповідачем в адміні­стративній справі може бути не тільки суб’єкт владних повноважень.*

На думку В.М. Бевзенко закріплене в КАСУ поняття «суб’єкт владних повноважень» на сьогодні не має належного і вичерпного обґрунтування в адміністративно-правовій науці, тому відповідного розкриття потребують сутність цього поняття та характерні ознаки таких суб’єктів. Єдність у розумінні змісту поняття «суб’єкт владних повноважень» дозволить уникнути плутанини при визначенні конкретного позивача чи відповідача, обсягу прав та обов’язків, якими наділяються суб’єкти владних повноважень у судовому процесі.[[49]](#footnote-49)

Закріплене в п. 7 ч. 1 ст. 3 КАСУ визначення, дає підстави зробити висновок, що **суб’єкт владних повноважень** *- 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.*

Крім того, відповідачами в адміністративному провадженні можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їхні об’єднання, юридичні особи, які не є суб’єктами владних повноважень. Проте законодавцем чітко визначено, що це можливо за адміністратив­ним позовом суб’єкта владних повноважень: 1) про тимчасову за­борону (припинення) окремих видів або всієї діяльності об’єднан­ня громадян; 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об’єднання громадян; 3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; 4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) На­ведений перелік не є вичерпним - у законодавстві можуть бути встановлені інші аналогічні випадки.

У зазначеному провадженні беруть участь дві категорії третіх осіб: треті особи, які заявляють самостійні вимоги на пред­мет спору, та ті, що не заявляють самостійних вимог на предмет спору.

**Треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору** *- це учасники провадження, які вступають у вже порушену в суді адміністративну справу, заявивши позов на предмет спору до сторін, з метою захисту особистих прав, свобод та інтересів фі­зичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.*

Характерними особливостями третіх осіб, які заявляють са­мостійні вимоги, є такі: вони заявляють самостійні вимоги на предмет спору; вступають у процес, який уже порушено; їхні інте­реси є повністю або частково протилежними до інтересів однієї або обох сторін; вони втручаються у спір між сторонами, що вже виник; вони вступають у справу, заявивши адміністративний позов до однієї або до обох сторін.

**Треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору** *- це учасники адміністративно-позовного провадження, які вступають у вже порушену в суді адміністративну справу на сто­роні позивача або відповідача з метою захисту особистих прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин.* Одна й та сама особа може брати участь в адміністративно-позовному про­вадженні у якості третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, на боці тільки однієї сторони. Підставою виник­нення юридичного інтересу в третьої особи, яка не заявляє само­стійних вимог, є її допроцесуальний зв’язок з однією із сторін адмі­ністративної справи, в яку вона вступає. При вирішенні питання про вступ у справу третьої особи, яка не заявляє самостійних ви­мог, суд повинен перевірити існування між цією особою та однією із сторін правових відносин і можливість впливу рішення суду по справі між сторонами на цю особу.

Статтею 56 КАС України в адміністративному судочинстві пе­редбачена можливість участі представника.

Представництво є правовим інститутом, який опосередковує відносини, що виникають у зв’язку з діяльністю однієї особи від імені та в інтересах іншої особи, спрямованою на реалізацію прав та обов’язків того, кого представляють.

Процесуальне представництво в адміністративному судо­чинстві мас свою специфіку: це процесуальна діяльність особи (представника), спрямована на захист публічних суб’єктивних прав та інтересів іншої особи, яка бере участь у справі, публічних інтересів, а також сприяння адміністративному суду в з’ясуванні об’єктивної істини справи, прийнятті обґрунтованого, справедли­вого і законного рішення.

Адміністративне процесуальне представництво є правовідноси­нами, у яких одна особа (представник) на підставі повноважень, наданих їй договором або законом, вчиняє у адміністративно-позовному провадженні процесуальні дії, спрямовані на захист прав та інтересів іншої особи, а також публічних інтересів.

*Представником* може бути фізична особа, яка відповідно до час­тини другої ст. 48 КАС України має адміністративну процесуальну дієздатність.

За загальним правилом, це повнолітні, тобто особи, які досягли 18-річного віку. Винятки стосуються лише батьків, які щодо своїх дітей не лише можуть, а й повинні виконувати функції законних представників і в тих випадках, коли самі є неповнолітніми.

Залежно від значення волевиявлення сторін для виникнення правовідносин зазвичай виокремлюють його два види - обов’яз­кове, яке зумовлене законом і не залежить від волі того, кого пред­ставляють, і добровільне, яке грунтується на волі довірителя і ви­значає повноваження представника.

Інша група учасників цього провадження - *допоміжні суб’єкти*, це секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спе­ціаліст, перекладач, спільним для яких є те, що вони не мають юридичної заінтересованості у результатах вирішення адміністра­тивної справи. Саме ознака наявності юридичного інтересу в ре­зультаті справи первісно відрізняє осіб, які беруть участь у справі, від інших учасників провадження.

*Судовий розпорядник* - у кожному суді діє служба судових розпорядників. Основним при­значенням судового розпорядника є забезпечення додержання особами, що перебувають у суді, встановлених правил, виконання ними розпоряджень головуючого в судовому засіданні тощо.

*Перекладач* - це особа, яка вільно володіє мовою, якою здійс­нюється адміністративне судочинство, та іншою мовою, знання якої необхідне для усного або письмового перекладу з однієї мови на іншу, а також особа, яка володіє технікою спілкування з глухи­ми, німими чи глухонімими.

*Свідком* у суді (ст. 65 КАС України) може виступати кожна особа, яка володіє відомостями про обставини, що належить з’ясу­вати у справі. Свідком може бути дієздатна фізична особа, яка не перебуває на обліку чи на лікуванні у психіатричному лікуваль­ному закладі, а також здатна за своїм фізичним і психічним станом правильно сприймати обставини, що мають значення для справи, та давати з цього приводу показання.

*Експертом* є особа, яка має необхідні знання та якій доручаєть­ся дати висновок з питань, що виникають під час розгляду справи і стосуються спеціальних знань цієї особи, шляхом дослідження ма­теріальних об’єктів, явищ і процесів, що містять інформацію про обставини у справі.

Судовими експертами можуть бути особи, які мають необхідні знання для надання висновку з досліджуваних питань. Судовими експертами державних спеціалізованих установ можуть бути фа­хівці, які мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності.[[50]](#footnote-50)

Висновки до питання. До суб’єктів адміністративного судочинства слід віднести: лідируючий суб’єкт – адміністративний суд; зацікавлені суб’єкти – сторони (позивач та відповідач); допоміжні суб’єкти – треті сторони, перекладач, представник, експерт, адвокат тощо.

**ПИТАННЯ ІV.**

**СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

Перед з’ясуванням порядку розгляду справ адміністративними судами слід приділити увагу питанню процесуальних строків звернення до адміністративного суду за захистом своїх прав (так звана позивна давність).

*Процесуальні строки* - це встановлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії.

Для звернення до адміністративного суду встановлюється **шестимісячний строк**, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів або з дня виникнення підстав, що дають суб’єкту владних повноважень право на пред’явлення передбачених законом вимог.

Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється **місячний строк**.

Якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, то для звернення до адміністративного суду встановлюється **місячний строк**, який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб’єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб’єкта владних повноважень.

Аналіз Кодексу адміністративного судочинства України дозволяє виділити сім основних стадії провадження в адміністративних судах та на цій основі визначити внутрішню структуру аналізованого провадження. У загальних рисах вона матиме такий вигляд:

1. Порушення провадження.
2. Розгляд адміністративної справи у суді першої інстанції:
   1. підготовка справи до розгляду;
   2. попередній розгляд справи (в КАСУ – підготовче провадження);
   3. остаточний розгляд справи та прийняття рішення.
3. Розгляд адміністративної справи в апеляційній інстанції.
4. Розгляд адміністративної справи в касаційній інстанції (ВСАУ).
5. Перегляд судового рішення в Верховному суді України за винятковими обставинами.
6. Провадження за ново виявленими обставинами.
7. Виконання судового рішення у справі.

**Перша стадія** розпочинається з отримання адміністративним судом позову та інших супровідних документів. Відповідно до Інструкція з діловодства в апеляційних і місцевих адміністративних судах (Наказ Державної судової адміністрації України від 05.12.2006 № 155) уся кореспонденція, у тому числі документи, надіслані електронною поштою, факсимільним зв’язком, а також телеграми, що надходять до суду, приймаються, опрацьовуються та за резолюцією керівництва суду передаються відповідними працівниками апарату суду визначеним виконавцям під підпис. Після реєстрації в журналі реєстрації вхідної кореспонденції, але не пізніше наступного робочого дня, усі адміністративні справи, позовні заяви, заяви, клопотання, подання, доручення судів про проведення певних процесуальних дій, що надійшли до суду і підлягають розгляду відповідно до адміністративного судочинства, передаються для реєстрації у відповідних обліково-інформаційних картках чи реєстраційних журналах та в разі необхідності у відповідних алфавітних покажчиках.

Суддя після одержання позовної заяви з’ясовує, чи:

1) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;

2) має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);

3) відповідає позовна заява встановленим вимогам;

4) належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства і чи підсудна позовна заява даному адміністративному суду;

5) немає інших підстав для повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі.

Щодо вимог, які висуваються до адміністративного позову слід зазначити, що адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви. Письмова позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позовної заяви, наданого судом.

*У позовній заяві зазначаються:*

1) найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява;

2) ім’я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв’язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;

3) ім’я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв’язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі;

4) зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів, - зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів;

5) у разі необхідності - клопотання про звільнення від сплати судового збору; про звільнення від оплати правової допомоги і забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі у забезпеченні правової допомоги; про призначення судової експертизи; про витребування доказів; про виклик свідків тощо;

6) перелік документів та інших матеріалів, що додаються (ст. 106 КАСУ).

На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач надає докази, а в разі неможливості - зазначає докази, які не може самостійно надати, із зазначенням причин неможливості подання таких доказів.

До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб, крім випадків подання адміністративного позову суб’єктом владних повноважень. Суб’єкт владних повноважень при поданні адміністративного позову зобов’язаний додати до позовної заяви доказ надіслання рекомендованим листом з повідомленням про вручення відповідачу і третім особам копії позовної заяви та доданих до неї документів.

До позовної заяви додається також документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати.

Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її підписання.

Якщо позовна заява подається представником, то у ній зазначаються ім’я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв’язку, адреса електронної пошти, якщо такі є. Одночасно з позовною заявою подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника.

Подачі адміністративного позову обов’язково передує вирішення питання підсудності адміністративної справи.

**Підсудність** – *розмежування компетенції між окремими ланками судової системи і між судами однієї ланки щодо розгляду і вирішення підвідомчих їм адміністративних справ.*

**Види підсудності**: предметна, територіальна, інстанційна.

*Предметна підсудність (ст. 18 КАСУ).*

Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

1) адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам;

2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

3) усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб з суб’єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень адміністративних судів.

Окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам.

Справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача.

Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

*Територіальна підсудність (ст. 19 КАСУ).*За загальним правилом адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім окремих випадків, передбачених КАСУ.

Адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об’єднань), вирішуються адміністративним судом за вибором позивача, залежно від місця проживання (перебування) позивача або відповідача.

Адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб’єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель, адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

*Інстанційна підсудність (ст. 20 КАСУ).*Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також Вищий адміністративний суд України у випадках, встановлених цим Кодексом, вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції.

Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. У деяких випадах ВАСУ переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення Київського апеляційного адміністративного суду.

Як вже було наведено вище, Верховний Суд України у випадках, установлених КАСУ, переглядає судові рішення адміністративних судів після їх перегляду в касаційному порядку, за винятковими обставинами.

Але повернемось до розгляду справи в суді першої інстанції. Отримавши адміністративний позов, суддя в триденний термін повинен прийняти одне з чотирьох процесуальних рішень, як-то: залишити позовну заяву без руху, повернути заяву позивачу, відмовити у відкриті провадження або відкрити провадження в справі. Про кожне з прийнятих процесуальних рішень суддя постановляє ухвалу.

Ухвала суду про порушення адміністративної справи є лише одним з можливих (але не обов’язковим) варіантів завершення алгоритму процесуальних дій, котрі полягають в юридичній оцінці форми та змісту позовної заяви, особи заявника, інших обставин.

Після винесення судом ухвали про відкриття провадження в справі, розпочинається **розгляд справи в суді першої інстанції** (друга стадія)провадження. Початковими етапами стадії провадження справи в суді першої інстанції є підготовка справи до розгляду та попередній розгляд справи.

Загальний порядок здійснення процесуальних дії на цій стадії вміщено у Главі 2 Розділу ІІІ КАСУ «Підготовче провадження».

Підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі. З цією метою суддя до судового розгляду адміністративної справи вживає заходи для всебічного та об’єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку.

Основним завданням попереднього розгляду є з’ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду, а також забезпечення оперативного, об’єктивного і своєчасного розгляду адміністративної справи. З цією метою суд повинен вирішити ряд конкретних завдань: уточнити обставини справи, які мають значення для правильного вирішення адміністративної справи; визначити характер правовідносин сторін і, відповідно, коло нормативних актів, які повинні застосовуватися під час вирішення спору; визначити коло осіб, які беруть участь у розгляді справи; визначити докази, які необхідні для вирішення справи і забезпечити своєчасне їх представлення і т.п.

Задля забезпечення оперативності провадження в справі, суддя адміністративного суду віддає всі розпорядження, необхідні для вирішення справи ще на підготовчій стадії провадження (частина 1 ст. 111 КАСУ). Для цього він має встановити, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи не визнає відповідач адміністративний позов. Крім того, сторонам роз’яснюються можливості щодо примирення.

Окремим процесуальним моментом є питання забезпечення адміністративного позову, що полягає в винесені відповідної ухвали судом.

**Підставами** для забезпечення позову є:

* існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі;
* захист прав, свобод та інтересів позивача стане неможливим без вжиття відповідних заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат;
* очевидна протиправність рішення, дії чи бездіяльності суб’єкта владних повноважень.

Адміністративний позов може бути забезпечений зупиненням дії рішення суб’єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржують ся або забороною вчиняти певні дії.

Остаточний розгляду справи та прийняття у ній рішення займає провідне місце у провадженні по розгляду позовів на незаконні дії публічної адміністрації. На цій стадії відповідна адміністративна справа розглядається і розв’язується по суті: досліджуються докази, встановлюються фактичні обставини справи, з’ясовуються права і обов’язки сторін. Розв’язуючи спір, суд виносить законне і обґрунтоване рішення, що захищає права і законні інтереси учасників правовідносин публічно-правової сфери.

Адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але **не більше місяця** з дня відкриття провадження у справі. В свою чергу, справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби розглядаються та вирішуються протягом розумного строку, але **не більше двадцяти днів** з дня відкриття провадження у справі.

Слід звернути увагу на встановлену законодавчу можливість проведення так званого скороченого провадження в адміністративній справі (ст. 183-2 КАСУ).

Скорочене провадження застосовується в адміністративних справах, у виняткових випадках, а саме щодо:

* зобов’язання суб’єкта владних повноважень вчинити певні дії щодо розгляду звернення, у тому числі інформаційного запиту, фізичної або юридичної особи;
* оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;
* припинення за зверненням суб’єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців у випадках, передбачених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців;
* стягнення грошових сум, які ґрунтуються на рішеннях суб’єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження.

Особливістю скороченого провадження є те, що суддя розглядає справу одноособово, без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі та протягом скорочених строків (від однієї до п’яти діб).

У разі оскарження в апеляційному порядку постанови, прийнятої у скороченому провадженні, судове рішення апеляційної інстанції по такій справі є остаточним і оскарженню не підлягає.

Загальний розгляд адміністративного позову здійснюється у судовому засіданні з обов’язковим викликом осіб, які беруть участь у справі. Втім, це не позбавляє учасника справи права заявляти клопотання про розгляд справи за їх відсутності. Судове засідання у розгляді справи може проводитись як у відкритій, так і в закритій формі. Остання має місце, якщо відкритий розгляд може призвести до розголошення державної або іншої охоронюваної законом таємниці. Під час розгляду справи в закритому судовому засіданні присутні лише учасники судового процесу, а в разі необхідності – експерти, спеціалісти, перекладачі та свідки.

Процесуальні дії, що здійснюються на стадії судового розгляду адміністративної справи умовно можна згрупувати у кілька етапів. Перший етап являє собою підготовчу частину і починається з того, що у призначений для розгляду час головуючий у судовому засіданні (суддя, який здійснював попередній розгляд справи) відкриває судове засідання й оголошує, яка справа розглядатиметься.

Секретар судового засідання повідомляє дані про явку учасників провадження (називаються особи, які прибули за викликом, особи, які не з’явились, та причини неявки останніх), після чого суд встановлює особи присутніх, а також перевіряє повноваження посадових чи службових осіб і представників.

Наслідком неявки сторін провадження або їх представників може бути відкладення розгляду справи на певний строк; залишення позову без задоволення; прийняття рішення на підставі наявних у ній даних чи доказів. У разі неявки на засідання свідка, експерта чи спеціаліста суд заслуховує думку сторін (їх представників) щодо можливості розгляду справи за відсутності названих учасників процесу. Залежно від позиції зацікавлених сторін провадження, суд приймає рішення про продовження судового розгляду або ж оголошує перерву. Одночасно суд може вирішити питання про привід свідка, експерта, спеціаліста, які не прибули, та ініціювати питання про їх юридичну відповідальність.

Після повідомлення секретарем про готовність до фіксування судового засідання, головуючий оголошує склад суду, імена присутніх фахівців (спеціаліст, експерт, перекладач), а також роз’яснює всім учасникам провадження їх права та обов’язки. На цьому етапі суд розглядає заяви та клопотання учасників, про що виноситься відповідна ухвала.

Наступним етапом провадження є розгляд справи по суті. Цей етап починається з доповіді головуючого у судовому засіданні чи судді-доповідача про зміст позовних вимог, про визнання сторонами певних обставин під час підготовчого провадження, після чого він з’ясовує: чи підтримує позивач свої вимоги, чи визнає їх відповідач та чи не бажають сторони укласти мирову угоду.

Умови мирової угоди можуть бути виведені тільки у межах дискреційних повноважень органу державного управління. Адміністративний суд не має права затверджувати мирову угоду, якщо внаслідок цього будуть порушені норми права, чиїсь права та законні інтереси.

Адміністративний суд, заслухавши пояснення сторін та інших учасників судового процесу, встановлює порядок з’ясування обставин, на які посилаються сторони як на підставу своїх вимог і заперечень, та порядок дослідження доказів, якими вони обґрунтовуються. Під час судового розгляду предметом доказування є факти, які становлять основу заявлених вимог чи заперечень або мають інше значення для вирішення справи. З метою встановлення вказаних обставин на судовому засіданні досліджуються пояснення сторін, показання свідків, третіх осіб, письмові та речові докази, висновки експертів, звуко- і відеозаписи тощо.

Після з’ясування та перевірки всіх обставин справи головуючий у судовому засіданні надає сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, можливість надати додаткові пояснення чи докази, якщо вони можуть чимось доповнити матеріали справи. Вислухавши додаткові пояснення і дослідивши додаткові докази, суд виносить ухвалу про закінчення з’ясування обставин справи, що є початком наступного етапу провадження – судових дебатів (ст. 152 КАСУ).

Судові дебати є необмеженими в часі і складаються з промов учасників судового процесу, виголошуваних у чіткій послідовності. Відкриває дебати суб’єкт звернення та його представник. Наступну промову виголошує відповідач (його представник), після якого отримує право на виступ третя особа, яка заявила самостійні вимоги на предмет спору. Після кожної із зацікавлених сторін процесу мають право на виступ треті особи без самостійних вимог, які діють в інтересах цієї сторони. З дозволу суду після закінчення судових дебатів промовці можуть обмінятися репліками.

Завершальним етапом цієї стадії провадження є винесення адміністративним судом рішення у справі. Рішення суду, яким вирішується спір по суті, приймається в нарадчій кімнаті суду і оформлюється у вигляді постанови. Рішення про зупинення або закриття провадження у справі, а також рішення про залишення позовної заяви без розгляду, викладаються у формі ухвали. У разі виникнення потреби в додатковому з’ясуванні деяких обставин справи чи здійснення процесуальних дій, суд, не приймаючи остаточного рішення у справі, окремою ухвалою відновлює її розгляд.

При прийнятті постанови у справі суд вирішує такі питання: чи мали місце обставини (факти), якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються; чи є інші фактичні дані (пропуск строку позовної давності тощо), які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження; яка правова норма підлягає застосуванню до цих правовідносин; підлягає заява задоволенню чи відмові в її задоволенні; як розподілити між сторонами судового процесу судові витрати; чи є підстави допустити негайне виконання судового рішення; чи є підстави для скасування заходів забезпечення адміністративного позову.

Прийняте у нарадій кімнаті рішення оприлюднюється в цьому ж судовому засіданні. Як виняток (підставою для цього є істотна складність справи) законодавець надає суду п’ятиденний термін для складення постанови по справі в повному обсязі (ст. 160 КАСУ). Проте, і в такому випадку вступна та резолютивна частини постанови мають бути обов’язково проголошені в тому самому засіданні, на якому розгляд справи було завершено.

При цьому головуючий роз’яснює зміст рішення, порядок і строк його оскарження та інші права учасників провадження. Рішення суду, яке набрало законної сили є обов’язковим для учасників судового процесу, для їх правонаступників, а також для всіх адміністративних органів, підприємств, установ та організацій, незалежно від форми власності, посадових чи службових осіб, об’єднань громадян та інших організацій та громадян і підлягають виконанню на всій території України.

Копія судового рішення надається присутнім учасникам провадження одразу після його оголошення. За відсутності учасника провадження означена копія надсилається йому не пізніше наступного дня після винесення судом постанови (ухвали). Саме ж рішення набирає законної сили після закінчення строку його апеляційного оскарження. Виняток становлять рішення суду, котрі, відповідно до КАСУ, не підлягають апеляційному оскарженню (вони набувають чинності негайно після оголошення).

**Розгляд адміністративної справи в апеляційній інстанції.** Третя стадія провадження в адміністративних судах, характеризується процесом перегляду в апеляційному порядку рішення суду першої інстанції «… як з питань факту, так і з питань права».[[51]](#footnote-51) Апеляційна скарга може стосуватись як неправильного застосування судом першої інстанції норм матеріального чи процесуального права, так і неправильної оцінки ним наявної доказової бази. Зазначимо, що окрім учасників провадження, судове рішення може оскаржити також і будь-яка інша особа, котра вважає, що таким рішенням було порушено її законні права та свободи.

Апеляційні скарги подаються в суд першої інстанції, котрий прийняв рішення у справі, після чого вони разом з матеріалами справи направляються до апеляційного суду. Копія апеляційної скарги одночасно надсилається особою, яка її подає, до суду апеляційної інстанції.

Процесуальні строки подання апеляційної скарги:

* на постанову суду першої інстанції подається протягом 10 днів з дня її проголошення;
* на ухвалу суду першої інстанції протягом 5 днів з дня її проголошення.

Після здійснення визначеного переліку попередніх процесуальних дій (перевірка відповідності апеляційної скарги встановленій формі; підготовка справи до розгляду тощо), колегія суддів апеляційного суду у складі трьох суддів розпочинає розгляд справи по суті.

Особливу роль в апеляційному процесі відіграє суддя-доповідач. Саме він отримавши апеляційну скаргу, протягом трьох днів перевіряє її відповідність встановленим вимогам і за відсутності перешкод постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження та протягом десяти днів після відкриття апеляційного провадження готує справу до розгляду.

Особи, які беруть участь у справі, мають право подати до адміністративного суду апеляційної інстанції заперечення на апеляційну скаргу в письмовій формі протягом встановленого судом апеляційної інстанції строку.

При розгляді справи в апеляційній інстанції суд перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів апеляційної скарги та вимог, заявлених у суді першої інстанції, але може вийти за межі доводів апеляційної скарги в разі встановлення під час апеляційного провадження порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи.

На вимогу учасників провадження суд апеляційної інстанції може встановлювати нові факти, якщо судом першої інстанції докази досліджувалися або відмовлено у їх дослідженні з порушенням встановленого порядку чи неможливість їх подання до суду першої інстанції зумовлена поважними причинами.

При встановленні нових фактів, суд апеляційної інстанції застосовує відповідні норми матеріального права. Суд апеляційної інстанції не обмежений доводами скарги, якщо при розгляді справи неправильно застосовані норми матеріального права або допущені порушення норм процесуального права, що є безумовною підставою для скасування прийнятих рішень.

В цілому процедура апеляційного розгляду адміністративної справи є ідентичною правилам розгляду справи у суді першої інстанції. Виняток становить хіба що особлива черговість виступів учасників процесу, обумовлена специфікою процесуальних відносин на цій стадії.

За встановленим правилом апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута протягом одного місяця з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції - протягом п’ятнадцяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження. Цей строк може бути продовжений у виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи не більш як на п’ятнадцять днів. Про продовження строку розгляду справи постановляється відповідна ухвала.

*Письмове провадження.* Суд апеляційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на основі наявних у ній доказів, у винятках:

1) відсутності клопотань від усіх осіб, які беруть участь у справі, про розгляд справи за їх участю;

2) неприбуття жодної з осіб, які беруть участь у справі, у судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання;

3) подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які прийняті у порядку скороченого провадження.

Переважна більшість судових рішень за наслідками розгляду апеляційної скарги приймається у формі ухвали. Постанова приймається апеляційним судом лише при зміні або заміні постанови суду першої інстанції. Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніш ніж у семиденний строк направляється до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув.

Після перегляду рішення суду першої інстанції за результатами розгляду скарги апеляційний суд має право прийняти одне з наступних рішень:

1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову (ухвалу) суду - без змін;

2) змінити постанову (ухвалу) суду;

3) скасувати постанову (ухвалу) та прийняти (постановитьи) нову постанову (ухвалу) суду;

4) скасувати постанову (ухвалу) суду і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження у справі;

5) визнати постанову (ухвалу) суду нечинною і закрити провадження у справі.

6) скасувати ухвалу суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направити справу для продовження розгляду;

**Касаційне оскарження.** Протягом двадцяти діб з моменту набрання законної сили судового рішення суду апеляційної інстанції, сторони мають право подати касаційну скаргу до Вищого адміністративного суду України (суд касаційної інстанції).

На відміну від апеляційної скарги, яка подається через суд першої інстанції, касаційне оскарження відбувається безпосередньо в суді касаційної інстанції. Під час розгляду справи в касаційному порядку суд перевіряє правильність застосування судом першої чи апеляційної інстанції норм матеріального або норм процесуального права і не вправі встановлювати або вважати доведеними обставини (факти), що не були встановлені в рішенні чи відкинуті ним, вирішувати питання про достовірність або недостовірність того чи іншого доказу, про перевагу одних доказів над іншими. Суд касаційної інстанції перевіряє законність судових рішень в межах доводів скарги та вимог, заявлених у суді першої інстанції.

Отримавши касаційну скаргу, оформлену відповідно до вимог суддя-доповідач у дводенний строк вирішує питання про відкриття касаційного провадження, про що постановляє відповідну ухвалу, та витребовує справу, яка має бути надіслана до суду касаційної інстанції протягом п’яти днів з дня отримання відповідної ухвали.

Суддя-доповідач відмовляє у відкритті касаційного провадження у справі також у випадках, якщо касаційна скарга є необґрунтованою і викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи.

Касаційний розгляд здійснюється колегією суддів у складі не менше трьох суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням певних особливостей. Касаційна скарга має бути розглянута протягом одного місяця з дня одержання судом касаційної інстанції адміністративної справи.

За результатами розгляду справи, суд касаційної інстанції має право:

1) залишити касаційну скаргу без задоволення, а судові рішення - без змін;

2) змінити судове рішення суду апеляційної інстанції, скасувавши судове рішення суду першої інстанції;

3) змінити судове рішення суду апеляційної інстанції, залишивши судове рішення суду першої інстанції без змін;

4) змінити судове рішення суду першої інстанції, скасувавши судове рішення суду апеляційної інстанції;

5) скасувати судове рішення суду апеляційної інстанції та залишити в силі судове рішення суду першої інстанції;

6) скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій і направити справу на новий розгляд або для продовження розгляду;

7) скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження;

8) визнати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій такими, що втратили законну силу, і закрити провадження;

9) скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій та ухвалити нове судове рішення.

Рішення касаційної інстанції - Вищого адміністративного суду України є остаточним. Хоча з кожного правила існують виключення. Так, з положень Конституції України випливає чотириланкова, а отже, чотириінстанційна система. Найвищою ланкою і інстанцією є Верховний Суд України, який шляхом перегляду судових рішень будь-яких судів загальної юрисдикції забезпечує однакове застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції[[52]](#footnote-52).

Підставами для подання заяви про перегляд судових рішень ВСУ в адміністративних справах може бути подана виключно з мотивів:

1) неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм **матеріального права**, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах;

2) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов’язань при вирішенні справи судом.

Заява про перегляд судових рішень подається протягом трьох місяців з дня ухвалення судового рішення, щодо якого заявлено клопотання про перегляд, або з дня ухвалення судового рішення, на яке здійснюється посилання. У випадку встановлення факту порушення Україною міжнародних зобов’язань, заява подається не пізніше одного місяця з дня, коли особі, на користь якої постановлено рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, стало відомо про набуття цим рішенням статусу остаточного.

Заява про перегляд судових рішень подається до Верховного Суду України через Вищий адміністративний суд України.

Рішення про перегляд рішення ВАСУ здійснюється колегією у складі п’яти суддів Вищого адміністративного суду України, яка формується без участі суддів, що прийняли рішення, яке оскаржується, протягом 15-ти днів з дня надходження заяви про перегляд.

У Верховному Суді України справа про перегляд судового рішення з підстави неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень, розглядається на засіданні Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України.

Якщо судове рішення в адміністративній справі оскаржується з підстав неоднакового застосування одних і тих самих норм матеріального права судами касаційної інстанції різної юрисдикції, справа розглядається на спільному засіданні судових палат Верховного Суду України, до складу яких входять судді відповідної спеціалізованої юрисдикції.

За наслідками розгляду справи більшістю голосів від складу суду приймається одна з таких постанов: про повне або часткове задоволення заяви; про відмову в задоволенні заяви.

**Провадження за нововиявленими обставинами.** Постанова або ухвала суду, що набрала законної сили, може бути переглянута у зв’язку з нововиявленими обставинами.

Підставами для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами є:

1) істотні для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи;

2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості документів або речових доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного або необґрунтованого рішення;

3) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено незаконне або необґрунтоване рішення;

4) скасування судового рішення, яке стало підставою для прийняття постанови чи постановлення ухвали, що належить переглянути;

5) встановлення Конституційним Судом України неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконано.

Заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами може бути подано протягом одного місяця після того, як особа, яка звертається до суду, дізналася або могла дізнатися про ці обставини.

У випадку виявлення істотних для справи обставини, що не були і не могли бути відомі під час розгляду справи для подання заяви про перегляд за нововиявленими обставинами застосовується річний термін.

Заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами подається до суду тієї інстанції, який першим допустив помилку при вирішенні справи внаслідок незнання про існування цієї обставини та розглядається судом протягом двох місяців після її надходження.

**Виконання постанов.** Завершальною стадією адміністративно-позовного провадження виступає звернення судових рішень до виконання. Норми, якими регламентується здійснення процесуальних дій на цій стадії, містяться в Розділі V КАСУ. Згідно з положеннями цього розділу, постанова або ухвала суду виконується після набрання ними законної сили на підставі виконавчого листа, виданого судом, котрий ухвалив рішення у справі.

Рішення суду першої інстанції набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги. У разі подання апеляційної скарги судове рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після закінчення апеляційного розгляду справи. Рішення судів другої інстанції набирають законної сили з моменту проголошення. Так само з моменту проголошення набувають законної сили ті ухвали суду, які відповідно до КАСУ не можуть бути оскаржені. Суд може призначити окремий строк для виконання рішення суду, який обчислюється від дня набрання рішенням чи ухвалою законної сили.

Постанова або ухвала суду, яка набрала законної сили, є обов’язковою для осіб, які беруть участь у справі, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України.

Положеннями КАСУ встановлені окремі постанови суду, що набирають законної сили з моменту проголошення та підлягають негайному виконанню:

1) присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів - у межах суми стягнення за один місяць;

2) присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби - у межах суми стягнення за один місяць;

3) поновлення на посаді у відносинах публічної служби;

4) припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог щодо несумісності;

5) уточнення списку виборців;

6) обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання;

7) усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання;

8) накладення арешту на активи, що пов’язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них;

9) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства в частині затримання;

10) постанови прийняті в порядку скороченого провадження (крім справ про присудження пенсій, соціальних виплат тощо).

В деяких випадках, за заявою осіб, які беруть участь у справі, або з власної ініціативи може ухвалою в порядку письмового провадження або зазначаючи про це в постанові звернути до негайного виконання інші постанови. Ухвала суду за результатами розгляду заяви про звернення постанови до негайного виконання набирає законної сили з моменту проголошення, однак її може бути оскаржено у загальному порядку.

У разі необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені у самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб’єктів владних повноважень можуть бути покладені обов’язки щодо забезпечення виконання рішення.

За кожним судовим рішенням, яке набрало законної сили або яке належить виконати негайно, за заявою осіб, на користь яких воно ухвалено, видається один виконавчий лист. Виконавчий лист видається судом першої інстанції. Якщо за результатами перегляду справи суд апеляційної чи касаційної інстанції залишить прийняте по суті позовних вимог рішення без змін, ухвалить нове судове рішення по суті позовних вимог чи змінить судове рішення, то виконавчий лист видається судом апеляційної чи касаційної інстанції, за умови, що заява особи про видачу виконавчого листа надійшла до моменту повернення адміністративної справи до суду першої інстанції.

Примусове виконання судових рішень в адміністративних справах здійснюється в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження».

Суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, має право зобов’язати суб’єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

За наслідками розгляду звіту суб’єкта владних повноважень про виконання постанови суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб’єкта владних повноважень, відповідального за виконання постанови, штраф у розмірі від десяти до тридцяти мінімальних заробітних плат.

**Висновки до питання.** В адміністративному судочинстві виділяють три основні стадії: провадження в суді першої інстанції, провадження в апеляційній інстанції, провадження в касаційній інстанції.

Початком провадження стане отримання адміністративним судом адміністративного позову від позивача.

**ВИСНОВКИ ДО ТЕМИ**

Виходячі з вищенаведеного можливо зробити певні висновки, а саме:

Адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, тобто публічно-правових спорів, в яких хоча би однією стороною виступає орган державного управління. Такі спори виникають з приводу порушення органами державної влади прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб

Ознаки адміністративного судочинства:

* являє собою правосуддя, судову;
* має в своєму видані спори, що виникають у сфері публічної діяль­ності владних суб’єктів;
* наявність системи су­дових органів, до компетенції яких належить розгляд зазначених справ тощо.

Завдання адміністративного судочинства - забезпечення гарантій суб’єктивних прав громадян у відносинах з адміністративними органами. З іншого боку, адміністративне судочинство являє собою особливу форму судового контролю, за допомогою якого відбувається додержання дисципліни та законності в державному управлінні.

Принципи адміністративного судочинства: верховенство права; законність; рівність усіх учасників процесу перед законом і судом; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з’ясування всіх обставин у справі; гласність і відкритість процесу; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рі­шень адміністративного суду; обов’язковість судових рішень тощо.

Відповідно до ст. 17 КАСУ компетенція адміністративних судів, поширюється на правовідносини, що виникають у випадках:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб’єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

публічна служба - 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 самоврядування.

3) спори між суб’єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

адміністративний договір - дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов’язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб’єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди;

5) спори за зверненням суб’єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

6) спори щодо правовідносин, пов’язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Суб’єкт адміністративного судочинства - як особа (фізична чи юридична) - це носій (потенційний або реальний) прав та обов’язків у адміністративних процесуальних відносинах з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами, здатний змінити процесуальними діями стадії судочинства і його завершення.

В адміністративному судочинстві можливо виділити три основні групи суб’єктів процесу:

* судові органи (їх посадові особи) – лідируючі суб’єкти;
* сторони у справі (позивач, відповідач) – зацікавлені суб’єкти;
* особи, які сприяють здійсненню правосуддя – допоміжні суб’єкти.

Позивач - особа, на захист прав, свобод та інтересів якої пода­но адміністративний позов до адміністративного суду, а також суб’єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду.

Відповідачем в адміністративній справі є суб’єкт владних повно­важень, а у випадках, передбачених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача. Слід зазначити, що відповідачем в адміні­стративній справі може бути не тільки суб’єкт владних повноважень.

Суб’єкт владних повноважень - 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.

Основні стадії адміністративного судочинства:

1. Порушення провадження.
2. Розгляд адміністративної справи у суді першої інстанції:
   1. підготовка справи до розгляду;
   2. попередній розгляд справи (в КАСУ – підготовче провадження);
   3. остаточний розгляд справи та прийняття рішення.
3. Розгляд адміністративної справи в апеляційній інстанції.
4. Розгляд адміністративної справи в касаційній інстанції (ВСАУ).
5. Перегляд судового рішення в Верховному суді України за винятковими обставинами.
6. Провадження за ново виявленими обставинами.
7. Виконання судового рішення у справі.

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ:**

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, курсанту необхідно:

* 1. Проаналізувати міждисциплінарні зв’язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.
  2. Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів МВС.
  3. Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.
  4. Відповідно до робочої навчальної програмами з дисципліни, скласти необхідні службові документи.
  5. Опанувати питання для самостійної підготовки та самоконтролю:
* визначте поняття адміністративної юстиції;
* розкрийте зміст категорії «адміністративне судочинство»;
* визначте особливі риси адміністративного судочинства;
* охарактеризуйте основні принципи адміністративного судочинства;
* розкрийте систему адміністративних судів в Україні;
* визначте повноваження Вищого адміністративного суду України в системі адміністративних судів;
* визначте основних суб’єктів адміністративного судочинства та класифікуйте їх на види;
* визначте адміністративно-процесуальний статус сторін в адміністративному судочинстві;
* охарактеризуйте категорію «суб’єкт владних повноважень»;
* визначте основні стадії провадження в адміністративних судах;
* охарактеризуйте особливості подання адміністративного позову до суду першої інстанції;
* визначте види та правила підсудності адміністративних справ;
* охарактеризуйте вимоги до адміністративного позову;
* визначте компетенцію адміністративних судів;
* який стирок звернення до адміністративного суду за захистом своїх прав (строк позовної давності);
* проаналізуйте зміст та призначення підготовчого провадження;
* визначте повноваження суду першої інстанції;
* охарактеризуйте загальний порядок та строки звернення до апеляційного суд;
* повноваження апеляційного суду за наслідками перегляду рішення (ухвали);
* підстави та порядок касаційного перегляду рішення адміністративного суду;
* підстави перегляду рішень за винятковими обставинами;
* визначте рішення які вступають в силу негайно;
* проаналізуйте загальний порядок виконання судових рішень адміністративних судів.

**ТЕМА 11. ПРОЦЕДУРИ ЩОДО РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН**

**(2 години)**

**П Л А Н**

1. Рекомендована література
2. Мета лекції
3. Вступ
4. Поняття та види звернень громадян
5. Правова основа та процесуальний порядок розгляду звернень громадян
6. Процедурні питання доступу до публічної інформації
7. Висновки
8. Методичні поради щодо підготовки даної теми

**РЕКОМЕНДОВАНА Література:**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Про звернення громадян: Закон України від 12.10.1996. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст.256.
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2011. - № 32. - Ст.314.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984, додаток до № 51. – Ст.1122 (з наступними змінами та доповненнями).
5. Постанова КМУ від 25.05.2011 № 583 «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади» з метою створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації».
6. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації: Указ Президента України від 05.05.2011 року № 547/2011 // Урядовий кур’єр. – 2011. - № 84.
7. Наказ МВС України від 03.11.2003 № 1302 «Про затвердження Положення про приймальну МВС України та Графіка особистого прийому громадян і працівників органів внутрішніх справ керівним складом МВС України».
8. Наказ МВС України від 24.11.2003 № 1440 «Про затвердження Інструкції про організацію діловодства в системі МВС України».
9. Наказ МВС України від 20.01.2004 № 55 «Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС України».
10. Наказ МВС України від 14.04.2004 № 400 «Про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються».
11. Наказ МВС України від 10.10.2004 № 1177 «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Національної поліції УкраїниУкраїни».
12. Наказ МВС від 09.08.2010 № 372 ,»Про затвердження Положення про функціонування «телефонів довіри» в органах і підрозділах внутрішніх справ».
13. Наказ МВС України від 21.07.2011 № 459 «Про затвердження порядку складання і форми подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є міністерство внутрішніх справ України».
14. Наказ МВС України від 28.03.2012 № 254 «Про затвердження Положення про порядок розгляду запитів та звернень народних депутатів України в Міністерстві внутрішніх справ України».
15. Наказ МВС України від 27.03.2012 № 245 «Про затвердження Інструкції про порядок прийому, реєстрації, розгляду запитів на публічну інформацію та відшкодування запитувачами фактичних витрат на копіювання та друк документів у системі МВС України».
16. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
17. Основи адміністративного судочинства в Україні. (навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік) / За заг. ред. Александрової Н.В., Куйбіди Р.О., -К.: Конус-Ю, 2006. -256 с.
18. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине.: Учебное пособие. Издание третье, переработанное и дополненное. — Х.:ООО «Одиссей, 2007. —360 с.
19. Білоусов Ю.В. Виконавче провадження: Навч. посіб.- К.: Прецедент, 2005.- 192 с.
20. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навч. посібник / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П.Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
21. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2008 – 624 с.
22. Административное право Украины: Учебник для ов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; Под ред. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.
23. Г.Ю. Гулєвська. Адміністративна юстиція: Методичні вказівки для студентів ІV курсу юридичного фак-ту. – Запоріжжя: ЗНУ, 2005. – 60 с.
24. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник // С. Г. Стеценко. – К. : «Атіка», 2008. – С.624.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

Звернення громадян є запорукою розвитку громадянського суспільства та елементом побудови правової держави на шляху євроінтеграції України.

Метою даної лекції є формування у працівників поліції знань, вмінь та навичок, які відповідають професійно-кваліфікаційним характеристикам основних посад працівників Національної поліції Українита завданням, які ставляться перед поліцієюна конкретному етапі розвитку українського суспільства, що передбачає досягнення відповідного рівня підготовки курсанта. Ознайомить курсантів з особливостями та порядком розгляду звернень громадян в органах та підрозділах МВС України.

Після вивчення теми курсант повинен *знати* – поняття, форми та види звернень громадян, вимоги до звернень, порядок первинної обробки звернень в органах державної влади, особливо в підрозділах МВС України, строки та процесуальний порядок розгляду звернень громадян, основні стадії провадження, адміністративно-процесуальний статус суб’єктів провадження, порядок надання відповіді особі за зверненнями, поняття публічної інформації та порядок надання відповіді за інформаційним запитом; *вміти* – відтворювати основні поняття та категорії, що відображають сутність та зміст адміністративного провадження щодо розгляду звернень громадян, використовувати засвоєні знання для розв’язання типових ситуацій, що виникають під час професійної діяльності працівників поліції, переосмислювати наявні знання стосовно нових фактів, складати процесуальні документи.

**ВСТУП**

Можливість звернення до органів публічної адміністрації є відповідним правом кожного, закріпленим в Основному Законі України. Слід підкреслити, що дане право розповсюджується не лише на громадян України, а і на іноземців та осіб без громадянства. Право на звернення може бути реалізоване шляхом направлення індивідуальних чи колективних звернень або особистого звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов’язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Таким чином, можливість вплинути на діяльність органів публічної адміністрації, внести певні пропозиції щодо їх діяльності, захистити порушені збоку відповідних органів права і законні інтереси – роблять «звернення» важливою ознакою правової держави і громадянського суспільства. З огляду на це невідкладної актуальності набуває процесуальний порядок розгляду звернень громадян та особливості окремих проваджень з означеного питання.

В умовах розвитку демократії потенціал звернень громадян збільшується, зростає кількість осіб, зацікавлених в тому, щоб за допомогою звернення захистити своє право, законний інтерес, попередити рецидиви порушення законів, не припустити проявів негативних явищ. Аналіз звернень має стати стимулюючим фактором в роботі установ і посадових осіб всіх рівнів.

Відповідно і порядок провадження щодо розгляду звернень громадян заслуговує невідкладної уваги.

**ПИТАННЯ І.**

**ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН**

У демократичному суспільстві право на звернення виконує надзвичайно важливу функцію. З одного боку, воно є засобом вільно висловити свої думки кожному громадянинові, а з іншого – є джерелом інформації для органів публічної адміністрації про потреби, інтереси чи настрій громадян, являючись також засобом виявлення суспільної думки.

Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов’язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

У своїй праці, Кузьменко О.В. зазначає, що з метою забезпечення максимальної реалізації соціально-економічних, політичних та особистих прав і охоронюваних законом інтересів громадян, Конституція України закріплює право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (ст. 40). «Виступаючи як приватна особа, кожний громадянин вправі оцінювати діяльність органу влади, будь-якої посадової особи чи державного службовця з точки зору її законності та результативності»[[53]](#footnote-53). У свою чергу, уповноважений орган (посадова особа) зобов’язаний розглянути звернення та дати обґрунтовану відповідь у встановлений законодавством строк. Таким чином, право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту прав і свобод громадян, однією з організаційно-правових гарантій їх охорони.

Будучи одним із найважливіших елементів адміністративно-правового статусу громадянина – право громадян на звернення в органи державної влади, місцевого самоврядування, до посадових осіб та службовців цих органів є абсолютним, необмеженим та невідчужуваним. Закон захищає права громадян на звернення проти «всякого» і кожного – проти невизначеного кола осіб. Не можуть бути прийняті законодавчі акти, що скасовують або зменшують це право. Кожна дієздатна людина має право звертатися до будь-якої державної або недержавної організації, до будь-якої посадової особи з важливого для неї питання, маючи впевненість у тому, що її буде прийнято, а її звернення буде зареєстровано і своєчасно розглянуто, підсумком чого буде мотивована відповідь про прийняте на підставах закону відповідне рішення.

Усі громадяни України рівні перед законом, незалежно від походження, соціального та майнового стану, національної та релігійної належності. Рівноправність громадян забезпечується у всіх галузях економічного, політичного та культурного життя, що підтверджується законами про власність, підприємництво, об’єднання громадян, в тому числі і Законом України «Про звернення громадян»[[54]](#footnote-54).

В ст. 1 Закону України «Про звернення громадян», зазначається, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб, відповідно до їх функціональних обов’язків, із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх професійної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення[[55]](#footnote-55).

Військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки, а також особи рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності.

Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

З метою забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення, центральні та місцеві органи виконавчої влади, міністерства та відомства постійно працюють над удосконаленням форм та методів роботи із зверненнями громадян. Так, керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування здійснюють докорінну перебудову роботи відповідних органів із зверненнями громадян забезпечивши кваліфікований, неупереджений, об’єктивний і своєчасний розгляд звернень громадян з метою оперативного вирішення порушених у них питань, задоволення законних вимог заявників, реального поновлення порушених конституційних прав та запобігання в подальшому таким порушенням, повною мірою реалізуючи при цьому визначені законодавством повноваження; надання у встановлені законом строки письмових відповідей авторам звернень за наслідками їх розгляду.

Робота по прийому громадян, реєстрації та розгляду їхніх заяв, звернень, та скарг будується на принципах законності, поваги до особистості, захисту прав та свобод людини незалежно від її соціального походження, расової чи національної приналежності, громадянства, мови, політичних чи релігійних переконань.

Загальною ознакою звернень є відображення стану справ у відповідній сфері суспільного життя та її окремих ланках. Вони дають чітке уявлення про функціонування державних органів чи органів місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій.[[56]](#footnote-56)

Звернення громадян як носії інформації мають важливе значення для вирішення питань, пов’язаних із забезпеченням прав і свобод людини й громадянина, державного та господарського будівництва, управління різними галузями й сферами економіки, соціально-культурного будівництва і адміністративно-політичної діяльності.[[57]](#footnote-57)

Потік звернень громадян до різних інстанцій є лакмусовим папірцем не лише соціальної активності населення, а й певних негативних явищ, недоліків в роботі державного апарату, прогалин у законодавстві, а також вад самої організації розгляду заяв, пропозицій та скарг.[[58]](#footnote-58)

Відповідно, ефективність механізму реєстрації, розгляду та прийняття рішення по зверненнях громадян є одним із показників рівня демократичності держави.

Служити засобом охорони прав і законних інтересів громадян – одна з основних функцій права на звернення в суспільстві. Громадянин, звертаючись за захистом порушеного права, доводить до відома компетентних органів і посадових осіб факти, які на його думку є негативними в роботі відповідних установ, є причиною порушення його прав і законних інтересів, та вимагає їх усунення. Звісно, не кожне звернення є обґрунтованим, тобто із вказівкою на дійсні, а не надумані порушення прав та інтересів. Дуже часто це залежить від юридичної освіти громадян. Але важливо те, що в будь-якому випадку за допомогою права на оскарження громадянин здійснює перевірку відповідності поведінки організацій і посадових осіб установленим для них масштабам поведінки з метою виявлення і недопущення можливих відхилень.

Право на звернення є важливим засобом соціального контрою, який складає один із проявів участі громадян в управлінні державними громадськими справами. Розуміння громадянами того, що назване є не тільки засобом охорони прав та законних інтересів, а і засобом соціального контролю, має важливе практичне значення. Тобто особливу значимість мають ті звернення громадян, які відображають недоліки сьогодення в діяльності органів, посадових осіб, а не тих, наприклад, що мали місце декілька років тому назад. І якщо стосовно таких випадків право громадян на звернення і виконує функцію засобу охорони прав та законних інтересів, то як засіб соціального контролю воно значною мірою втрачає свою цінність.

Якщо право громадян на звернення виступає як засіб соціального контролю незалежно від того, в якому зверненні громадянина воно буде реалізовано – наприклад, в обґрунтованій чи необґрунтованій скарзі, то стосовно тільки обґрунтованих скарг можна говорити про дане право як засіб усунення недоліків в роботі органів, їх посадових осіб. Саме факт поновлення порушених прав чи законних інтересів становить поновлення законності і справедливості. У написанні звернення громадянин не зв’язаний будь-якими обмеженнями щодо його змісту. Не дуже важливо, обґрунтовані чи не обґрунтовані правові претензії того, хто пише звернення. Громадянин вільно висловлює свою думку про ті явища в суспільному житті, з якими він не згоден, які вважає протизаконними, або такими, що порушують його права і законні інтереси.

Не можна не погодитись зі С.Г. Стеценком, який відмічає, що звернення громадян мають сприйматись як:

1) засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів збоку органів виконавчої влади;

2) можливість реального впливу на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб;

3) здатність отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів;

4) показник становлення громадянського суспільства.[[59]](#footnote-59)

Переходячи до розгляду сутності звернення, слід зауважити на тому, що згідно зі ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», під зверненням слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Поділити звернення за певними критеріями варто за допомогою відповідного Класифікатора звернень громадян, затвердженого Постановою Кабінету міністрів України № 858 від 24.09.2008 року.

***1. За формою надходження:***

1.1. Поштою;

1.2. На особистому прийомі;

1.3. Через уповноважену особу;

1.4. Через органи влади;

1.5. Через засоби масової інформації;

1.6. Від інших органів, установ, організацій;

***2. За ознакою надходження:***

2.2. Повторне;

2.3. Дублетне;

2.4. Неодноразове;

2.5. Масове;

***3. За видами:***

3.1. Пропозиція (зауваження);

3.2. Заява (клопотання);

3.3. Скарга;

***4. За статтю авторів звернень:***

4.1. Чоловіча;

4.2. Жіноча;

***5. За суб’єктом:***

5.1. Індивідуальне;

5.2. Колективне;

***6. За типом:***

6.1. Телеграма;

6.2. Лист;

6.3. Усне ;

***7. За категоріями авторів звернень:***

7.1. Учасник війни;

7.2. Дитина війни;

7.3. Інвалід Великої Вітчизняної війни;

7.4. Інвалід війни;

7.5. Учасник бойових дій;

7.6. Ветеран праці;

7.7. Інвалід I групи;

7.8. Інвалід II групи;

7.9. Інвалід III групи;

7.10. Дитина-інвалід;

7.11. Одинока мати;

7.12. Мати-героїня;

7.13. Багатодітна сім’я;

7.14. Особа, що потерпіла від Чорнобильської катастрофи;

7.15. Учасник ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;

7.16. Герой України;

7.17. Герой Радянського Союзу;

7.18. Герой Соціалістичної Праці;

7.19. Дитина;

7.20. Інші категорії;

***8. За соціальним станом авторів звернень:***

8.1. Пенсіонер;

8.2. Робітник;

8.3. Селянин;

8.4. Працівник бюджетної сфери;

8.5. Державний службовець;

8.6. Військовослужбовець;

8.7. Підприємець;

8.8. Безробітний;

8.9. Учень, студент;

8.10. Служитель релігійної організації;

8.11. Особа, що позбавлена волі; особа, воля якої обмежена;

8.12. Інші;

***Стосовно стану розгляду звернення:***

9.1. Вирішено позитивно;

9.2. Відмовлено у задоволенні;

9.3. Дано роз’яснення;

9.4. Звернення, що повернуто авторові відповідно до статей 5 і 7 Закону України «Про звернення громадян»;

9.5. Звернення, що пересилається за належністю відповідно до статті 7 Закону України «Про звернення громадян»;

9.6. Звернення, що не підлягає розгляду відповідно до статей 8 і 17 Закону України «Про звернення громадян».

Також звернення може бути класифіковано, у відповідності до основних питань, які в них порушуються (наразі їх налічується 25 категорій).

У ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» чітко визначено види звернень громадян, до яких належать наступні:

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

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

***Скарга*** – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об’єднань громадян, посадових осіб[[60]](#footnote-60).

До рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких: порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов’язки або його незаконно притягнуто до відповідальності. Скарга може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням[[61]](#footnote-61).

**Висновки до питання.** Під зверненням слід розуміти викладені в усній чи письмовій формі: заяви, пропозиції та скарги.

Класифікація звернень передбачена ЗУ «Про звернення громадян» на три основні види: заяви (клопотання), скарги та пропозиції.

**ПИТАННЯ ІІ.**

**ПРАВОВА ОСНОВА ТА ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН**

Процеси, що відбуваються в сучасному українському суспільстві є складними і неоднозначними та потребують реформування усіх галузей вітчизняного права з метою належного забезпечення прав і свобод людини. Діяльність органів управління пронизує всі сфери життя нашого суспільства. Ця діяльність пов’язана з виданням великої кількості нормативних актів, що стосуються прав і свобод громадян. Останні звертаються у різні структури органів державної влади та до їх посадових осіб з метою вирішення питань пов’язаних з реалізацією, захистом наданих прав, виконанням покладених на них обов’язків.

Звернення громадян хоча і стосуються різних напрямів діяльності суспільства та держави, але, як правило, вони мають єдину мету – привернути увагу відповідних органів і посадових осіб до проблем щодо приватних або соціальних інтересів. В усі часи кількість поданих та розглянутих звернень розцінювалась як мірило ступеня довіри людей до влади. І вона прямо залежить від того, наскільки ефективно та швидко розв’язуються як загальні проблеми, так і проблеми кожного окремо взятого громадянина[[62]](#footnote-62).

Правовий масив, що регламентує означені питання є достатньо широким. Як вже зазначалось вище, право на звернення встановлено ст. 40 Конституції України. Крім того, право громадян на звернення є втіленням міжнародних стандартів у сфері прав людини і становить собою трансформацію у внутрішнє законодавство ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, прийнятого 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН.

Загальні питання провадження по розгляду звернень регламентуються Кодексом адміністративного судочинства України, Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року; указом Президента України від 7.02.2008 року № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»; постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 року № 348 «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»; Постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 року № 858 «Про затвердження Класифікатора звернень громадян».

Також, порядок розгляду звернень представлений численними нормативними актами різних органів публічної адміністрації. До них можна віднести наказ Державної митної служби України від 14.09.2009 року № 855 «Про затвердження порядку розгляду звернень та особистого прийому громадян у Державній митній службі України, інших митних органах, спеціалізованих митних установах та організаціях»; наказ Служби безпеки України від 27.01.2005 року № 44 «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду в Службі безпеки України звернень громадян та реєстрації, обліку заяв і повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини»; наказ МВС України від 10.10.2004 року № 1177 «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Національної поліції УкраїниУкраїни»; Державної Податкової Адміністрації України від 18.06.2008 року № 395 «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах державної податкової служби». Як зазначає Кузьменко О.В., таке розмаїття нормативного матеріалу, поряд із позитивним ефектом від деталізації та конкретизації окремих проваджень по розгляду звернень громадян, має очевидні недоліки. Це, зокрема, як численні колізії нормативних актів різного рівня, так і наявність «прогалин» у регулюванні різноманітних секторів кореспондуючих соціальних відносин. Означені недоліки обумовлюються, насамперед, відсутністю в чинному законодавстві загальних норм універсального характеру, якими б визначали важливі аспекти адміністративних проваджень по розгляду звернень, об’єктивно потребуючих правової регламентації.

В. Б. Авер’яновим, цілком справедливо зауважує на необхідності у «…подальшій деталізації загальної процедури оскарження, чіткому визначенні етапів проходження скарги особи, обмеженні кількості можливих варіантів рішень, закріпленні переліку обов’язків посадових осіб з інформування скаржника про наслідки та процедури тощо»[[63]](#footnote-63). Таким чином, на сучасному етапі розвитку вітчизняної системи права гостро постала проблема створення єдиного кодифікованого акта, котрий би на якісно новому рівні, детально та повно регламентував як сам порядок розгляду звернень громадян, так і порядок управлінської діяльності органів публічної адміністрації взагалі. На користь цієї новели свідчить і позитивний зарубіжний досвід. Зокрема, кодифіковані акти, присвячені регламентації діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами ефективно діють у більшості європейських країн (Федеративна Республіка Німеччина, Австрійська Республіка та інші).

Головна особливість проваджень по розгляду звернень громадян полягає у тому, що на відміну від інших видів адміністративного процесу, тут громадянин не є «пасивним» учасником управлінського процесу. Навпаки, шляхом звернень він бере участь в ньому, може його коригувати. Ще однією визначальною рисою названого провадження є надана керованій стороні можливість захищати своє управлінське право в його рамках. Адже провадження по розгляду звернень у певній своїй частині (по розгляду скарг) виконує також і охоронні функції – в рамках управлінського процесу ліквідуються наявні порушення. Тож у цьому аспекті воно є елементом механізму правового контролю за законністю дій і рішень органів та їх посадових осіб.

Провадження по зверненням громадян, поєднує в собі юрисдикційні (провадження по скаргам) та неюрисдикційні (інші види звернень) елементи.

Законодавством встановлені певні вимоги до звернення**,** так, згідно ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», звернення адресуються органам державної влади і місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності, об’єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. У зверненні має бути зазначено прізвище, ім’я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Звернення може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Звернення може бути подано як окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне). Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати.

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов’язковому прийняттю та розгляду. Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються. Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає. Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об’єднання громадян, посадові особи зобов’язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду. Пропозиції (зауваження) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто[[64]](#footnote-64).

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п’ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п’яти днів.

**Адміністративне провадження з розгляду звернень громадян –** *це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації з розгляду скарг, заяв і пропозицій окремих громадян та їхніх колективів.*

Адміністративне провадження з розгляду звернень громадян характеризується низкою особливостей:

* на відміну від більшості адміністративних проваджень, котрі порушуються органами публічної влади, це провадження здійснюється внаслідок волевиявлення громадян. Громадянин (колектив громадян) у ньому завжди є єдиним ініціатором та, одночасно, головною зацікавленою стороною;
* провадження по розгляду звернень громадян – це єдине адміністративне провадження, яке не може бути однозначно віднесене до розгляду конфліктних або неконфліктних. У його рамках можуть розглядатися як адміністративні справи «позитивного» (управлінського) характеру, так і справи, що виникають з приводу конфлікту між учасниками правовідносин (перший тип справ базується на заявах та пропозиціях громадян, другий – на їхніх скаргах).

Отже, принцип поділу Особливої частини адміністративно-процесуального права на конфліктну та неконфліктну групи проваджень вимагає розмежовувати провадження з розгляду скарг громадян та провадження з розгляду заяв і пропозицій.

* звернення громадян становить собою універсальний процесуальний засіб для порушення інших адміністративних проваджень (ліцензійного, реєстраційного, дозвільного, адміністративно-позовного тощо), а також їхніх окремих стадій або етапів. Так, наприклад, відповідно до ст. 18 Закону України «Про виконавче провадження», підставою для відкриття виконавчого провадження є відповідна заява стягувача або його представника. Цілий ряд адміністративних проваджень (нормотворче, дисциплінарне, у справах про адміністративні правопорушення та ін.) мають факультативну стадію оскарження, яка реалізується шляхом подання громадянином скарги на дії або рішення уповноважених суб’єктів адміністративної юрисдикції[[65]](#footnote-65).

Окрему увагу варто приділити провадженню за скаргами громадян. С.Г. Стеценко визначає даний тип провадження, як регламентований адміністративним законодавством розгляд справ про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями органів публічної адміністрації. Підприємств, установ, організацій, об’єднань громадян, посадових осіб.

Усі провадження за скаргами громадян доцільно розділити на дві групи: а) які розглядаються в судовому порядку; б) які розглядаються в адміністративному порядку.

Розгляд проваджень першої групи регламентовано відповідними нормами, присвяченими питанням судочинства. Стосовно другого виду, то тут мова йде про оскарження до вищого у порядку підлеглості органу, посадової особи, у безпосередньому віданні яких є вирішення поставленого громадянином питання.

Стосовно термінів подання та розгляду скарг, необхідно вказати, що скарга на рішення, що оскаржувалося, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня, протягом одного року від моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну не розглядаються. Водночас, скарги розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, що не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у скарзі питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник установлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у скарзі не може перевищувати сорока п’яти днів[[66]](#footnote-66).

Структурно провадження щодо розгляду звернень громадян можна розглянути на прикладі роботи органів місцевого самоврядування. Діяльність щодо розгляду звернень громадян органами місцевого самоврядування має свої особливості, пов’язані із загальною компетенцією цих органів. Так, питання, що ставляться в заявах, пропозиціях і скаргах, стосуються різноманітних сфер суспільного життя, а їх кількість сягає 1 – 1,5 млн. щорічно.

Відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, а також делеговані, серед яких – забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності[[67]](#footnote-67).

Факт звернення громадянина із заявою, пропозицією чи скаргою породжує правовідносини з їх розгляду і вирішення. Вони складаються з низки стадій і процедур.

Аналіз структури провадження з розгляду звернень громадян дає змогу виділити у ньому такі стадії:

*1) порушення справи за зверненням;*

*2) вирішення порушенного в зверненні питання;*

*3) оскарження рішення у справі (у провадженні з розгляду про­позицій громадян ця стадія відсутня),*

*4) виконання рішення у справі.*

Перша стадія – розгляд звернень громадян – включає такі процедурні дії: реєстрацію; ознайомлення зі змістом; направлення в інстанцію, компетентну вирішити дане звернення.

Адміністративне провадження з розгля­ду звернень громадян починається з його отримання адресатом, попередньої обробки та реєстрації.

Приймання і попередня обробка листів, що надійшли, та відпо­відей на них здійснюються в централізованому порядку спеціально виділеними для цієї мети працівниками. Попередня обробка корес­понденції, що надійшла, полягає в перевірці правильності достав­ки і цілісності викладення запису, дати надходження документа і передачі звернення за призначенням.

Тільки зареєстровані звернення мають юридичну силу, і лише з моменту їхньої реєстрації починається перебіг більшості процесу­альних строків у провадженні з їхнього розгляду.

Уже у процесі попередньої обробки заяв (скарг, пропозицій) відповідальною особою з’ясовуються такі обставини:

*а) чи підлягає таке звернення розгляду.* Відповідно до чинного законодавства, розгляду та вирішенню не підлягають:

- анонімні письмові звернення *(такими вважаються звернення без зазначення місця проживання, не підписані автором (автора­ми), а також ті, з яких неможливо встановити авторство)’,*

*—* повторні звернення, подані до одного й того самого органу від одного і того самого громадянина з одного і того самого пи­тання, якщо перше вже було вирішено по суті;

- звернення осіб, визнаних судом недієздатними *(зазначене правило не позбавляє недієздатних осіб права на звернення — від їх­нього імені звернення мають право подавати опікуни та піклуваль­ники, призначені у встановленому чинним законодавством порядку)’,*

*-* скарги, подані із порушенням встановлених строків.

Друга стадія – вирішення – розпочинається з визначення суті проблеми, потім здійснюється збір інформації, висунення гіпотези (попереднього рішення, що приймається на основі первинної інформації), її апробація (обговорення в колі компетентних осіб) і прийняття остаточного рішення. В «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» передбачено, що діловодство за пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями) і скаргами громадян в органах держаної влади ведеться окремо від інших видів діловодства і покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб чи на підрозділи службового апарату.

Закон України «Про звернення громадян» визначає обов’язок особи, яка звертається з пропозицією, заявою чи скаргою – вказати своє прізвище, ім’я, по батькові, місце проживання, викласти суть порушеного питання, тобто надати відомості про події чи дії (бездіяльність), а також факти, що їх підтверджують. Прийом і попередня обробка листів, що надійшли, та відповідей на них здійснюються в централізованому порядку спеціально виділеними для цієї мети працівниками. Попередня обробка кореспонденції, що надійшла, полягає в перевірці правильності доставки і цілісності викладення запису, дати надходження документа і передачі звернення за призначенням. Усі конверти, за виключенням особистої кореспонденції, відкриваються і на листах проставляється реєстраційний штамп, що фіксує факт і час надходження.

Реєстраційно-контрольна картка містить відомості про П.І.Б. кореспондента та його адресу; відмітку про вид звернення (пропозиція, заява, скарга) та одноособовість чи колективність подання, дату надходження; реєстраційний індекс; інформацію про те, звідки одержано документ, та дату відправлення, а також індекс документа; вказівку, яким чином одержано (поштою, на особистому прийомі, передано через уповноважену особу); зазначення про наявність попередніх звернень; короткий зміст звернення та резолюції з указівкою автора резолюції, з правого боку проставляється індекс звернення відповідно до ***класифікатора***, а також позначка, якщо заявник відноситься до особливих категорій осіб (учасник бойових дій, інвалід Великої Вітчизняної війни тощо), термін виконання та фактичне виконання.

З цього моменту починається етап ознайомлення зі змістом звернення. Працівники відділу роботи зі зверненнями громадян виконавчих органів місцевого самоврядування (посадова особа) попередньо ознайомлюються зі змістом заяви, пропозиції чи скарги. Потім звернення громадян з проектами супроводжувальних листів направляються до тих керівників виконавчих органів місцевого самоврядування, які компетентні вирішувати питання, що містяться в них. Реєстраційно-контрольна карточка звернення, після його направлення компетентній особі на розгляд, ставиться на контроль та розміщується в настольній контрольно-строковій картотеці за датою виконання, а справа з копією супроводжувальних листів направляється до картотеки зберігання справ. Супроводжувальний лист, підписаний керівником, передається відповідному працівнику відділу для відправлення за необхідною адресою.

Важливим питанням у період перевірки та збору інформації посадовою особою, особливо за скаргами, є убезпечення особи від продовження протиправних дій щодо неї та порушення її суб’єктивних прав. Інколи виникає необхідність зафіксувати сам факт здійснення таких дій. Тут можливі два шляхи: 1) зафіксувати те, що відбувається своїми силами і засобами (написати додаткову скаргу, сфотографувати); 2) зафіксувати те, що відбувається за допомогою офіційних осіб (дільничного інспектора, депутата міської чи сільської ради та інших осіб). На основі отриманої інформації посадова особа приймає попереднє рішення, а після його апробації (обговорення в колі компетентних осіб) – остаточне. Остаточне рішення колегіального органу приймається звичайною більшістю голосів. Законодавчо зафіксоване положення про право заявника одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги. Як письмове, так і усне рішення повідомляється заявнику. Для того щоб переконатись, що рішення прийняте саме такого змісту, про який говорить особа, яка його оскаржує, необхідно ознайомитись із записом в обліково-реєстраційних документах. У Законі України «Про звернення громадян» визначено термін подання скарги, що оскаржує прийняте за первісним зверненням рішення. Така скарга може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням (ЗУ «Про звернення громадян», ст. 17). Пропозиції, заяви і скарги громадян розглядаються і вирішуються в термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а в скороченому провадженні – п’ятнадцять днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу чи його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, але який в сумі не повинен перевищувати сорока п’яти днів (ЗУ «Про звернення громадян», ст. 20). Однією з основних стадій будь-якого управлінського процесу є здійснення контрольної діяльності, яка є засобом зворотного зв’язку, що дозволяє одержати інформацію про фактичний стан справ. Що ж стосується контролю з боку органів місцевого самоврядування щодо звернень громадян, то він розглядається як самостійний вид громадського контролю, який включає в себе: контроль територіальних громад, контроль представницьких органів місцевого самоврядування, контроль сільського, селищного, міського голови, контроль виконавчих органів відповідних рад, контроль органів самоорганізації населення[[68]](#footnote-68).

При вирішенні всіх питань, що містяться у зверненні, керівник відділу роботи зі зверненнями громадян санкціонує зняття цього звернення з контролю. У карточках, знятих з контролю звернень, заповнюються графи зворотної сторони, після чого вони передаються на комп’ютерну обробку. Після вирішення справи по суті всі документи повертаються у відділ роботи зі зверненнями громадян (відповідальній за розгляд звернень посадовій особі), в якому проводиться заповнення всіх граф реєстраційно-облікових карточок (у них проставляються коди згідно з ***класифікатором***). Потім карточки і справи заявників розміщуються в картотеках. Завідувач відділу по роботі зі зверненнями громадян чи інший спеціально призначений працівник відслідковує строки виконання завдань стосовно звернень громадян за контрольно-строковою картотекою, інформуючи відповідальних осіб про настання цих строків.

Слід зазначити, що робота зі зверненнями повинна включати в себе такі взаємопов’язані етапи: розгляд і перевірку, прийняття рішення, повідомлення заявників про прийняті рішення та роз’яснення порядку їх оскарження, забезпечення своєчасного виконання рішень. Усі ці етапи мають бути в роботі будь-якого органу, компетентного розглядати звернення громадян. Слід зазначити, що адміністративні процедури розгляду пропозицій, заяв і скарг виконавчими органами місцевого самоврядування на сьогодні є недостатньо законодавчо визначеними. Більша увага приділена організаційним та матеріально-технічним питанням виконання цієї важливої правозахисної функції, які регламентовані значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів. У зв’язку з цим окремі види звернень громадян (зауваження, пропозиції), що потребують за своєю суттю особливих процедур розгляду, посадовими особами органів місцевого самоврядування належним чином не розглядаються, а зводяться до формальних відповідей та відписок.

Таким чином, слід погодитись з позицією О.В. Кузьменко, що звернення становить собою універсальний процесуальний засіб для порушення громадянином ряду інших проваджень як конфліктного, так і неконфліктного характеру (реєстраційне, дозвільне, в справах про адміністративні проступки та інших)[[69]](#footnote-69).

*Оскарження рішення у справі.*У разі незгоди з рішенням, прийнятим у справі за заявою або скаргою, громадянин може оскаржити його до вищого органу публічної адміністрації або до суду. Розгляд таких скарг і прийняття за ними рішень відбувається в загальному порядку розгляду скарг громадян, про який наведено вище.

Стадія оскарження має факультативний характер - її цілком може і не бути. Адже далеко не завжди автор (автори) звернення вважає, що рішення, прийняте за відповідною справою, незаконно покладає на нього певні обов’язки, порушує його права та інтереси або перешкоджає їхній реалізації.

Слід також відмітити, що дана стадія відсутня у провадженні з розгляду пропозицій (зауважень) громадян. Пропозиція (заува­ження) завжди має характер поради або рекомендації. Питання про її прийняття або відхилення покладається виключно на розсуд уповноваженого суб’єкта публічної адміністрації. Будь-яке рішен­ня у справі про розгляд пропозиції (зауваження) жодним чином не може ущемлювати права автора (авторів) звернення. Відтак, під­стави для оскарження є відсутніми.

У разі задоволення скарги, орган або посадова особа публічної адміністрації, які прийняли неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовують йому завдані матеріальні збитки, пов’язані з поданням і розглядом скарги, обґрунтовані витрати, які він зазнав через виїзд для розгляду скарги на вимогу відповідного органу, і втрачений за цей час заробіток. Спори про стягнення ви­трат розглядаються в судовому порядку.

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

*Виконання рішення у справі.*Фінальною стадією прова­дження з розгляду звернень громадян є стадія виконання рішення у справі. Нажаль, Закон України «Про звернення громадян», інші закони та підзаконні нормативні акти не містять положень, які б регламентували загальний порядок здійснення процесуальних дій на цій стадії. Ця обставина справедливо визнається одним з най­більших недоліків вітчизняного законодавства про звернення.

На сьогодні можна відзначити лише окремі загальні аспекти виконання рішень у справах за зверненнями громадян, підвідом­чих органам публічної адміністрації:

1) звернення до виконання рішення у справі покладається на орган (посадову особу) публічної адміністрації, який його прийняв;

2) рішення у справі за заявою або скаргою громадянина є обо­в’язковим до виконання зазначеними у ньому юридичними та фі­зичними особами;

3) у прийнятому рішенні уповноважений суб’єкт публічної адміністрації може визначити порядок його виконання;

4) у разі відмови суб’єкта добровільно виконати рішення, при­йняте у справі за зверненням, зазначене рішення виконується приму­сово. Примусове виконання такого рішення здійснюється в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження».

**Висновки до питання.** Розгляд звернень відбувається на підставі ЗУ «Про звернення громадян». В ОВС правовою основою розгляду звернень є Наказ МВС України від 10.10.2004 № 1177 «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Національної поліції УкраїниУкраїни».

Загалом адміністративне провадження з розгляду звернень громадян – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації з розгляду скарг, заяв і пропозицій окремих громадян та їхніх колективів.

В провадженні щодо розгляду звернень потрібно виділяти чотири основні стадії: порушення справи за зверненням; вирішення порушенного в зверненні питання; оскарження рішення у справі (у провадженні з розгляду про­позицій громадян ця стадія відсутня); виконання рішення у справі.

**ПИТАННЯ ІІІ.**

**ПРОЦЕДУРНІ ПИТАННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

Одним з основоположних прав особи є закріплене ст. 19 Загальної Декларації прав людини (ООН 1948 р.) право на інформацію. Юридичний зміст даного права складається з «свободи дотримуватись своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів».

В будь-якому громадянському суспільстві право вільного доступу до інформації є обов’язковою умовою існування демократичної, правової держави. В країнах зі сталою демократією діють відповідні політико-правові механізми, що забезпечують прозорість в діяльності органів державної влади – суб’єктів законотворчості та оперативно надають доступ своїм громадянам до повної, об’єктивної, точної і зрозумілої інформації про діяльність цих органів та їх посадових осіб.[[70]](#footnote-70)

Основний Закон України закріпив право кожного громадянина вільно збирати інформацію (ч. 2 ст. 34 Конституції), знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе (ч. 3 ст. 32 Конституції). Крім того держава гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту (ч. 2 ст. 50 Конституції), право знати свої права і обов’язки (ч. 1 ст. 57 Конституції), встановлює, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов’язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законодавством.

Інформація, як відомо, є засобом комунікації людей і нерідко виступає об’єктом їх діяльності. Без отримання інформації у різних її проявах та формах не можлива еволюція людини, розвиток суспільства і держави.

Загалом діюче національне законодавство, під інформацією розуміє документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі.[[71]](#footnote-71) Але серед багатьох інформаційних даних, що акумулюють суб’єкти публічної адміністрації, в процесі управління, особливе місце займає інформація, що відноситься законодавцем до категорії «публічної інформації».

Шлях до відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади для України був довгим та важким. Слід зазначити, що до фінішної межи в цьому напрямку залишилось пройти це значний відрізок часу, який суспільство зможе досягти поступово, через використання діючих правових інституції та реформування системи управління в цілому.

Практично в усіх зарубіжних країнах діють спеціальні інституції, відповідальні за реалізацію права на доступ до інформації. В одних країнах – це тимчасові органи, спеціально створені на виконання законів про доступ до інформації й уповноважені здійснювати контроль за реалізацією цих законів. В інших, це постійні інституції, спеціально уповноважені забезпечувати реалізацію права на доступ до інформації. У країнах, де немає спеціального закону про доступ до інформації, це право закріплюється конституцією, а функції щодо його забезпечення покладено на парламенти, омбудсменів та суди.[[72]](#footnote-72)

Не стала виключенням з цього правила й наша держава. Так 13.01.2011 Верховна Рада України прийняла революційний законодавчий акт – Закон України «Про доступ до публічної інформації», чим створила ефективний, дієвий механізм отримання від органів управління, інформаційні дані які акумульовані ними в процесі їх діяльності.

Відповідно до ст. 1 зазначеного закону **публічна інформація** - *це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.[[73]](#footnote-73)*

Таким чином характерними рисами публічної інформації є:

* публічна інформація знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень або і інших розпорядників публічної інформації;
* публічна інформація відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях (паперових, електронних тощо);
* публічна інформація отримується або створюється у зв’язку з виконанням суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків;
* публічна інформація є відкритою, за виключеннями встановленими законодавством;
* надання публічної інформації є здебільшого безкоштовним;
* окрема публічна інформація підлягає оприлюдненню (ст. 15 ЗУ «Про доступ до публічної інформації».

Процедура доступу до публічної інформації має спільні риси з процедурою розгляду звернень громадян, хоча в деяких моментах відрізняється від неї.

Так по-перше, звертатись для отримання публічної інформації мають право не лише громадяни, а й юридичні особи та об’єднання громадян без статусу юридичної особи. По-друге, на відміну від розгляду звернень встановлюються більш скорочені строки розгляду запиту на інформацію та надання за ним відповіді. По-третє, за надання публічної інформації (відповіді), у випадку якщо дана інформація має значний обсяг передбачене справляння плати.

Початком процедури доступу до публічної інформації слід вважати подання запиту на інформацію, а саме отримання даного запиту уповноваженим суб’єктом (розпорядником інформації).

**Запит на інформацію** - *це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні.[[74]](#footnote-74)*

Форма інформаційного запиту може бути усна (наприклад при особистому прийомі), письмова (надіслана поштою, телеграфом тощо) або електрона (надіслана електронною поштою). Запит може бути як індивідуальний так й колективний.

Письмовий запит подається в дозвільній формі, але повинен відповідати встановленим вимогам. Так інформаційний запит повинен містити дані про:

* ім’я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв’язку, якщо такий є;
* загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;
* підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

Враховуючі розвиток інформаційних технологій, з метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію, передбачено що особа може подавати інформаційний запит шляхом заповнення відповідних спеціальних форм та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника інформації.

Так наприклад, наказ МВС України «Про затвердження Порядку складання і форми подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство внутрішніх справ України» від 21.07.2011 № 459 передбачає, що запитувач інформації може заповнити форму запиту безпосередньо на веб-сайті Національної поліції УкраїниУкраїни та безпосередньо обрати зручну для нього форму отримання інформації (відповіді) - поштою, телефаксом, електронною поштою.[[75]](#footnote-75)

При безпосередньому звернені особи до розпорядника інформації з письмовим запитом, на вимогу запитувача на першому аркуші копії запиту проставляється відбиток штампа із зазначенням найменування МВС України, дати надходження та вхідного номера запиту. При чому копія запиту повертається запитувачу. Слід пам’ятати, що запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

**Порядок розгляду запиту на інформацію та надання відповіді.** Як вже зазначалось, процедура розгляду та надання публічної інформації характеризується скороченими строками. Так, відповідно до ч. 1 ст. 20 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п’яти робочих днів з дня отримання запиту. Наприклад, у разі звернення особи до МВС України, з запитом на отримання публічної інформації, відділ документального забезпечення, після реєстрації запиту направляє його для подальшого розгляду керівництвом МВС, після чого невідкладно направляє запит до керівника територіального органу внутрішніх справ для виконання відповідно до компетенції.

Відповідь на запит структурні підрозділи готують протягом чотирьох робочих днів і подають на підпис не менше ніж за добу до закінчення терміну виконання.

У випадку відправлення відповіді електронною поштою або телефаксом оригінал відповіді зберігається у структурному підрозділі, який готував відповідь на запит.

У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим.

У випадку якщо інформаційних запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку він повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п’яти робочих днів з дня отримання запиту.

Як було зазначено вище, публічна інформація надається безкоштовно, тобто плата за надання інформації за інформаційним запитом не стягується. Але у разі якщо відповідь за запитом передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов’язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

Загалом суб’єкт владних повноважень та інші розпорядники публічної інформації, при отриманні запиту на інформацію мають право прийняти одне з наступних рішень:

* надати запитувачу публічну інформацію;
* перенаправити запит на інформацію до уповноваженого розпорядника;
* прийняти рішення про відстрочку в задоволенні запиту на інформацію;
* відмовити в задоволені запиту на інформацію.

Перенаправлення запиту на інформацію допускається у разі коли запит подано до розпорядника інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє. В такому випадку неналежний розпорядник, зобов’язаний направити запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача.

Відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана в встановлений строк з підстав настання обставин непереборної сили. В такому разі, рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз’ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

У задоволені запиту на інформацію відмовляється у випадках коли:

1) розпорядник інформації не володіє і не зобов’язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом;

3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені фактичні витрати, пов’язані з копіюванням або друком ( у випадку надання інформації більше ніж на 10-ти аркушах);

4) не дотримано встановлених вимог до запиту на інформацію.

Так до публічної інформації відноситься як цілком відкриті інформаційні дані так й публічна інформація з обмеженим доступом до якої віднесено: конфіденційна інформація; таємна інформація; службова інформація.

**Конфіденційна інформація** - інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб’єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.

**Таємна інформація** - інформація, доступ до якої обмежується та розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

**Службова інформація** – інформація що:

міститься в документах суб’єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов’язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

**Оскарження**. Рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Так, запитувач має право оскаржити:

* відмову в задоволенні запиту на інформацію;
* відстрочку задоволення запиту на інформацію;
* ненадання відповіді на запит на інформацію;
* надання недостовірної або неповної інформації;
* несвоєчасне надання інформації;
* невиконання розпорядниками обов’язку оприлюднювати інформацію;
* інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача.

Порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

Таким чином, прозорість механізмів доступу до публічної інформації та обмеження доступу до інформації є одними з ключових індикаторів відкритого інформаційного суспільства. Належне правове врегулювання даних механізмів шляхом прийняття відповідних законодавчих актів, зокрема Закону України «Про доступ до публічної інформації» свідчить про розуміння публічної влади в необхідності правового врегулювання доступу до публічної інформації з метою забезпечення виконання Конституції України та взятих на себе міжнародних зобов’язань.

**Висновки до питання.** Створення належних умов доступу громадян до публічної інформації є одним з основних завдань прозорості влади.

Публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом.

Загальний термін надання відповіді на інформаційний запит становить п’ять діб. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту.

**ВИСНОВКИ ДО ТЕМИ:**

Виходячі з вищенаведеного можливо зробити певні висновки, а саме:

Кожна дієздатна людина має право звертатися до будь-якої державної або недержавної організації, до будь-якої посадової особи з важливого для неї питання

У ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» чітко визначено види звернень громадян, до яких належать наступні:

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

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

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

Адміністративне провадження з розгляду звернень громадян – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації з розгляду скарг, заяв і пропозицій окремих громадян та їхніх колективів.

Дане провадження характеризується низкою особливостей:

* на відміну від більшості адміністративних проваджень, котрі порушуються органами публічної влади, це провадження здійснюється внаслідок волевиявлення громадян;
* провадження по розгляду звернень громадян – це єдине адміністративне провадження, яке не може бути однозначно віднесене до розгляду конфліктних або неконфліктних;
* провадження за зверненнями громадян становить собою універсальний процесуальний засіб для порушення інших адміністративних проваджень (ліцензійного, реєстраційного, дозвільного, адміністративно-позовного тощо), а також їхніх окремих стадій або етапів.

Аналіз структури провадження з розгляду звернень громадян дає змогу виділити у ньому такі стадії:

1) порушення справи за зверненням;

2) вирішення порушенного в зверненні питання;

3) оскарження рішення у справі (у провадженні з розгляду про­позицій громадян ця стадія відсутня),

4) виконання рішення у справі.

Публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

Запит на інформацію - це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні.

Конфіденційна інформація - інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб’єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Таємна інформація - інформація, доступ до якої обмежується та розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

Службова інформація – інформація що:

міститься в документах суб’єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов’язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ:**

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, курсанту необхідно:

* 1. Проаналізувати міждисциплінарні зв’язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.
  2. Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів МВС.
  3. Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.
  4. Відповідно до робочої навчальної програмами з дисципліни, скласти необхідні службові документи.
  5. Опанувати питання для самостійної підготовки та самоконтролю:
* визначте правову підстави звернення громадян до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій тощо.
* проаналізуйте форми та види звернень;
* зазначте обов’язкові вимоги до звернень;
* визначте поняття провадження за зверненнями громадян та його особливі риси;
* зазначте, які строки розгляду звернень громадян встановлені законодавством;
* проаналізуйте особливості розгляду звернень громадян в органах внутрішніх справ;
* визначте звернення, що не підлягають розгляду;
* охарактеризуйте поняття «публічна інформація»;
* визначте характерні риси публічної інформації;
* проаналізуйте порядок подання запиту на інформацію та його розгляду;
* зазначте підстави відмови у надані публічної інформації.

**ТЕМА 12. АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРОВАДЖЕННЯ**

**(4 години)**

**П Л А Н**

1. Рекомендована література
2. Мета лекції
3. Вступ
4. Поняття, принципи, ознаки провадження у справах про адміністративні правопорушення
5. Учасники провадження у справах про адміністративні правопорушення
6. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення та їх зміст
7. Особливості застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення
8. Висновки
9. Методичні поради щодо підготовки даної теми

**РЕКОМЕНДОВАНА Література:**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Про судоустрій і статус суддів України: Закон України від 07.07.2010. // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2010. - № 41-42, N 43, N 44-45. - Ст.529.
3. Про звернення громадян: Закон України від 12.10.1996. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст.256.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984, додаток до № 51. – Ст.1122 (з наступними змінами та доповненнями).
5. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53 – Ст. 793.
6. Про виконавче провадження: Закон України вiд 21.04.1999 № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. - № 24. - ст. 207.
7. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2011 р. - № 51. - стор. 2136. - стаття 577.
8. Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2011 у справі № 10-рп/2011 // Вісник Конституційного суду України. - 2011 р. - № 6. - стор. 121.
9. Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб : Постанова КМУ від 28 грудня 2011 р. № 1363 // Урядовий кур’єр. – 2012. - № 9.
10. Наказ МВС України від 18.09.1992 № 552 «Про затвердження Положення про спецприймальник для утримання осіб підданих адмінарешту».
11. Наказ МВС України від 28.07.1994 № 404 «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби поліції України».
12. Наказ МВС України від 22.02.2001 № 185 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення».
13. Наказ МВС України від 26.09.2009 № 77 «Про затвердження Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху».
14. Наказ МВС України від 29.01.2007 № 27 «Про затвердження Інструкції з обліку адміністративних правопорушень». Змінений наказом МВС від 11.03.2010 № 76.
15. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
16. Основи адміністративного судочинства в Україні. (навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік) / За заг. ред. Александрової Н.В., Куйбіди Р.О., -К.: Конус-Ю, 2006. -256 с.
17. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине.: Учебное пособие. Издание третье, переработанное и дополненное. — Х.:ООО «Одиссей, 2007. —360 с.
18. Білоусов Ю.В. Виконавче провадження: Навч. посіб.- К.: Прецедент, 2005.- 192 с.
19. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навч. посібник / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П.Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
20. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2008 – 624 с.
21. Административное право Украины: Учебник для ов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; Под ред. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.
22. Г.Ю. Гулєвська. Адміністративна юстиція: Методичні вказівки для студентів ІV курсу юридичного фак-ту. – Запоріжжя: ЗНУ, 2005. – 60 с.
23. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник // С. Г. Стеценко. – К. : «Атіка», 2008. – С.624.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

Інститут адміністративної відповідальності є засобом виховного впливу держави на поведінку громадян у суспільстві. Дана лекція має тісні міжпредметні зв’язки з навчальною дисципліною «Адміністратвина-відповідальність»

Метою даної лекції є формування у працівників поліції знань, вмінь та навичок, щодо особливостей та процесуального порядку притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності та застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Після вивчення теми курсант повинен *знати* – підстави та процесуальний порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності, порядок складання та вимоги до протоколу про адміністративне правопорушення, основні стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення, порядок розгляду справи про адміністративні правопорушення, адміністративно-процесуальний статус суб’єктів провадження, порядок винесення постанови у справі та вимоги до процесуальних документів, строки притягнення до адміністративної відповідальності, обставини що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення, особливості та процесуальний порядок застосування заходів забезпечення провадження, порядок оскарження та виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення; *вміти* – відтворювати основні поняття та категорії, що відображають сутність та зміст адміністративного провадження щодо розгляду розгляду справ про адміністративні правопорушення, використовувати засвоєні знання для розв’язання типових ситуацій, що виникають під час професійної діяльності працівників поліції, переосмислювати наявні знання стосовно нових фактів, складати процесуальні документи.

**ВСТУП**

Особливе місце в реформуванні Українського публічного права відводиться формуванню принципово нових механізмів, спрямованих на вдосконалення провадження у справах про адміністративні проступки. На нашу думку, розгляд питання щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення є досить важливим, адже цей вид провадження набуває все більшого поширення та вимагає додаткового вивчення проблем і пробілів у чинному законодавстві. Глибоке дослідження особливостей та змісту даного провадження набуває особливої актуальності в умовах розбудови правової держави, приведення законодавства у відповідність із міжнародними стандартами.

**ПИТАННЯ І.**

**ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ, ОЗНАКИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

Провадження в справах про адміністративні правопорушення є складовою частиною виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, способом та формою здійснення адміністративної юрисдикції компетентними органами і посадовими особами в порядку, регламентованому законом[[76]](#footnote-76).

Стосовно визначення провадження, яке є важливим видом юрисдикційних (конфліктних) проваджень, думки вчених-адміністративістів в цілому збігаються, проте містять певні відмінності. Тому, цілком доречним вбачається розгляд сучасних визначень провадження у справах про адміністративні проступки.

Так, Кузьменко О.В. зазначає, що будучи специфічним різновидом конфліктних проваджень, провадження у справах про адміністративні проступки являє собою, на думку одних вчених, «регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність державних органів, спрямовану на розгляд справ про адміністративні проступки та застосування в необхідних випадках адміністративних стягнень»; на думку інших – «сукупність здійснюваних компетентними суб’єктами на основі закону процесуальних дій щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення»[[77]](#footnote-77).

Академік Авер’янов В.Б. відмічає, що провадження в справах про адміністративні правопорушення (проступки) є самостійним видом адміністративно-юрисдикційних проваджень. На нього поширюються всі загальні ознаки, властиві юрисдикційним адміністративним провадженням. Водночас основні відмінності провадження в справах про адміністративні правопорушення стосуються характеристики суб’єктів, що уповноважені розглядати подібні справи, та змісту окремих стадій, з яких складається зазначене провадження[[78]](#footnote-78).

Демський Е.Ф. визначає провадження в справах про адміністративні правопорушення як врегульовані нормами права суспільні відносини у формі певної сукупності послідовно вчинених процесуальних дій усіма учасниками процесу щодо розгляду і вирішення адміністративних справ та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень в адміністративно-деліктній сфері[[79]](#footnote-79).

За Коломоєць Т.О., провадження в справах про адміністративні правопорушення – це особливий вид процесуальної діяльності, врегульована нормами адміністративно-процесуального права діяльність уповноважених органів, яка спрямована на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення[[80]](#footnote-80).

Стеценко С.Г. вказує, що провадження в справах про адміністративні правопорушення – це регламентований законом порядок діяльності органів (посадових осіб) із притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності[[81]](#footnote-81).

Перелічені визначення провадження в справах про адміністративні правопорушення свідчать про відсутність єдиного погляду фахівців в галузі адміністративного права на це поняття.

Законодавче визначення поняття цього провадження (провадження про порушення митних правил) зазначено у ст. 356 Митного кодексу України (далі – МК) в якій зазначається, що провадження у справі про порушення митних правил включає в себе виконання процесуальних дій зазначених у ст. 378 (проведення митних обстежень), розгляд справи та винесення по ній постанови.

Таким чином, наведене, дає нам змоги визначити **провадження у справах про адміністративні правопорушення** *– як владно-управлінську діяльність уповноважених органів щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні делікти, накладення адміністративних стягнень на винних осіб та застосування інших примусових заходів.*

Провадження в справах про адміністративні правопорушення, порівняно з іншими адміністративними провадженнями є більш детально регламентованим у вітчизняному законодавстві. Його основні положення визначені в розділах IV «Провадження в справах про адміністративні правопорушення» та V «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень» Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Митному кодексі України та Законі України «Про боротьбу з корупцією» та інших нормативно-правових актах.

Принципами провадження в справах про адміністративні про­ступки є основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універ­сальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відо­бражають суттєві положення, на яких базується провадження у справах про адміністративні проступки.

Основними принципами провадження у справах про адміністративні правопорушення є загальні принципи адміністративного процесу: законність, публічність (офіційність), гласність, принцип самостійності і неза­лежності суб’єктів юрисдикції у прийнятті рішень, об’єктивність, здійснення провадження національною мовою, дотримання змагальності сторін, простота та швидкість (оперативність) провадження, рівність всіх перед законом, охорона інтересів особи і держави, принцип рівності учасників процесу перед законом; принцип опе­ративності та економічності; принцип права на захист, відповідальність за порушення правил провадження.

Для провадження в справах про адміністративні правопорушення характерними є нижчеперелічені ознаки, що дозволяють виокремити його серед інших видів проваджень:

* виникає у зв’язку із вчиненням адміністративного правопорушення (проступку) та необхідністю проведення адміністративного розслідування;
* реалізується тільки визначеним колом суб’єктів, особливе місце серед яких посідають органи виконавчої влади;
* індивідуальність процесуальних актів, які приймаються в хо­ді провадження;
* застосування під час даного провадження заходів державного примусу зумовлює високий ступінь формалізації процесу;
* за допомогою цього провадження реалізуються норми адміністративної відповідальності;
* з усіх видів адміністративного процесу воно є найбільш подібним до юрисдикційних проваджень в інших галузях права[[82]](#footnote-82).

Відповідно до ст. 245 КУпАП, завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, повне і об’єктивне з’ясування обставин кожної справи, вирішення її точній відповідності із законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі додержання законів, зміцнення законності.

На теперішній час у справах про адміністративні правопорушення розрізняють звичайний та спрощений види проваджень.

Звичайне провадження здійснюється у більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством (переважно КУпАП). Даним видом провадження передбачається складання протоколу, визначається зміст, запобіжні заходи та порядок їх застосування, права та обов’язки учасників провадження, порядок розгляду справ, факти та обставини по справі (докази).

Спрощене провадження має місце щодо вчинення окремих видів правопорушень (проступків). Цьому виду провадження притаманним є мінімум процесуальних дій, їх оперативність та економічність. У випадку спрощеного провадження протокол про вчинення правопорушення не складається, посадова особа, що виявила правопорушення, особисто приймає і виконує рішення щодо адміністративного стягнення (штраф або попередження) на місці вчинення правопорушення.

Коломоєць Т.О. класифіковано провадження у справах про адміністративні правопорушення, залежно від виду органів**,** які його здійснюють: 1) адміністративне; 2) судове; 3) здійснюване громадськими організаціями[[83]](#footnote-83).

Відповідно, у адміністративному порядку провадження здійснюється органами виконавчої влади, тобто:

* адміністративними комісіями при місцевих органах державної виконавчої влади;
* виконавчими комітетами сільських, селищних міських рад;
* одноособово службовими (посадовими) особами – представниками органів державної виконавчої влади: річкового, повітряного, автомобільного та електротранспорту, внутрішніх справ, рибоохорони, митних органів, нагляду за охороною праці, військовими комісаріатами (тобто інспекторами, контролерами, начальниками цих органів) тощо.

У судовому порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється суддями одноособово.

Щодо змісту провадження в справах про адміністративні правопорушення, ми підтримуємо думку Демського Е.Ф. про те, який визначає зміст провадження, як суспільні відносини, що спрямовані на розгляд і вирішення адміністративної справи та виконання постанови про накладення стягнення, а не на притягнення правопорушників до відповідальності, як це зазначено у деяких джерелах. Зазначене провадження може закінчитися виправданням невинуватої особи, або звільненням від адміністративної відповідальності (ст. 22 КУпАП) чи закриттям провадження з підстав, передбачених ст. 247 КУпАП. Крім того, змістовною ознакою провадження є вчинення процесуальних дій всіма учасниками процесу, а не лише суб’єктом владних повноважень[[84]](#footnote-84).

**Висновки до питання.** Провадження у справах про адміністративні правопорушення це владно-управлінська діяльність уповноважених органів щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні делікти, накладення адміністративних стягнень на винних осіб та застосування інших примусових заходів.

Основними принципами провадження у справах про адміністративні правопорушення є загальні принципи адміністративного процесу: законність, публічність (офіційність), гласність, принцип самостійності і неза­лежності суб’єктів юрисдикції у прийнятті рішень, об’єктивність, здійснення провадження національною мовою, дотримання змагальності сторін, простота та швидкість (оперативність) провадження, рівність всіх перед законом, охорона інтересів особи і держави, принцип рівності учасників процесу перед законом; принцип опе­ративності та економічності; принцип права на захист, відповідальність за порушення правил провадження.

**ПИТАННЯ ІІ.**

**УЧАСНИКИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

Переходячи до розгляду учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення підтримаємо позицію Перепелюка В.Г. про те, що існує два провадження, що складаються при розгляді справ про адміністративні правопорушення. Перше провадження складається з приводу протоколу про адміністративне правопорушення (вчинення адміністративного правопорушення). А друге – з приводу скарги на постанову про накладення адміністративного стягнення. Оскільки ці два провадження складають єдиний процесуальний масив, то і загальні питання розгляду даної категорії справ (суб’єкти, заходи процесуального забезпечення, закриття провадження, процесуальний контроль) варто розглядати поєднано. З однієї сторони процесуальні дії вчинюються державними, громадськими органами та органами місцевого самоврядування, які уповноважені вживати заходів по виявленню, попередженню адміністративних проступків, застосуванню і виконанню стягнень. З іншої сторони діють суб’єкти, які або захищають свої інтереси, або залучаються до проведення окремих процесуальних дій[[85]](#footnote-85).

Усіх суб’єктів провадження у справах про адміністративні про­ступки можна класифікувати за характером процесуального стату­су на три групи:

*1) суб’єкти, що вирішують справу (лідируючі);*

*2) суб’єкти, відносно яких вирішується справа (зацікавлені);*

*3) допоміжні учасники процесу (допоміжні).*

До першої групи завжди належать державні органи, їхні поса­дові особи, які уповноважені розглядати та приймати рішення по справах про адміністративні проступки, визначати рух і долю справи. Перелік цих органів ви­значено ст. 213 КУпАП, а також статтями 218-2448. Тобто вони вправі здійснювати в процесуальній формі дії, що тягнуть виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових матеріальних чи процесуальних відносин.

До зацікавлених осіб належить: правопорушник, потерпілий, їх законні представники, захисник.

До третьої групи належать: свідки, постраждалі, експерти, пе­рекладачі, адвокати.

У КУпАП закріплено перелік осіб, які беруть участь у провадженні, по справах про адміністративні правопорушення: особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілий, законні представники, захисник, свідок, експерт, перекладач.

Центральною фігурою при провадженні є особа,яка притягається до адміністративної відповідальності (її права визначені в ст. 268 КУпАП та ст. 366 МК).Саме навколо неї зосереджено процесуальну діяльність всіх інших суб’єктів провадження.

Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право: 1) знайомитися з матеріалами справи; 2) давати пояснення; 3) подавати докази; 4) заявляти клопотання; 5) при розгляді справи користуватися юридичною допомогою захисника; 6) виступати рідною мовою; 7) користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; 8) оскаржити постанову по справі.

За відсутності зазначеної особи справа може бути розглянута лише у випадках, коли є дані про своєчасне її оповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи. Під час розгляду деяких категорій справ (дрібне хуліганство, злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника поліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця, дрібне викрадення чужого майна, порушення правил адміністративного нагляду, та деяких інших) присутність особи, що притягується до адміністративної відповідальності, є обов’язковою. У разі ухилення такої особи від явки на виклик, поліцейські здійснюють її привід.

Потерпілим є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду (ст. 269 КУпАП). Ця особа вправі знайомитися з усіма матеріалами справи, заявляти клопотання, приносити скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення. Потерпілий може бути допитаний як свідок.

Законні представники (ст. 270 КУпАП) – батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники, представляють інтереси особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, чи потерпілого, які є неповнолітніми або через свої фізичні чи психічні вади не можуть самі здійснювати свої права. Вони мають право: 1) знайомитися з матеріалами справи; 2) заявляти клопотання від імені особи, інтереси якої представляють; 3) приносити скарги на рішення по справі.

Захисник (ст. 271 КУпАП). Для надання юридичної допомоги особі, яка притягується до адміністративної відповідальності, у розгляді справи про адміністративне правопорушення може брати участь адвокат, інший фахівець в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Захисник має право: 1) знайомитися з матеріалами справи; 2) заявляти клопотання; 3) за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу.

Свідок (ст. 272 КУпАП). В якості свідка у справі про адміністративне правопорушення, може бути викликана будь-яка особа, про яку є дані, що їй відомі будь-які обставини, що підлягають встановленню по даній справі. Свідок зобов’язаний з’явитися в зазначений час на виклик органу чи посадової особи, які розглядають справу, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому по справі і відповісти на поставлені запитання.

Експерт (ст. 273 КУпАП) – особа, що володіє спеціальними знаннями. Він призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі, коли виникає потреба в спеціальних знаннях. Експерт зобов’язаний з’явитися на виклик органу (посадової особи) і дати об’єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях. Експерт має право: 1) знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмету експертизи; 2) заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для дачі висновку; 3) з дозволу органу (посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення ставити особі, яка притягається до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи; 4) бути присутнім при розгляді справи.

Перекладач (ст. 274 КУпАП) призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа. Він зобов’язаний з’явитися на виклик органу і зробити повно й точно доручений йому переклад. Як перекладач може бути запрошена й особа, що розуміє знаки німих та глухонімих.

Потерпілим, свідкам, експертам і перекладачам відшкодовуються у встановленому порядку витрати, що їх вони зазнали у зв’язку з явкою в орган (до посадової особи), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення. За особами, яких викликають як потерпілих, свідків, експертів і перекладачів, зберігається у встановленому порядку середній заробіток за місцем роботи за час їх відсутності у зв’язку з явкою в орган (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення.

Окремо варто відмітити такого учасника провадження, як прокурор, основне завдання якого полягає в межах наданих Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру», реагувати на будь-яке порушення, а якщо воно не усунено, своєчасно реагувати на порушення провадження в порядку нагляду. Тобто, забезпечення законності в зазначеній царині насамперед пов’язане з такою функцією прокуратури, як нагляд за дотриманням і застосуванням законів.

Обов’язковими учасниками будь-якого провадження в справах про адміністративні правопорушення є: 1) особа, яка виявила факт правопорушення (наприклад, особа, яка відповідно до законодавства має здійснювати охорону громадського порядку); 2) посадова особа, яка порушила справу (уповноважена посадова особа державного органу, яка відповідно до ст. 255 КУпАП наділена повноваженнями щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення та здійснення розслідування у справі); 3) посадова особа юрисдикційного органу, яка відповідно до законодавства (ст. 218 – 24417 КУпАП) наділена повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні проступки та винесення по ним рішення.

Перелік органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, наведено в розділі ІІІ КУпАП, у якому врегульовано також деякі питання утворення та функціонування цих органів, а також визначено, які справи уповноважені розглядати ті чи інші органи або посадові особи, тобто вирішено питання про підвідомчість справ.

Органи (посадові особи) розглядають справи про адміністративні проступки в межах своєї підвідомчості. Встановлення підвідомчості – це розмежування компетенції між органами (посадовими особами). Кожен орган або посадова особа мають право розглядати і вирішувати тільки ті питання, які належать до її відання. І тому, коли кажуть, що справа підвідомча якомусь органу, то мають на увазі, що саме цей орган займається цією справою, що його уповноважено вирішувати такі справи. Установлення підвідомчості справ – спосіб визначення компетенції, куди входять також і повноваження. Повноваження визначають, що може зробити, які заходи може вживати орган (посадова особа) у той час як підвідомчість окреслює межі повноважень на території та за обсягом справ, які вирішуються.

Розрізняють два різновиди підвідомчості – предметну й територіальну.

Предметна (видова) підвідомчість – це нормативне вирішення питання про те, якому виду органів доручено розглядати відповідну категорію справ.

Головний критерій закріплення предметної підвідомчості – категорія адміністративних правопорушень. Так, наприклад, законодавством установлено, що справи про порушення правил пожежної безпеки розглядаються органами, які здійснюють державний пожежний нагляд. Для визначення предметної підвідомчості справ законодавець використовує також і додаткові ознаки. До них належать і місце вчинення правопорушення, і вік правопорушника.

Під територіальною підвідомчістю мають на увазі нормативне вирішення питання про те, де (а тому і яким органом) повинна розглядатися конкретна справа. Головне правило територіальної підвідомчості: справа розглядається за місцем учинення правопорушення. Але з цього правила є винятки: справи, підвідомчі адміністративним комісіям, розглядаються за місцем проживання правопорушників. Крім цього, для деяких категорій справ установлена подвійна (альтернативна) територіальна підвідомчість. Так, наприклад, справи про порушення правил дорожнього руху можуть розглядатися як за місцем учинення правопорушення, так і за місцем обліку транспортного засобу або за місцем проживання порушника.

**Висновки до питання.** Суб’єктів провадження у справах про адміністративні про­ступки можна класифікувати за характером процесуального стату­су на три групи: суб’єкти, що вирішують справу (суди, ОВС, органи місцевого самоврядування тощо); суб’єкти, відносно яких вирішується справа (правопорушник); допоміжні учасники процесу (потерпілий, свідок, експерт, перекладач, представник тощо).

**ПИТАННЯ ІІІ.**

**СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА ЇХ ЗМІСТ**

Незважаючи на наявні розбіжності позицій різних вчених-адміністративістів щодо юридичної природи, суті та дефініції поняття «провадження в справах про адміністративні проступки», їх погляди збігаються в одному – названий вид адміністративного процесу складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну, тобто – стадій[[86]](#footnote-86).

Серед вчених-адміністративістів нема єдиного погляду на питання кількості стадій у провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Так, Стеценко С.Г. виділяє п’ять стадій провадження в справах про адміністративні проступки: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення; 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення; 3) прийняття рішення у справі; 4) оскарження та опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення (не є обов’язковою); 5) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення[[87]](#footnote-87).

В.Б. Авер’янов, Ю. П. Битяк та Т.О. Коломоєць вказують на чотири стадії такого провадження: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення; 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення та прийняття рішення; 3) оскарження і опротестування постанови по справі про адміністративне правопорушення; 4) виконання рішення, застосування адміністративного стягнення.

Попереднє адміністративне розслідування вважають самостійною стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський та Н.І. Золотарьова.

В.А. Юсупов виділяє сім стадій: 1) порушення справи; 2) збір і вивчення потрібної інформації; 3) попереднє вивчення матеріалів справи; 4) вибір норм права, що підлягають застосуванню; 5) розгляд справи органами, що правомочні приймати рішення; 6) розгляд скарг і прийняття кінцевого рішення; 7) виконання рішення у справі. І лише дві стадії адміністративно-деліктного провадження вирізняє російський правник А. Б. Агапов.

Перелічене дає можливість зробити висновок, що відмінності у поглядах на кількість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення не мають принципового характеру, їх можна виокремлювати і об’єднувати, однак важливим є саме сутність стадій, яка має повно і точно відображати логічну структуру провадження, включаючи етапи чи окремі дії, що здійснюються у в ході цього процесу.

Взагалі, під стадією провадження необхідно розуміти таку порівняно самостійну його частину, котра наряду із загальними завданнями провадження має притаманні тільки їй цілі і особливості. Стадії відрізняються одна від одної і колом учасників провадження, характером проваджуваних дій та їх юридичною роллю. Розв’язання завдань кожної стадії оформлюється спеціальним процесуальним документом, який ніби підсумовує діяльність. Після прийняття такого акту розпочинається нова стадія. Стадії органічно пов’язані між собою, наступна, як правило, починається лише після того, як закінчена попередня, на новій стадії перевіряється те, що було зроблено раніше.

Слід підтримати думку Коломоєць Т.О., про те, що у якому б порядку не здійснювалося провадження, воно, як правило, проходить такі стадії:

І стадія – порушення адміністративного провадження і адміністративне розслідування.

ІІ стадія – розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення по ній постанови.

ІІІ стадія – перегляд справи у зв’язку з оскарженням або опротестуванням постанови по справі.

ІV стадія – виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Кожна з цих стадій, в свою чергу складається із конкретних етапів, а останні включають в себе окремі процесуальні дії.

***Стадія порушення адміністративного провадження і адміністративного розслідування*** – початкова стадія провадження. Підставою її порушення є дані, які з достатньою ймовірністю свідчать про наявність ознак проступку, тобто такою підставою виступає факт вчинення адміністративного правопорушення.

Вона складається з наступних етапів: порушення справи; з’ясування причин і обставин вчинення правопорушення, виявлення винних, спричиненої шкоди тощо; процесуальне оформлення результатів розслідування; направлення матеріалів для розгляду справи за підвідомчістю.

Процесуальним документом, у якому юридично оформлюється ця стадія є протокол або акт про правопорушення.

До складання протоколу уповноважена особа з’ясовує обставини правопорушення та наявність у діянні особи складу адміністративного проступку. Складений протокол повинен містити наступні дані: а) дату і місце його складання; б) посаду, прізвище, ім’я та по-батькові особи, яка його склала; в) відомості про особу порушника; г) місце, час і суть вчиненого правопорушення; д) нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; е) прізвища та адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; ж) пояснення порушника та інші відомості, необхідні для вирішення справи.

Протокол підписується особою, яка його склала, і правопорушником. При наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписаний і цими особами. У разі відмови особи, яка вчинила правопорушення від підписання протоколу, про це у ньому робиться відповідний запис.

Особа, яка вчинила правопорушення, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання.

При складанні протоколу порушникові роз’яснюються його права і обов’язки (ст. 268 КУпАП та ст. 366 МК), про що робиться відповідна відмітка у протоколі.

Особливу увагу при складанні протоколу необхідно приділяти опису обставин, які свідчать про вчинене адміністративне правопорушення. Органу (посадовій особі), який проводить провадження, важливо мати уявлення про те, чи є зафіксоване в протоколі діяння адміністративним проступком. Бажано не допускати в протоколі загального опису правопорушення (наприклад, «порушив громадський порядок», «нетактовно поводив себе в громадському місці», «знаходився п’яним в громадському місці»), і вказати в чому конкретно, і в яких протиправних діях (бездіяльності) знайшло вияв вчинене правопорушення.

При складанні протоколу дані про правопорушника бажано заносити з паспорту або іншого документа, який його замінює. Якщо ж правопорушник не має при собі документів, то уповноважена особа, яка складає протокол, повинна застосувати інші заходи для встановлення його особи.

В практичній діяльності органів внутрішніх справ непоодинокі випадки, коли винна у вчиненні правопорушення особа з метою ухилення від відповідальності, під час складання протоколу про адміністративне правопорушення надає неправдиву інформацію про себе, або іноді надає дані іншої особи, що може створити незручності для законослухняних громадян при відсутності будь-якої вини.

Протокол – це єдиний процесуальний документ, який є підставою розгляду і вирішення адміністративної справи. Завершальним етапом цієї стадії є направлення (надсилання) справи та протоколу до органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення.

На відміну від кримінально-процесуального права адміністративне законодавство рідко передбачає прийняття акта, яким порушується справа про адміністративне правопорушення. В кримінальному процесі ним є постанова про порушення кримінальної справи, в адміністративному провадженні проступків, як правило, закріплюється лише заключний документ – протокол про адміністративне правопорушення. Виключенням можуть бути обставини, коли прокурором виноситься постанова про порушення зазначеного провадження.

Тобто протокол про адміністративне правопорушення є головним документом на всіх стадіях провадження, який не тільки закріплює факт правопорушення та є підставою для його розгляду, але й містить всю негативну інформацію про проступок.

Разом з тим в законодавстві передбачені обставини, за яких адміністративна справа не порушується, а порушена підлягає закриттю (ст. 247 КУпАП): відсутність події та складу адміністративного правопорушення; недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення 16-річного віку; неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність; вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони; видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; закінчення на момент розгляду справи строків накладання адміністративного стягнення (ст.38 КУпАП); наявність за тим самим фактом щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, іншого законного рішення; смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

Таким чином, порушення адміністративного провадження та адміністративне розслідування – є початковою стадією провадження, яка являє собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення самої події правопорушення, обставин проступку, їх фіксація та кваліфікація.

***Розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення по ній постанови*** – це основна стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення, в ній вирішуються найважливіші завдання провадження.

Вона включає такі етапи, як: підготовка справи до розгляду та слухання справи; аналіз зібраних матеріалів про обставини справи; прийняття постанови по суті справи; доведення змісту цієї постанови до відома правопорушника.

На етапі підготовки справи до розгляду вирішуються наступні питання: чи належить до компетенції органу, посадової особи розгляд даної справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи; чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувані необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються, як правило, за місцем їх вчинення (ст. 276 КУпАП) або за місцезнаходженням митного органу, в зоні якого вчинено правопорушення (ст. 388 МКУ). Як зазначалось вище, окремі справи за порушення водіями правил дорожнього руху можуть розглядатися також за місцем обліку транспортних засобів.

Відповідно до ст. 277 КУпАП строки розгляду справи наступні: протягом 15 днів; за деякі правопорушення 7 днів; за деякі правопорушення 5 днів; за деякі правопорушення 3 дні – з дня одержання уповноваженим органом чи посадовою особою протоколу та інших матеріалів справи.

За дрібне хуліганство, розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або появу у громадських місцях у п’яному вигляді, злісну непокору, виявлення неповаги до суду та деяких інших правопорушень термін розгляду встановлений строк – одна доба.

Слухання справи починається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, що його розглядає. Головуючий оголошує, яка справа підлягає розгляду та хто притягається до адміністративної відповідальності. Всім учасникам провадження роз’яснюються їх права та обов’язки. Далі оголошується протокол про адміністративне правопорушення, заслуховуються особи, які беруть участь у справі, досліджуються докази і вирішуються клопотання. У разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.

Орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов’язаний з’ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення; чи винна дана особа в його вчиненні; чи підлягає вона адміністративній відповідальності; чи є обставини, що пом’якшують і обтяжують відповідальність; чи заподіяно майнову шкоду; чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд товариського суду, трудового колективу; з’ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

При розгляді колегіальним органом справи про адміністративне правопорушення ведеться протокол, в якому зазначається (ст. 281 КУпАП): дата і місце засідання; найменування і склад органу, який розглядає справу; зміст справи, що розглядається; відомості про явку осіб, які беруть участь у справі; пояснення осіб, які беруть участь у розгляді справи, їх клопотання і результати їх розгляду; документи і речові докази, досліджені при розгляді справи; відомості про оголошення прийнятої постанови і роз’яснення порядку та строків її оскарження.

Протокол засідання колегіального органу підписується головуючим на засіданні і секретарем цього органу.

Встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення, орган або посадова особа, яка розглядає справу вносить у відповідний державний орган, громадську організацію або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Гарантією дієвості таких пропозицій є закріплення обов’язку повідомлення про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження органу (посадовій особі), який вніс пропозицію.

Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган або компетентна посадова особа виносить постанову по справі, яка повинна мати реквізити, зазначені у ст. 283 КУпАП:

1. найменування органу (посадової особи), який виніс постанову. Зазначена інформація про орган, крім формальних вимог, пов’язана з забезпеченням гарантій права особи, яка притягається до відповідальності на оскарження постанови. В зв’язку з цим, і дата прийняття постанови і найменування органу мають важливе значення для визначення інстанції для оскарження і обчислення строків оскарження постанови;
2. дата розгляду справи;
3. відомості про особу, щодо якої розглядається справа. Мова йде про необхідність позначення в протоколі прізвища, ім’я, по-батькові, віку, місця роботи (навчання) і місця проживання особи по відношенню до якої винесена постанова;
4. викладення обставин, установлених при розгляді справи. При викладенні зазначених обставин особливе значення має правильна юридична кваліфікація діяння, яке є підставою розгляду справи, об’єктивне викладення всіх обставин, не тільки викладених в протоколі про адміністративне правопорушення, а й отриманих під час розгляду справи від свідків, потерпілих, громадських організацій;
5. зазначення нормативного акту, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення направлене на забезпечення законності при застосуванні заходів виховного впливу. Не поодинокі випадки, коли за конкретне адміністративне правопорушення застосовувалися санкції, не передбачені відповідним нормативним актом;
6. прийняте по справі рішення. Вимоги закону в цій частині зводяться до того, щоб у постанові було вказано, яке рішення прийнято в результаті розгляду справи.

Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення органами (посадовими особами) одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові по справі зазначаються розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова по справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі і документи, а також вказівку про порядок і строк її оскарження. Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні. Постанова підписується посадовою особою, що розглядала справу, а постанова колегіального органу – головуючим на засіданні і секретарем цього органу.

По справі уповноваженим органом або посадовою особою може бути винесено одну з таких постанов: про накладення адміністративного стягнення; про застосування заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх (ст. 24-1 КУпАП); про закриття справи.

Постанова про закриття справи виноситься при: 1) оголошенні усного зауваження; 2) передачі матеріалів на розгляд прокурору, органу дізнання чи попереднього слідства; 3) при наявності обставин, що виключають провадження в справі.

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання. Вона вручається під розписку, а про висилання робиться відповідна відмітка у справі.

В справах про деякі адміністративні проступки пов’язані з порушенням правил застосування, зберігання, носіння або перевезення вогнепальної (ст.ст. 174, 191 КУпАП), орган, уповноважений вирішувати справу надсилає копії постанови підприємству, установі, організації для відома і органу внутрішніх справ для розгляду питання про заборону цій особі користуватися вогнепальною зброєю.

***Стадія перегляду справи у зв’язку з оскарженням або опротестуванням*** постанови є важливою, проте факультативною, тобто необов’язковою, і настає лише у випадках оскарження або опротестування прийнятої постанови по суті справи. Вона може закінчитися прийняттям одного з таких рішень – про відміну, про зміну або залишення в силі прийнятої постанови.

Перегляд – це перевірка законності і обґрунтованості справи суб’єктом, який наділений правом відміняти, змінювати або залишати раніше прийняту постанову без змін.

Перегляд постанови (як самостійна стадія) – побудована на основі поєднання можливості оскарження і опротестування постанови з обов’язком компетентної особи або органів розглядати і при наявності підстав переглядати їх, дозволяє на підставі єдиного тлумачення і застосування закону виправляти і усувати допущені помилки. Гарантією дотримання законності є також право вищих органів управління і голови вищого суду незалежно від наявності скарги громадянина, протесту прокурора відміняти або змінювати постанови.

Перегляд слід відрізняти від повторного розгляду справи, який провадиться у тих випадках, коли прийнята раніше постанова скасована і справу направлено на новий розгляд. У першому випадку діє постанова по справі, законність та обґрунтованість якої перевіряється. У другому – стару постанову скасовано і у справі необхідно прийняти нову постанову.

Сам факт існування можливості перегляду постанови судом або вищим органом має велике превентивне значення, примушує посадову особу, якій доручено застосовувати адміністративне стягнення, більш відповідально ставитися до винності особи, кваліфікації її дій, вибору заходу стягнення.

Процесуальною підставою перегляду можуть бути: 1) скарга громадянина, по відношенню до якого винесено постанову; 2) скарга потерпілого; 3) протест прокурора. Ініціатива щодо перегляду постанови може виходити також від голови вищого суду та з ініціативи органу, який здійснює контроль за законністю, або який прийняв постанову.

17 листопада 2008 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху», згідно з яким внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У зв’язку з чим порядок оскарження постанов про притягнення до адміністративної відповідальності зазнав суттєвих змін.

Відповідно до ст. 287 КУпАП постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Цією ж статтею передбачено можливість оскарження постанови районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про накладення адміністративного стягнення.

Порядок оскарження постанови по справі наступний (ст. 288 КУпАП):

1. Постанову адміністративної комісії – у виконавчий комітет відповідної Ради або в районний (міський) суд, рішення якого є остаточним;
2. Рішення виконавчого комітету селищної, сільської Ради – у виконавчий комітет районної, міської, районної в місті Ради або в районний (міський) суд, рішення якого є остаточним; постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу – у вищий орган (вищестоящий посадовій особі) або в районний (міський) суд, рішення якого є остаточним;
3. Постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено у вищий орган (вищій посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими цим Кодексом. Постанову про одночасне накладення основного і додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або додаткового стягнення.

Таким чином, КУпАП передбачаючи право на оскарження постанови до суду, не визначає самого порядку такого оскарження, а відсилає до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ). Згідно п.1 ч.1 ст.17 КАСУ компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб’єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. У відповідності до п.2 ч.1 ст.18 КАСУ місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

КАСУ слід керуватися також під час вибору місця оскарження постанови – за місцем проживання позивача чи за місцем знаходження одного з відповідачів.

За загальною нормою ч.1 ст.19 КАСУ адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. Постанова про притягнення до адміністративної відповідальності є правовим актом та стосується інтересів конкретної особи (порушника), тобто є актом індивідуальної дії. Під правовим актом індивідуальної дії суди розуміють акти ненормативного характеру, які породжують права і обов’язки тільки у того суб’єкта (чи визначеного ними певного кола суб’єктів), якому вони адресовані. Виходячи із викладеного, необхідно керуватися ч.2 ст.19 КАСУ. В ній зазначено, що адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача.

Згідно зі ст. 289 КУпАП, скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови. В разі пропуску зазначеного терміну з поважних причин цей термін за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу.

Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом із справою органу (посадовій особі), правомочному відповідно до цієї статті її розглядати. Постанову уповноваженого органу (посадової Особи) про накладення адміністративного стягнення може бути скасовано або змінено за протестом прокурора керівником відповідного органу, а також, незалежно від наявності протесту прокурора — керівником вищого органу.

Отже, адміністративний позов має розглядатися за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача місцевим загальним судом (міським, районним, міськрайонним).

1. Також законодавець передбачив можливість оскарження постанови судді у справах про адміністративне правопорушення в порядку апеляційного провадження. Зокрема, згідно з ч. 2 ст. 294 КУпАП, постанова судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником, або на неї може бути внесено протест прокурора протягом десяти днів з дня винесення постанови.

Апеляційна скарга, протест прокурора, подані після закінчення цього терміну, повертаються апеляційним судом особі, яка її подала, якщо вона не заявляє клопотання про поновлення цього терміну, а також, якщо у поновленні терміну відмовлено.

Апеляційна скарга, протест прокурора подаються до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову.

Подання у встановлений строк скарги або протесту зупиняє виконання постанови про накладення адміністративного стягнення до розгляду скарги, за винятком постанов про застосування таких стягнень як: 1) попередження; 2) адміністративний арешт; 3) накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення (ст. 291 КУпАП).

Протест винесений прокурором по скарзі вноситься у вищестоящий орган (посадовій особі) відносно органу, який прийняв рішення по скарзі.

Строк розгляду скарги або протесту на постанову складає десять днів з дня їх надходження (ст. 292 КУпАП).

Орган або посадова особа при розгляді скарги або протесту на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень (ст. 293 КУпАП та ст. 394 МК): залишає постанову без зміни, а скаргу або протест без задоволення; скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд; скасовує постанову і закриває справу; змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність.

Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочними вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Копія рішення по скарзі або протесту на постанову по справі протягом трьох днів надсилається потерпілому на його прохання. Про результати розгляду протесту повідомляється прокуророві.

***Стадія виконання постанови про накладення адміністративного стягнення*** є завершальною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення. Її сутність полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення призначеного правопорушнику постановою. Від того, як послідовно реалізовано постанову про адміністративне стягнення, наскільки справу доведено до завершення залежить рівень ефективності боротьби з адміністративними правопорушеннями, їх попередження, результативність виховання громадян в дусі точного та неухильного дотримання законів. Лише за умов реального виконання накладеного адміністративного стягнення спрацьовує механізм його впливу на свідомість правопорушника, практично забезпечується дотримання одного з головних правових принципів – невідворотності покарання. І навпаки, невиконання накладених стягнень робить всю попередню процедуру провадження малоефективною, веде до дискредитації рішень уповноважених органів, а у порушника виникає почуття безкарності, внаслідок чого він нерідко знову стає на шлях вчинення правопорушень.

Стадія виконання постанови про накладання адміністративного стягнення має уособлену нормативну регламентацію, вона передбачає виконання певних дій компетентними органами, установами та їх посадовими особами, що базуються як на нормативних приписах, так і на постановах про накладення адміністративного стягнення.

Якщо накладення адміністративного стягнення є юридичним фактом, що тягне за собою виникнення правових відносин між юрисдикційним органом і особою, відносно якої винесено рішення про застосування заходів адміністративного стягнення, то виконання постанови є аналогічним фактом, який тягне виникнення відносин між органом або посадовою особою, уповноваженими виконувати постанову про накладення стягнення, і особою щодо якої вона виконується.

Необхідною умовою виконання постанови про накладення адміністративного стягнення вважається набуття нею законної сили. Це означає, що постанова набула значення закону, є обов’язковою і підлягає реалізації. У випадках оскарження або опротестування постанови, її виконання зупиняється, а потім відновлюється, якщо скарга або протест залишилися без задоволення.

Відповідно до ст.299 КУпАП постанова підлягає виконанню з моменту її винесення. На відміну від вироків судів з кримінальних справ, які згідно загального правила можуть бути приведені до виконання лише після закінчення строку касаційного оскарження, постанови про накладення адміністративних стягнень є актами управління і набувають сили негайно.

При оскарженні або опротестуванні постанови про накладення адміністративного стягнення, постанова підлягає виконанню після залишення скарги або протесту без задоволення, за винятком постанов про застосування заходів стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, який стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення (ст. 258 КУпАП).

Ст. 301 КУпАП передбачає відстрочку виконання постанов у вигляді штрафу, адміністративного арешту і виправних робіт, якщо негайне її виконання є неможливим. Орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення може відстрочити її виконання на строк до одного місяця**.**

Відстрочка виконання постанови є винятком із загальних правил. Вона можлива, наприклад, з приводу тяжкої хвороби особи, яку притягнуто до відповідальності, якщо цей факт підтверджений документом лікувальної установи; у зв’язку із складними сімейними обставинами або іншими серйозними причинами, які дійсно перешкоджають невідкладній реалізації постанови. Характерно, що відстрочка поширюється лише на постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту, виправних робіт або штрафу (за винятком стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення). Отже, якщо постановою накладено адміністративне стягнення: попередження, оплатне вилучення або конфіскація предметів, позбавлення спеціального права – відстрочка виконання заборонена.

В ст. 303 КУпАП йдеться про те, що не підлягає виконанню постанова про накладення адміністративного стягнення, якщо її не було звернуто до виконання протягом 3-х місяців з дня винесення. До цього строку не включається час, на який виконання зупиняється у зв’язку з відстрочкою. З цього витікає, що постанова повинна бути звернута для виконання протягом 3-х місяців з дня винесення. Якщо провадження починається після цього строку, це вважається порушенням законності. Але, якщо виконання розпочато до закінчення строку давності накладення стягнення (ст. 38 КУпАП), його можна продовжувати стільки, скільки це передбачено законодавством. Встановлення 3-х місячного терміну виконавчого провадження дисциплінує органи, уповноважені виконувати постанови, підвищує їх відповідальність за правильну, своєчасну та повну реалізацію цього акту[[88]](#footnote-88).

**Висновки до питання.** Провадження у справах про адміністративні правопорушення складається з наступних стадій: порушення адміністративного провадження і адміністративне розслідування; розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення по ній постанови; перегляд справи у зв’язку з оскарженням або опротестуванням постанови по справі; виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Кожна з цих стадій, в свою чергу складається із конкретних етапів, а останні включають в себе окремі процесуальні дії.

**ПИТАННЯ ІV.**

**ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

Адміністративне правопорушення може бути підставою для застосування не тільки адміністративних стягнень, а й інших заходів адміністративного примусу, зокрема, заходів припинення (вимоги припинити правопорушення, застосування спеціальних засобів, зброї тощо). Особливу їх групу становлять заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Характерними їх рисами є, по-перше те, що вони застосовуються з метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи, виконання постанов у справах про адміністративні проступки. По-друге, заходи процесуального забезпечення застосовуються тільки в рамках провадження, що ведеться у зв’язку з правопорушенням, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення і лише до особи, яка вчинила правопорушення. По-третє, крім учинення правопорушення, є додаткові підстави застосування цих заходів: неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процесуальних дій (складення протоколу, встановлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків. По-четверте, це несамостійні, допоміжні заходи впливу, вони не вважаються санкціями, не тягнуть додаткових обмежень для порушника. По-п’яте, встановлено процесуальний порядок їх застосування: перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати, строки (в необхідних випадках), процесуальне оформлення (складення протоколу), порядок оскарження.

Законодавством про адміністративну відповідальність передбачено наступні заходи процесуального забезпечення (ст.259-266 КУпАП):

1. *доставлення порушника;*
2. *адміністративне затримання особи;*
3. *особистий огляд;*
4. *огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб;*
5. *тимчасове затримання транспортного засобу;*
6. *відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами;*
7. *огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.*
8. *привід правопорушника органом внутрішніх справ до органу, який розглядає справу (ст.268 КУпАП).*

Під доставленням правопорушника необхідно вважати примусовий захід (захід забезпечення провадження), що обмежує свободу дій і пересування особи, зачіпає її честь і гідність. При доставленні особи її примушують прямувати (пішки або на транспорті) до поліції або до штабу з охорони громадського порядку. В даному випадку факт примусу забезпечується не тільки обмеженням свободи особи і можливими в майбутньому правовими наслідками, але також і можливістю застосування до правопорушника заходів фізичного впливу. При цьому ігноруються особисті інтереси особи, її наміри і небажання підкоритися вимогам працівника поліції або іншої уповноваженої особи, яка примушує правопорушника прямувати до місця призначення (органу внутрішніх справ або штабу з охорони громадського порядку) з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості його скласти на місці вчинення правопорушення.

Доставлення правопорушника – це не тільки примусове супроводження даної особи до правоохоронного органу, але й реалізація наданого законодавством права вторгнення в особисту свободу особи в інтересах забезпечення правопорядку.

Даний захід має багато спільних ознак з адміністративним затриманням і разом з тим відрізняється від нього. Спільні риси: 1) як перший так і другий здійснюється для забезпечення провадження у справі; 2) полягають у застосуванні до правопорушника заходів примусу; 3) підставами застосування є факт вчинення проступку; 4) застосовуються як винятковий захід, коли скласти протокол про адміністративний проступок на місці вчинення неможливо.

Розбіжності: 1) правовою основою застосування доставляння – ст.259 КУпАП, для адміністративного затримання – ст.261 КУпАП; 2) на відміну від доставлення, що являє собою примусове доставляння особи до місця з’ясування, адміністративне затримання застосовується як примусове обмеження свободи дій; 3) при утриманні особи в спеціальному приміщенні органу внутрішніх справ час доставлення правопорушника в законодавстві чітко не визначений (у ст. 259 КУпАП зазначається лише, що доставлення правопорушника має бути проведено у якомога коротший строк); 4) доставлення, на відміну від адміністративного затримання, здійснюється більш широким колом осіб.

До особливостей цього заходу можна віднести:

* він застосовується з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості його скласти на місці вчинення правопорушення;
* застосувати цей захід можна лише до особи, яка вчинила адміністративний проступок;
* доставлення особи може здійснюватися лише до органу внутрішніх справ або до штабу з охорони громадського порядку, лише в окремих випадках (ч.3 ст. 259 КУпАП) до приміщень виконавчого комітету селищної, сільської Ради; в деяких випадках – до службового приміщення воєнізованої охорони;
* за вчинення визначеної законодавством (ч.2 ст. 259 КУпАП) категорії проступків порушника може бути доставлено уповноваженою на те особою, і якщо в неї немає документів, що посвідчують особу, і немає свідків, які б могли повідомити необхідні дані про неї;
* особами, які уповноважені здійснювати доставляння є: в більшості випадків працівники поліції та співробітники громадських формувань з охорони громадського порядку; в окремих випадках (ч.3 ст. 259 КУпАП) – громадські інспектори з охорони природи; громадські мисливські інспектори; громадські інспектори органів рибоохорони та громадські лісові інспектори; працівники державної та відомчої лісової охорони: при вчиненні правопорушень, пов’язаних з посяганням на охоронювані об’єкти, інше державне або громадське майно, порушника може бути доставлено працівниками воєнізованої охорони (ч.4 ст. 259 КУпАП);
* доставляння порушника має бути проведено в можливо короткий строк і перебування у місці доставляння не може тривати більш як одну годину.

Адміністративне затримання – найбільш розповсюджений захід адміністративного припинення, що застосовується до осіб, які вчиняють адміністративні правопорушення. Воно складається з примусового, короткочасного обмеження свободи дій (передусім, пересування) громадян у вигляді утримання їх під наглядом у приміщенні поліції або іншому визначеному законодавством місці впродовж встановленого законом строку (ст. 263 КУпАП) з метою встановлення особи правопорушника, здійснення його перевірки по облікам, припинення протиправної поведінки, складання протоколу.

Цей захід тісно пов’язаний з іншими адміністративно-примусовими заходами, доповнює і нерідко забезпечує можливість їх застосування. Так, при вчиненні будь-яких правопорушень, перш ніж здійснити відповідні адміністративні процесуальні дії (особистий огляд речей і документів, вилучення речей і документів, складання протоколу про адміністративне правопорушення), компетентному органу або особі необхідно провести адміністративне затримання особи.

До особливостей цього заходу можна віднести:

- він застосовується лише органами (посадовими особами) правомочними здійснювати адміністративне затримання: органами внутрішніх справ, органами прикордонної служби, старшою у місці розташування охоронюваного об’єкта посадовою особою воєнізованої охорони, посадовими особами Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органами Служби безпеки України, посадовими особами органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів (ст. 262 КУпАП);

- встановлюються строки адміністративного затримання (ст.263 КУпАП);

- загальний термін затримання не більш як три години. До жовтня 2011 року КУпАП передбачав можливість за вчинення деяких правопорушень затримувати особу на більший строк (до 10 діб), однак рішенням Конституційного Суду України такий строк затримання особи був визнаний незаконним (неконституційним)[[89]](#footnote-89).

За чинним КупАП, поліції надано право затримувати осіб, які вчинили адміністративні правопорушення осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, для складення протоколу або розгляду справи по суті, якщо ці питання не можуть бути вирішені на місці, - на строк до трьох годин.

Відповідно до рішення Конституційного суду №10рп/2011, строк адміністративного затримання обчислюється з моменту фактичного обмеження права на свободу переміщення особи.

- про адміністративне затримання складається протокол, в якому зазначаються: а) дата і місце його складання; б) посада, прізвище, ім’я та по-батькові особи, яка склала протокол; в) відомості про особу затриманого; г) час і мотиви затримання; д) складений протокол про адміністративне затримання в ряді випадків створює умови недоцільності складання протоколу особистого огляду і вилучення речей, тому що по суті він об’єднує ці процесуальні акти, останні необхідно складати самостійно тільки в тих випадках, коли вони містять багато інформації, яку неможливо компактно розмістити на відповідних сторінках протоколу про адміністративне затримання;

- протокол підписується: а) посадовою особою, яка його склала; б) затриманим;

- у разі відмовлення затриманого від підписання протоколу в ньому робиться запис про це;

- на прохання особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, про місце її перебування повідомляються: а) родичі; б) адміністрація за місцем роботи або навчання;

- про затримання неповнолітнього обов’язково повідомляються його батьки або особи, які їх замінюють;

- в протоколі адміністративного затримання відзначається причина звільнення (наприклад, закінчення розслідування і складання протоколу про адміністративне правопорушення); перераховуються повернуті затриманому речі, береться його підпис про те, що він не має претензій по суті процедури затримання, а якщо має, то які;

- адміністративне затримання особи може бути оскаржено у вищестоящий орган (посадовій особі) зацікавленою особою;

- протокол затримання необхідно складати навіть в тих випадках, коли особа не поміщається в камеру (кімнату) для затриманих;

- у більшості органів уповноважених здійснювати адміністративне затримання є книга (журнал) обліку осіб доставлених у чергову частину.

Відповідно до положень ЗУ «Про безоплатну правову допомогу» та Постанови КМУ «Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб» відповідальний черговий територіального відділу (відділення) поліції негайно після фактичного затримання особи, повідомляє за допомогою телефонного, факсимільного зв’язку, електронної пошти або через комплексну інформаційно-аналітичну систему забезпечення надання безоплатної правової допомоги відповідному центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги:

* прізвище, ім’я, по батькові та дата народження затриманої особи (якщо вони відомі);
* час та підстави затримання особи;
* точна адреса місця для конфіденційного побачення адвоката із затриманою особою;
* найменування суб’єкта подання інформації, його поштова адреса, номери телефону та адреса електронної пошти;

прізвище, ім’я, по батькові та посада особи, що передала повідомлення.

Працівники територіального органу або підрозділу поліції інформують під час затримання кожну особу про право та можливість отримання безоплатної вторинної правової допомоги; повідомляють центру з надання допомоги про факт затримання особи; забезпечують внесення відповідних відомостей до системи та/або відповідних журналів реєстрації; забезпечують вільний доступ призначеного центром з надання допомоги адвоката до затриманої особи, відведення необхідного часу та належного місця для конфіденційного побачення адвоката із затриманою особою до першого її допиту, створення можливості для ознайомлення адвоката з матеріалами справи, реалізацію інших, установлених Конституцією та законами України прав та гарантій діяльності адвокатів; у разі відсутності реагування центру з надання допомоги на повідомлення про затримання осіб або порушення встановлених строків прибуття адвоката негайно, але не пізніше ніж протягом 24-х годин, інформують про це Координаційний центр за телефоном або адресою електронної пошти, що оприлюднені на офіційному веб-сайті Мін’юсту, головних управлінь юстиції в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, а також на власному веб-сайті; несуть у порядку, встановленому законом, відповідальність за несвоєчасне повідомлення про затримання особи та перешкоджання наданню адвокатом, призначеним центром з надання допомоги, такій особі безоплатної вторинної правової допомоги.

Особистий огляд і огляд речей проводяться з метою виявлення, закріплення необхідних доказів правопорушення і забезпечення подальшого притягнення до відповідальності. Право на їх провадження надано уповноваженим на те посадовим особам: а) органів внутрішніх справ; б) воєнізованої охорони; в) цивільної авіації; г) митних установ; д) органів прикордонної служби.

Особистий огляд проводиться уповноваженою на те особою однієї статі із затриманим і в присутності двох понятих тієї ж статі.

Право на огляд речей, крім вищезазначених, надано посадовим особам: а) природоохоронних органів; б) органів лісоохорони; в) органів рибоохорони; г) органів, що здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання. Цей перелік органів може бути розширеним, згідно з ч.2 ст. 264 КУпАП.

При вчиненні порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу огляд транспортних засобів у встановленому порядку мають право проводити уповноважені на те посадові особи: а) працівники поліції; б) органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання; в) органів рибоохорони.

Огляд речей, ручної поклажі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється, як правило, у присутності особи, у власності (володінні) якої вони є. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано оглядові за участю двох понятих під час відсутності власника.

Про особистий огляд, огляд речей складається протокол або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання.

Протокол особистого огляду оформляється тільки по відношенню предметів та речей, які безпосередньо знаходять при порушнику або в його одязі. Огляд інших речей (сумок, дипломатів) оформляється протоколом огляду речей. Допускається заміна цих протоколів відповідним записом в протоколі адміністративного затримання

Чинним КУпАП врегульовано лише загальні положення проведення особистого огляду.

В справах про адміністративні правопорушення виникають і деякі особливості проведення такого заходу:

- виникає необхідність огляду органів тіла особи;

- предмети правопорушення можуть бути приховані у будь-якій частині одягу порушника;

- при огляді особи можуть бути використані технічні засоби.

Тому, необхідно звернути увагу на те, що огляд повинен бути проведений лише в межах необхідних для виявлення правопорушення або виявлення заборонених речей під час поміщення особи в камеру для затриманих.

Під час особистого огляду: оглядають всі дрібні предмети, що є у громадянина, а також головні убори; оглядають верхній одяг і взуття громадянина; крізь білизну на дотик перевіряється наявність сторонніх предметів на тілі; оглядають білизну, що знята громадянином; оглядають волосся, руки, ноги та інше.

Особистий огляд бажано проводити в ізольованих приміщеннях, або ізольованих приміщеннях транспортних засобів, які відповідають санітарно-гігієнічним вимогам. Під час такого огляду доступ у ці приміщення сторонніх осіб і можливість вести спостереження за здійсненням огляду повинно бути виключено.

Вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об’єктом правопорушення здійснюється посадовими особами, яким надано право проводити адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей з метою забезпечення доказів, а також, залежно від результатів розгляду справи, забезпечення їх конфіскації, оплатного вилучення, знищення або повернення володарю.

Про вилучення речей і документів складається протокол або робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення, адміністративне затримання чи огляд речей.

До особливостей застосування цього заходу можна віднести:

- вилучені речі і документи зберігаються до розгляду справи про адміністративне правопорушення у місцях, що їх визначають органи (посадові особи), яким надано право провадити вилучення речей і документів, а після розгляду справи, залежно від результатів її розгляду: а) у встановленому порядку конфісковують; б) повертають власнику; в) знищують, а при оплатному вилученні речей – реалізують: вилучені ордени, медалі, нагрудні знаки до почесних звань, почесних грамот, після розгляду справи підлягають поверненню їх законному власнику, а якщо він невідомий, надсилаються в той орган, який їх надав, присвоїв;

- вилучені самогон та інші міцні спиртні напої домашнього вироблення, апарати для їх вироблення після розгляду справи підлягають знищенню працівниками поліції;

- при затриманні предметів контрабанди для забезпечення стягнення штрафу допускається вилучення речей (цінностей) у особи, яка вчинила контрабанду, якщо остання не має постійного місця проживання в Україні;

- працівник поліції при вчиненні правопорушень пов’язаних з незаконним обігом, застосуванням вогнепальної, або пневматичної та холодної зброї, бойових припасів та електрошокових пристроїв, спеціальних засобів має право провести особистий огляд і огляд речей порушника; якщо особа вчинила правопорушення під час виконання службових обов’язків, вилучення зброї, особистий огляд і огляд речей застосовуються лише у невідкладних випадках;

При вилученні номерних речей бажано вказувати їх номер, а для документів – їх серію, номер, ким і коли видані. Гроші повинні враховуватися сумарно за кількістю купюр. При вилученні іноземної валюти, а також деяких національних грошових одиниць доцільно також фіксувати номера купюр. Рекомендується при вилученні виключати такі слова, як «золота обручка», «золоті часи», «срібний ланцюг», «шкіряна сумка», «шкіряний ремінець» та використовувати замість цього такі формулювання як «обручка з металу жовтого кольору», «ланцюжок з металу сріблястого кольору», «сумка коричневого кольору» тощо. Крім того, бажано не допустити при вилученні речей та складанні протоколу категоричних тверджень про природу та походження речей, висновок про сутність яких може дати лише фахівець.

Вилучення посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб. Правовою підставою для здійснення вилучення посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб є КУпАП, Постанова КМУ «Про затвердження Порядку тимчасового вилучення посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду і ліцензійної картки на транспортний засіб та їх повернення» від 17 грудня 2008 р. № 1086.

Тимчасове вилучення посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду і ліцензійної картки на транспортний засіб здійснюється уповноваженою особою поліції.

Посвідчення водія тимчасово вилучається за наявності підстав вважати, що водієм вчинено правопорушення, передбачене КУпАП, за яке може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортним засобом.

У разі вчинення правопорушення, за яке передбачено накладення адміністративного стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортним засобом, складається протокол про адміністративне правопорушення у двох примірниках і тимчасово вилучається посвідчення водія, про що робиться запис у протоколі.

До винесення судом постанови у справі про адміністративне правопорушення та набрання нею законної сили уповноважена особа видає водієві тимчасовий дозвіл на право керування транспортним засобом строком не більше ніж на три місяці з дати вилучення посвідчення.

У разі винесення постанови суду про позбавлення права керування транспортним засобом тимчасово вилучене посвідчення водія особі, стосовно якої застосовано вказаний захід адміністративного стягнення, не повертається на термін позбавлення права керування транспортним засобом.

Після закінчення призначеного строку позбавлення спеціального права особі, стосовно якої застосовано вказане адміністративне стягнення, повертаються вилучені в неї документи відповідно до чинного законодавства. Вилучене посвідчення водія транспортного засобу повертається особі, яку було позбавлено права керування транспортними засобами, після успішного складання нею іспитів для отримання права керування.

Талон про проходження державного технічного огляду може бути тимчасово вилучений з одночасною забороною експлуатації транспортного засобу за наявності несправностей у гальмовій системі, рульовому управлінні, тягово-зчіпному пристрої, зовнішніх світлових приладах у темну пору доби або якщо такий засіб не укомплектований відповідно до призначення чи має інші технічні несправності, з якими відповідно до встановлених правил його експлуатація забороняється, або переобладнаний з порушенням відповідних правил, норм і стандартів, або є таким, що своєчасно не пройшов державний технічний огляд.

Ліцензійна картка на транспортний засіб тимчасово вилучається уповноваженою особою у разі експлуатації транспортного засобу, який використовується для надання послуг з перевезення пасажирів або вантажів, водієм, у дорожньому листі якого відсутні відмітки про проходження щозмінного передрейсового медичного огляду та перевірку технічного стану транспортного засобу, без посвідчення водія відповідної категорії, а також у разі направлення в рейс одного водія під час здійснення пасажирських перевезень на автобусному маршруті протяжністю понад 500 кілометрів.

Під час тимчасового вилучення ліцензійної картки на транспортний засіб уповноважена особа складає на місці виявлення правопорушення відповідний акт у трьох примірниках, один з яких видається під розписку водієві.

У разі наявності достатніх підстав вважати, що виїзд транспортного засобу без ліцензійної картки на транспортний засіб, належно оформлених документів, а також направлення в рейс одного водія допущено з вини відповідальної посадової особи суб’єкта господарювання водій може давати пояснення, які долучаються до складеного протоколу про адміністративне правопорушення.

Тимчасове затримання транспортного засобу.Правовою підставою є КУпАП, Постанова КМУ «Про затвердження Порядку тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках» від 17 грудня 2008 р. №1102.

Тимчасове затримання транспортного засобу уповноваженою особою Державтоінспекції проводиться у випадках, передбачених статтею 265-2 КУпАП, зокрема у разі, коли неможливо усунути причину затримання на місці виявлення адміністративного правопорушення, і передбачає примусове припинення використання такого транспортного засобу шляхом його блокування за допомогою технічних пристроїв або доставлення на спеціальний майданчик чи стоянку, якщо транспортний засіб створює значні перешкоди дорожньому руху.

Для доставлення транспортного засобу на спеціальний майданчик чи стоянку уповноважена особа поліції викликає евакуатор через чергового.

Про місце зберігання тимчасово затриманого транспортного засобу уповноважена особа поліції повідомляє водієві під час складання протоколу про адміністративне правопорушення, а за його відсутності - черговій частині територіального органу внутрішніх справ.

Строк тимчасового затримання транспортних засобів чітко не визначений, та становить до вирішення справи про адміністративне правопорушення, але не більш як на три дні з дати такого затримання.

Після закінчення триденного строку тимчасового затримання транспортного засобу особа має право звернутися до підрозділу поліції зі зверненням щодо повернення їй тимчасово затриманого транспортного засобу.

Подання особою такого звернення є обов’язковим для його виконання незалежно від стадії вирішення справи про адміністративне правопорушення.

Відсторонення водіїв від керування транспортними засобами,річковими і маломірними суднами та огляд їх на стан сп’яніння застосовуються поліцієюу випадках, коли є достатні підстави вважати, що вони перебувають у такому стані.

Правовою підставою є: КУпАП, Постанова КМУ «Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду» від 17 грудня 2008 р. № 1103 тощо.

Особливість застосування цього заходу процесуального забезпечення полягає в тому, що він застосовується лише до осіб, які:

- є водіями, судноводіями та особами, які керують транспортними засобами, річковими і маломірними судами;

- відносно яких є підстави вважати, що вони перебувають у стані сп’яніння (алкогольного, наркотичного тощо);

- вищезазначені особи підлягають відстороненню від керування цими транспортними засобами або суднами та оглядові на стан сп’яніння.

Водії та інші особи, які керують транспортними засобами, стосовно яких є достатні підстави вважати, що вони перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, підлягають відстороненню від керування цими транспортними засобами та огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (частина перша статті 266 КУпАП).

Відсторонення водія від керування транспортним засобом полягає в примусовому припиненні руху, звільненні цього засобу від особи, яка ним керує. При цьому можуть бути застосовані також заходи фізичного впливу, якщо водій не погоджується добровільно залишити транспортний засіб та як правило, здійснюється працівниками поліції, огляд на стан сп’яніння здійснюється за допомогою індикаторних трубок «Контроль тверезості», а також інших спеціальних технічних засобів або в медичних установах.

Процедура направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду здійснюються відповідно до Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 року № 1103.

Про знаходження водія у стані сп’яніння свідчить, наприклад зовнішній вигляд особи, інформація інших учасників дорожнього руху, характер руху транспортного засобу.

Ознаками алкогольного сп’яніння є:

*а) запах алкоголю з порожнини рота;*

*б) порушення координації рухів;*

*в) порушення мови;*

*г) виражене тремтіння пальців рук;*

*ґ) різка зміна забарвлення шкірного покриву обличчя;*

*д) поведінка, що не відповідає обстановці.*

Крім зазначеного - заява громадян про вживання водієм спиртних напоїв, а так само зізнання в цьому самої особи.

Ознаками наркотичного чи іншого сп’яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, є:

*а) наявність однієї чи декількох ознак стану алкогольного сп’яніння (крім запаху алкоголю з порожнини рота);*

*б) звужені чи дуже розширені зіниці, які не реагують на світло;*

*в) сповільненість або навпаки підвищена жвавість чи рухливість ходи, мови;*

*г) почервоніння обличчя або неприродна блідість.*

Крім того, специфічною ознакою можуть бути численні сліди від ін’єкцій на тілі.

Огляд може проводиться уповноваженою особою поліції на місці зупинки транспортного засобу з використанням спеціальних технічних засобів, дозволених до застосування МОЗ та Держспоживстандартом або в закладі охорони здоров’я лікарем, за відсутності лікаря - фельдшером фельдшерсько-акушерського пункту, який пройшов спеціальну підготовку).

Результати огляду, проведеного в присутності двох свідків працівником поліції з використанням спеціальних технічних засобів, дозволених до застосування МОЗ і Держспоживстандартом, зазначаються в протоколі про адміністративне правопорушення.

Не можуть бути залучені як свідки працівники поліції або особи, щодо неупередженості яких є сумніви.

У разі проведення огляду в закладах охорони здоров’я висновок про його результати долучається до протоколу про адміністративне правопорушення.

У разі відмови водія транспортного засобу від проведення огляду в закладі охорони здоров’я посадова особа поліції в присутності двох свідків складає протокол про адміністративне правопорушення, у якому зазначає ознаки сп’яніння і дії водія щодо ухилення від огляду.

У разі відмови водія транспортного засобу від проходження огляду на стан сп’яніння на місці зупинки транспортного засобу або його незгоди з результатами огляду, проведеного поліцейським, огляд на стан сп’яніння проводиться в найближчому закладі охорони здоров’я, якому надано право на проведення такого огляду.

Під час проведення огляду працівники закладів охорони здоров’я та поліції повинні діяти тактовно, не принижуючи честі й гідності особи, яка оглядається.

Якщо особа відмовляється пройти відповідне обстеження під час перевірки її стану трубкою «Контроль тверезості», іншими спеціальними технічними засобами, або у медичній установі, то в її діях мають місце ознаки правопорушення передбаченого ст. 130 КУпАП.

З метою забезпечення законності застосування розглянутих заходів заінтересована особа може оскаржити застосування цього заходу у вищестоящій орган або посадовій особі.

Іноземці й особи без громадянства підлягають огляду на загальних підставах. При вчинені правопорушення особою, яка має імунітет, після перевірки документів, що посвідчують її особу і підтверджують статус (дипломатичний паспорт, дипломатична картка, консульська картка), працівником поліції складається рапорт, а документи повертаються власнику.

Забороняється здійснювати стосовно зазначеної особи будь-які заходи затримання або інші примусові дії, за винятком випадків, коли надання свободи сприятиме продовженню правопорушення.

Якщо особа, яка має дипломатичний імунітет, керує транспортним засобом в стані сп’яніння, їй пропонується припинити керування. Огляд на стан сп’яніння в медичних закладах проводиться в разі її згоди. У цьому випадку поліцейський повідомляє чергового підрозділу. У таких випадках рекомендується запрошувати на місце виявлення правопорушення представника дипломатичного представництва, при якому вказана особа акредитована.

При відмові від проходження медичного огляду і спробах продовжити керування транспортним засобом особою, яка має дипломатичний імунітет, подальший рух цього автомобіля не допускається, у зв’язку з чим у присутності двох свідків складається рапорт із зазначенням вичерпних відомостей про особу правопорушника. У рапорті обов’язково вказується, що зазначена особа керувала транспортним засобом у стані сп’яніння (указуються ознаки сп’яніння), відмовилася на прохання поліцейського вийти з автомобіля, пояснити свою поведінку і пройти медичний огляд. Після складення рапорту забороняється вживати будь-яких заходів щодо затримання цієї особи або інші примусові дії. Цій особі пропонується скористатися послугами таксі або попутного транспорту, надається можливість викликати по телефону інший автомобіль або водія. Про факт затримання автомобіля під керуванням особи, яка має дипломатичний імунітет, негайно інформується чергова частина підрозділу поліції.

**Висновки до питання.** КУпАП передбачено наступні заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення: доставлення порушника; адміністративне затримання особи; особистий огляд; огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортного засобу; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами; огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції; привід правопорушника органом внутрішніх справ до органу, який розглядає справу (ст.268 КУпАП).

**ВИСНОВКИ ДО ТЕМИ:**

Виходячи з вищенаведеного можливо зробити певні висновки, а саме:

Провадження у справах про адміністративні правопорушення – як владно-управлінську діяльність уповноважених органів щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні делікти, накладення адміністративних стягнень на винних осіб та застосування інших примусових заходів.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення є складовою частиною виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, способом та формою здійснення адміністративної юрисдикції компетентними органами і посадовими особами в порядку, регламентованому законом.

Для провадження в справах про адміністративні правопорушення характерними є нижчеперелічені ознаки, що дозволяють виокремити його серед інших видів проваджень:

виникає у зв’язку із вчиненням адміністративного правопорушення (проступку) та необхідністю проведення адміністративного розслідування;

реалізується тільки визначеним колом суб’єктів, особливе місце серед яких посідають органи виконавчої влади;

індивідуальність процесуальних актів, які приймаються в хо­ді провадження;

застосування під час даного провадження заходів державного примусу зумовлює високий ступінь формалізації процесу;

за допомогою цього провадження реалізуються норми адміністративної відповідальності;

з усіх видів адміністративного процесу воно є найбільш подібним до юрисдикційних проваджень в інших галузях права

Усіх суб’єктів провадження у справах про адміністративні про­ступки можна класифікувати за характером процесуального стату­су на три групи:

1) суб’єкти, що вирішують справу (лідируючі);

2) суб’єкти, відносно яких вирішується справа (зацікавлені);

3) допоміжні учасники процесу (допоміжні).

Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право: 1) знайомитися з матеріалами справи; 2) давати пояснення; 3) подавати докази; 4) заявляти клопотання; 5) при розгляді справи користуватися юридичною допомогою захисника; 6) виступати рідною мовою; 7) користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; 8) оскаржити постанову по справі.

Зміст провадження складають такі стадії:

І стадія – порушення адміністративного провадження і адміністративне розслідування.

ІІ стадія – розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення по ній постанови.

ІІІ стадія – перегляд справи у зв’язку з оскарженням або опротестуванням постанови по справі.

ІV стадія – виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Стадія порушення адміністративного провадження і адміністративного розслідування – початкова стадія провадження. Підставою її порушення є дані, які з достатньою ймовірністю свідчать про наявність ознак проступку, тобто такою підставою виступає факт вчинення адміністративного правопорушення.

Протокол – це єдиний процесуальний документ, який є підставою розгляду і вирішення адміністративної справи.

Складений протокол повинен містити наступні дані: а) дату і місце його складання; б) посаду, прізвище, ім’я та по-батькові особи, яка його склала; в) відомості про особу порушника; г) місце, час і суть вчиненого правопорушення; д) нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; е) прізвища та адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; ж) пояснення порушника та інші відомості, необхідні для вирішення справи.

Розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення по ній постанови – це основна стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення, в ній вирішуються найважливіші завдання провадження.

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються, як правило, за місцем їх вчинення (ст. 276 КУпАП) або за місцезнаходженням митного органу, в зоні якого вчинено правопорушення (ст. 388 МКУ). Як зазначалось вище, окремі справи за порушення водіями правил дорожнього руху можуть розглядатися також за місцем обліку транспортних засобів.

Відповідно до ст. 277 КУпАП строки розгляду справи наступні: протягом 15 днів; за деякі правопорушення 7 днів; за деякі правопорушення 5 днів; за деякі правопорушення 3 дні – з дня одержання уповноваженим органом чи посадовою особою протоколу та інших матеріалів справи.

По справі уповноваженим органом або посадовою особою може бути винесено одну з таких постанов: про накладення адміністративного стягнення; про застосування заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх (ст. 24-1 КУпАП); про закриття справи.

Стадія перегляду справи у зв’язку з оскарженням або опротестуванням постанови є важливою, проте факультативною, тобто необов’язковою, і настає лише у випадках оскарження або опротестування прийнятої постанови по суті справи.

Перегляд – це перевірка законності і обґрунтованості справи суб’єктом, який наділений правом відміняти, змінювати або залишати раніше прийняту постанову без змін.

Скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови. В разі пропуску зазначеного терміну з поважних причин цей термін за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу.

Стадія виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є завершальною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення. Її сутність полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення призначеного правопорушнику постановою.

Заходи забезпечення провадження в адміністративному процесі — це способи приму­сового впливу на учасників процесу з метою забезпечення повного, об’єктивного та неупе­редженого вирішення адміністративних справ, а також підтримання певного порядку під час їх розгляду та забезпечення виконання рішення.

Законодавством про адміністративну відповідальність передбачено наступні заходи процесуального забезпечення (ст.259-266 КУпАП): доставлення порушника; адміністративне затримання особи; особистий огляд; огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб; тимчасове затримання транспортного засобу; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами; огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції; привід правопорушника органом внутрішніх справ до органу, який розглядає справу (ст.268 КУпАП).

Під доставленням правопорушника необхідно вважати примусовий захід (захід забезпечення провадження), що обмежує свободу дій і пересування особи, зачіпає її честь і гідність.

Адміністративне затримання — це примусове затримання особи уповнова­женими на це органами з метою: припинення адміністративного правопорушення; встанов­лення особи; складання протоколу про адміністративне правопорушення; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміні­стративні правопорушення.

Про адміністративне затримання складається протокол, зміст і вимоги до якого встановлені ст. 261 КУпАП. Законодавець вичерпно встановлює підстави, коло осіб і строки щодо адміністративного затримання (ст. 262-263 КУпАП).

Адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може провадитися лише органами (посадовими особами), уповноваженими на те законами України (ст. 262 КУпАП).

Загальний термін адміністративного затримання становить не більше 3-х годин. Максимальний – не більше 3-х діб, з повідомленням про затримання прокурора протягом 24-х годин з моменту здійснення затримання.

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ:**

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, курсанту необхідно:

1. Проаналізувати міждисциплінарні зв’язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.
2. Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів МВС.
3. Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.
4. Відповідно до робочої навчальної програмами з дисципліни, скласти необхідні службові документи.
5. Опанувати питання для самостійної підготовки та самоконтролю:

* поняття, завдання та принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення;
* особи, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення, їх основні права та обов’язки;
* стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення;
* порядок складання та зміст протоколу про адміністративне правопорушення;
* обставини, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення;
* оскарження і опротестування постанови в справі про адміністративне правопорушення;
* процесуальний порядок здійснення адміністративного затримання.

**ТЕМА 13. ДИСЦИПЛІНАРНІ ПРОЦЕДУРИ**

**(2 години)**

**П Л А Н**

1. Рекомендована література
2. Мета лекції
3. Вступ
4. Поняття, принципи та види дисциплінарних проваджень
5. Суб’єкти дисциплінарних проваджень
6. Види, підстави та процесуальний порядок накладення дисциплінарних стягнень
7. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ
8. Висновки
9. Методичні поради щодо підготовки даної теми

**РЕКОМЕНДОВАНА Література:**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2005. № 35-36, № 37. - Ст.446.
3. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту : Закон України від 05.03.2009 № 1068-VI // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим до­ступу: http://zakon.rada.gov.ua
4. Про Дисциплінарний статут Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України : Закон України від 04.09.2008 № 373-VI // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим до­ступу: http://zakon.rada.gov.ua
5. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим до­ступу: http://zakon.rada.gov.ua
6. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24.03.1999 № 551-XIV // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим до­ступу: http://zakon.rada.gov.ua
7. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : Постанова КМУ від 29.07.1991 № 114 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим до­ступу: http: //zakon.rada.gov.ua
8. Наказ МВС України від 28.07.1994 № 404 «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби поліції України».
9. Наказ МВС України від 15.01.2004 № 39 «Про забезпечення контролю в системі МВС України».
10. Наказ МВС України від 12.03.2013 № 230 «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України».
11. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
12. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: Навч. посіб. — К.: Прецедент, 2007. — 531 с.
13. Основи адміністративного судочинства в Україні. (навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік) / За заг. ред. Александрової Н.В., Куйбіди Р.О., -К.: Конус-Ю, 2006. -256 с.
14. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине.: Учебное пособие. Издание третье, переработанное и дополненное. — Х.:ООО «Одиссей, 2007. —360 с.
15. Білоусов Ю.В. Виконавче провадження: Навч. посіб.- К.: Прецедент, 2005.- 192 с.
16. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навч. посібник / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П.Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
17. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2008 – 624 с.
18. Административное право Украины: Учебник для ов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; Под ред. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.
19. Полівчук Д.П. Права і обов’язки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ україни у дисциплінарному провадженні // Д.П. Полівчук. Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского Серия «Юридические науки». Том 20 (59), № 2. 2007 г. С. 242-247.
20. Полівчук Д.П. Особливості прийняття рішення про застосування заходів Дисциплінарного впливу в органах внутрішніх справ // Д.П. Полівчук. Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского Серия «Юридические науки». Том 21 (60). № 2. 2008 г. С. 329-335.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

Вивчення теми спрямовується на формування у працівників поліції знань, вмінь та навичок, які відповідають професійно-кваліфікаційним характеристикам основних посад працівників Національної поліції Українита завданням, які ставляться перед поліцієюна конкретному етапі розвитку українського суспільства, що передбачає досягнення відповідного рівня підготовки курсанта. Методичний матеріал ознайомить курсантів з особливостями та процесуальним порядком притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, акцентуючи наголос на особливостях дисциплінарного провадження в органах та підрозділах МВС України.

Після вивчення теми курсант повинен: *знати* – підстави та процесуальний порядок притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, підстави, строки та порядок проведення службового розслідування, процесуальні строки притягнення до дисциплінарної відповідальності, особливості накладення дисциплінарних стягнень, основні стадії провадження, адміністративно-процесуальний статус суб’єктів провадження, порядок виконання дисциплінарних стягнень, процесуальний порядок оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення.; *вміти* – відтворювати основні поняття та категорії, що відображають сутність та зміст дисциплінарного провадження, використовувати засвоєні знання для розв’язання типових ситуацій, що виникають під час професійної діяльності працівників поліції, переосмислювати наявні знання стосовно нових фактів, складати процесуальні документи.

**ВСТУП**

Зміцнення рівня службової дисципліни в середовищі державних службовців має першочергове значення для створення сприятливих умов функціонування державної влади. Невиконання чи неналежне виконання ними законів України, указів Президента України, рішень судів тощо не тільки дискредитують владу, створюють умови для корупції та зловживань, а й порушують права і свободи громадян, підривають загалом підвалини конституційного устрою. Посилення трудової дисципліни в розглядуваній сфері є важливим завданням держави.

На даний час правове забезпечення інституту дисциплінарної відповідальності є ще досить далеким до досягнення стадії остаточного оформлення. У царині законодавчого регламентування дисциплінарної відповідальності державних службовців на порядку денному стоїть суттєва проблема – опрацювання основоположного, спільного для всіх видів державних службовців закону, який чітко визначав би поняття «дисциплінарна відповідальність», «дисциплінарний проступок», а також загальні й конкретні склади посадових проступків, інші питання, пов’язані із застосуванням дисциплінарної відповідальності.

Органи внутрішніх справ України відіграють важливу роль у реалізації функцій демократичної, соціальної, правової держави. Особам, що перебувають на службі в цих органах, надаються владні повноваження, здійснюючи які, вони представляють державу, а тому тільки відповідальне їх ставлення до виконання наданих повноважень забезпечує нормальну реалізацію поставлених перед органами завдань.

У системі суспільних відносин службова дисципліна осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України (далі – ОВС) займає особливе місце. Вона представляє собою різновид етичних та правових відносин, характеризується високою категоричністю й жорсткістю зв’язків. Доводиться констатувати, що інститут дисциплінарної відповідальності в його існуючому вигляді не повною мірою забезпечує вирішення завдання підтримки в ОВС України належної службової дисципліни. Підтвердженням цьому служить стійка тенденція зростання числа порушень службової дисципліни та законності серед особового складу ОВС.

Так, у 2014 році до дисциплінарної відповідальності було притягнуто 50309 осіб рядового та начальницького складу ОВС України, а у 2013 році майже на півтори тисячі більше (51749 осіб). Щорічно до дисциплінарної відповідальності притягується, в середньому, 26–27 % особового складу ОВС України.

На думку вчених, причиною цього є недосконалість законодавства про   
дисципліну і подекуди його суперечливість.Із затвердженням нового Дисциплінарного статуту ОВС України пожвавилася увага щодо законності притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб рядового та начальницького складу. Водночас, прийнятий нормативно-правовий акт також має цілу низку неточностей та суперечностей.

Тому при вивчені даної теми, наша увага буде зосереджена на правовій сутності та особливостях дисциплінарної відповідальності, правовій природі та видах дисциплінарних проваджень. Окремо буде розглянуто порядок здійснення дисциплінарного провадження в органах внутрішніх справ.

**ПИТАННЯ І.**

**ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ ТА ВИДИ ДИСЦИПЛІНАРНИХ ПРОВАДЖЕНЬ**

Попри шістнадцятирічну історію незалежності України, з часів СРСР законодавство про дисциплінарну відповідальність розвитку в нашій державі майже не зазнало: можна згадати лише про дисциплінарні статути Збройних сил і поліції, а також окремі, розрізнені норми Кодексу законів про працю України і Виправно-трудового кодексу України. Не приділялось належної уваги цим питанням і в правовій доктрині. Як правило вони розглядалися лише в рамках підручників з адміністративного і трудового права. В зв’язку з цим росте кількість громадян, які незаконно притягуються до адміністративної та дисциплінарної відповідальності лише через вади відповідного законодавства.[[90]](#footnote-90)

Під дисциплінарною відповідальністю відповідно до діючого законодавства України варто розуміти винне порушення трудової дисципліни й службових обов’язків. Такі порушення можуть бути виражені як у діях, так і в бездіяльності, допускатися як свідомо, так і по необережності.

О.В. Кузьменко справедливо зазначає, що дисциплінарна відповідальність є найпоширенішим видом юри­дичної відповідальності. Вона значно переважає кримінальну, адміністративну, цивільну та інші види юридичної відповідальності, як за своїми масштабами, так і за частотою реалізації. Це зумов­лює надзвичайну важливість дослідження різноманітних аспектів відповідної проблематики, у тому числі - процесуального порядку застосування дисциплінарних санкцій.[[91]](#footnote-91)

Дисциплінарна відповідальність є самостійним видом юридичної відповідальності, її дослідженню присвячено низку робіт, однак її загальновизнану концепцію ще не розроблено. Юридична відповідальність є проявом загально-соціологічного феномена - соціальної відповідальності, її специфічним різновидом. Існування соціальної відповідальності обумовлено нормативним регулюванням суспільних відносин, зміст яких, у свою чергу, визначено виробничо-економічним укладом суспільства. Юридична відповідальність завжди реалізується через конкретні правовідносини, змістом яких є обов’язок правопорушника давати звіт про свої неправомірні вчинки та відповідне право, правомочність іншого суб’єкта вимагати цього звіту, примушувати до реалізації обов’язку[[92]](#footnote-92).

Деякі категорії державних службовців у зв’язку з виконанням своїх повноважень несуть відповідальність у дисциплінарному порядку й за провини, які ганьблять їх як державних службовців або дискредитують органи, у яких вони працюють (керівники, державні службовці - співробітники правоохоронних органів, військовослужбовці й ін.).

Законодавством закріплені такі види дисциплінарної відповідальності державних службовців:

1) у порядку, установленому законами України;

2) у порядку, установленому Кодексом законів про працю України;

3) відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку для робітників та службовців;

4) на підставі дисциплінарних уставів і спеціальних положень, що діють у ряді галузей керування й деяких сфер державної діяльності. [[93]](#footnote-93)

Слід звернути увагу на те, що у чинному законодавстві про працю передбачені два види дисциплінарної відповідальності, кожному з яких притаманні свої характерні особливості щодо видів, порядку застосування і оскарження дисциплінарних стягнень.

Так, виокремлюють *загальну і спеціальну* дисциплінарні відповідальності.

Загальна дисциплінарна відповідальність передбачена Кодексом законів про працю України і правилами внутрішнього трудового розпорядку для всіх категорій працівників, крім тих правове регулювання трудової діяльності яких лежить в площині застосування спеціального законодавства України або відомчих актів (статутів чи положень про дисципліну).

Слід зазначити, що за загальним правилом за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення, як догана та звільнення, але це стосується тільки загальної дисциплінарної відповідальності.

Для спеціальної ж дисциплінарної відповідальності є характерною можливість застосування до порушника трудової дисципліни крім догани і звільнення, ще й таких заходів дисциплінарного стягнення та впливу, зокрема, як: пониження в класному чині, пониження в посаді, позбавлення нагрудного знаку, звільнення з позбавленням класного чину, попередження про неповну службову відповідність, затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду, усне зауваження, зауваження, сувора догана, пониження в спеціальному званні на один ступінь та ін.

На думку О.В. Кузьменко до специфічних рис дисциплінарної відповідальності належать:

1) підставою для застосування заходів дисциплінарної відпові­дальності є вчинення особою дисциплінарного проступку, тобто порушення нею норм або правил, якими регламентується порядок діяльності колективів, підприємств, закладів, установ, організацій тощо;

2) як правило, за вчинення дисциплінарного проступку особа несе відповідальність у порядку трудової або службової підлег­лості. Цим дисциплінарна відповідальність принципово відріз­няється від відповідальності адміністративної, де порушник та уповноважений суб’єкт застосування адміністративно-деліктних норм не пов’язані між собою відносинами організаційного підпо­рядкування;

3) дисциплінарна відповідальність передбачає застосування до порушника широкого переліку специфічних санкцій. Деякі з цих стягнень (наприклад, попередження або догана) за­стосовуються практично до всіх суб’єктів дисциплінарних відно­син. Але переважна їх більшість відображає специфіку умов і порядку функціонування тих закладів, установ, організацій, в діяль­ності яких вони застосовуються. Так, поміщення в карцер може застосовуватись лише до осіб, що відбувають покарання у місцях позбавлення волі; позбавлення спеціального звання - до осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів; пониження у клас­ному чині або його позбавлення - виключно до працівників про­куратури і т. д.[[94]](#footnote-94)

К.В. Коваленко до основних ознак дисциплінарного проступку відносять: протиправність дії (бездіяльності), що порушує дисципліну; наявність шкідливих наслідків у широкому розумінні (соціальних, економічних та ін.) для підприємства, колективу установи, суспільства; причинний зв’язок між протиправною дією (бездіяльністю) і шкідливими наслідками; вину працівника, що його скоїв.[[95]](#footnote-95)

Разом з тим, незалежно від того, на підставі якого законодавчого акту наступає дисциплінарна відповідальність, вона характеризується такими загальними ознаками:

1) її підставою є дисциплінарна провина;

2) за таку провину передбачене накладення дисциплінарного стягнення;

3) стягнення накладає уповноваженим на те органом (посадовою особою) у порядку підпорядкованості;

4) рамки «дисциплінарної» влади цього органа (посадової особи) чітко встановлюються правовими нормами;

5) службовець, на який накладене дисциплінарні санкції, може оскаржити його у вищий орган (вищестоящій посадовій особі) або в суд;

6) за одна дисциплінарна провина може бути накладено тільки одне дисциплінарні санкції.

Більшість службовців за порушення правил дисципліни несуть відповідальність відповідно до приписань трудового законодавства, а дисциплінарна відповідальність службовців, які реалізують свої повноваження поза рамками трудового договору або правил внутрішнього трудового розпорядку, регулюється законами, указами Президента України, уставами й положеннями, затвердженими вповноваженими органами.

Значна кількість державних службовців несуть дисциплінарну відповідальність не тільки за дисциплінарні провини, пов’язані з невиконанням або неналежним виконанням покладених на них обов’язків, але й за перевищення своїх повноважень, недотримання обмежень, що стосується державної служби, здійснення дій, що ганьблять орган, де із працює, або його звання (норми моралі), присяги, обов’язків, передбачених контрактом, військової честі й ін.

В основу розмежування дисциплінарної відповідальності на види покладений характер діяльності різних категорій службовців, умови їхньої роботи, система дисциплінарних стягнень, порядок їхнього накладення й оскарження.[[96]](#footnote-96)

Виходячи з того, що дисциплінарні деліктні відносини, як пра­вило, виникають на основі та з приводу порушень трудового зако­нодавства, а дисциплінарна відповідальність часто застосовується в порядку організаційної трудової (службової) підлеглості, деякі науковці виключають дисциплінарне провадження з переліку адмі­ністративних проваджень та вважають його самостійним інститу­том трудового права.

Втім, існує принаймні кілька обставин, які свідчать про тимча­сову доцільність віднесення окремих дисциплінарних проваджень до розряду адміністративних, а відтак - на їх включення до складу адміністративного процесу.

*По-перше,* далеко не завжди дисциплінарні стягнення засто­совуються за вчинення саме дисциплінарних проступків. У пе­редбачених законом випадках дисциплінарна відповідальність застосовується як альтернатива адміністративної відповідаль­ності.

За прикладом звернімося до ст. 15 КУпАП. Згідно з її положеннями, військовослужбовці і призвані на збори військо­возобов’язані, а також особи рядового і начальницького скла­дів органів внутрішніх справ несуть відповідальність за адміністративні правопорушення відповідно до дисциплінарних статутів, за певним виключенням. Але у всіх інших випадках органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, замість накладення таких стягнень, передають матеріали про правопорушення відпо­відним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

Крім того, у випадках, прямо передбачених законодавством, за вчинення адміністративних деліктів до дисциплінарної відпові­дальності притягуються також й інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дис­ципліну.

*По-друге,* дисциплінарним проступком не завжди вважається порушення трудової (службової) дисципліни. Зокрема, чинне за­конодавство передбачає дисциплінарну відповідальність неповно­літніх, які тримаються у приймальниках-розподільниках, за пору­шення ними правил внутрішнього розпорядку названих установ. Дисциплінарні санкції до таких неповнолітніх можуть бути засто­совані і у випадках, коли інші виховні заходи не дали позитивних результатів. Очевидно, що відповідні дисциплінарні проступки не являють собою порушення трудових (службових, виробничих) відносин.

*по-третє,* не завжди за вчинення дисциплінарного проступку особа несе відповідальність у порядку трудової або службової під­леглості. Тут прикладом можуть слугувати дисциплінарні деліктні відносини, що виникають між особами, засудженими до криміналь­ного покарання, та адміністрацією виправних установ.[[97]](#footnote-97)

Аналіз наукових підходів до розуміння дисциплінарного провадження та його місця в адміністративному процесі дозволяє нам визначити дисциплінарне провадження як, владно-управлінська діяльність уповноважених суб’єктів публічної адміністрації щодо притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності та накладення специфічних дисциплінарних стягнень.

Але дана діяльність не можлива без правових основоположних вихідних, керівних ідей і закономірності здійснення цього виду унормованої діяльності – принципів провадження. Дисциплінарному провадженню загалом притаманні основні принципи адміністративного процесу. Так до основних принципів дисциплінарного провадження слід віднести:

* *законність;*
* *об’єктивність процесу;*
* *рівність сторін;*
* *відкритість та гласність процесу;*
* *забезпечення права на правову допомогу;*
* *відповідність накладеного стягнення тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку.*

Розглядаючи питання видів дисциплінарних проваджень слід зазначити, що в науковій літературі не існує єдиного підходу щодо їх визначення.

Так О.В. Кузьменко виділяє кілька груп дисциплінарних проваджень в адміністративних справах:

* дисциплінарне провадження у справах про адміністративні делікти, вчиненні особами, на яких поширюється дія дисциплінар­них статутів або спеціальних положень про дисципліну;
* дисциплінарне провадження у справах про порушення пра­вил попереднього ув’язнення, умов і порядку відбуття криміналь­ного покарання;
* дисциплінарне провадження у справах про порушення пра­вил внутрішнього розпорядку приймальників-розподільників для неповнолітніх та осіб, затриманих за бродяжництво.[[98]](#footnote-98)

В свою чергу запропонуємо наступну класифікацію видів дисциплінарних проваджень, що на нашу думку дозволяють більш вдало представити їх сукупність:

1. дисциплінарні провадження у порядку встановленими Кодексом законів про працю України;
2. дисциплінарні провадження у порядку встановленими законами України (дисциплінарні статуту, спеціальні положення про дисципліну тощо);
3. дисциплінарні провадження за порушення відповідно до правил внутрішнього розпорядку;

**Висновки до питання.** Дисциплінарна відповідальність - одна з найважливіших правових категорій і заслужено займає одне з центральних місць у загальній теорії права. В цьому аспекті відповідальність працівника органів внутрішніх справ, виступаючого у відносинах з громадянами як «обличчя держави» звертає на себе особливу увагу з боку наукового суспільства.

Слід звернути увагу на те, що у чинному законодавстві передбачені два види дисциплінарної відповідальності, кожному з яких притаманні свої характерні особливості щодо видів, порядку застосування і оскарження дисциплінарних стягнень (загальна та спеціальна дисциплінарна відповідальність).

**ПИТАННЯ ІІ.**

**КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ’ЄКТІВ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ**

Характеризуючи суб’єктів дисциплінарного провадження слід зазначити, що в цілому їх класифікація збігається з визначеною нами раніше. Розподіл всіх учасників провадження на три групи, дозволяє нам більш чіткіше та впевнено охарактеризувати кожного з них в залежності від його ролі в провадженні.

За аналогією з іншими адміністративними провадженнями, всіх суб’єктів провадження доречно було б поділити на лідируючих – керівників, що мають право накладати дисциплінарні стягнення; зацікавлених – осіб відносно яких проводиться службове розслідування та які притягуються до дисциплінарної відповідальності; допоміжні – особи що проводять службове розслідування, свідки, потерпілі від дисциплінарного порушення, адвокат, перекладач, експерт тощо.

Так до «лідируючих суб’єктів» даного провадження слід віднести керівників, що відповідно до своїх посадових повноважень мають право накладати дисциплінарні стягнення на підлеглих працівників. Зазначені повноваження можуть бути закріплені відповідними статутами, положеннями тощо. Слід зазначити, що не всі керівники мають право щодо призначення службового розслідування а рівно накладення на винних осіб дисциплінарних стягнень. У випадку виявлення дисциплінарного проступку або отримання інформації про це керівником, що відповідно до свого службового стану не має права притягнення до дисциплінарної відповідальності, він має право ініціювати перед відповідним вищим керівником питання щодо проведення службового розслідування, а особи що проводять службове розслідування мають право запропонувати керівнику наділеному дисциплінарними повноваженнями вид дисциплінарного стягнення.

Аналізуючи «зацікавлених суб’єктів» даного провадження слід звернути увагу, що особа яка притягається до дисциплінарної відповідальності має певні особливі ознаки, а саме:

* перебуває в трудових або службових відносинах з «лідируючим суб’єктом»;
* вчинені діяння повинні мати склад дисциплінарного проступку.

Суб’єктом дисциплінарного проступку завжди є особа, яка перебуває у трудових правовідносинах з власником або уповноваженим ним органом. Дисциплінарна деліктоздатність - здатність особисто нести відповідальність за порушення трудових обов’язків є складовою частиною право дієздатності особи. Так, трудова праводієздатність за загальним правилом наступає з 16 років, в певних випадках - з 15 років, а учнів - з 14 років (ст. 188 КЗпП). Всі неповнолітні мають рівні права і обов’язки в трудових правовідносинах з повнолітніми. Це говорить про те, що до дисциплінарної відповідальності працівник може притягатися з моменту, коли він за віком досяг трудової праводієздатності й уклав трудовий договір з роботодавцем.

Аналіз законодавчого масиву, дозволяє нам розрізнити загальний і спеціальний суб’єкт дисциплінарної відповідальності. Загальним суб’єктом є будь-який працівник, на якого поширюються загальні норми про дисципліну: правила внутрішнього трудового розпорядку, КЗпП.

Спеціальним суб’єктом є працівник, який несе дисциплінарну відповідальність за спеціальними нормативно-правовими актами - статутами, положеннями, законами.

Спеціальна дисциплінарна відповідальність працівників відрізняється від загальної дисциплінарної відповідальності більш широким змістом дисциплінарного проступку і більш суворими санкціями. Так, для певних категорій працівників, вимоги морального змісту включені в їх трудові обов’язки. Це стосується суддів, прокурорів, державних службовців, працівників, що виконують виховні функції. Недотримання таких норм, аморальна поведінка не тільки під час роботи, але і в побуті є підставою для притягнення такого працівника до дисциплінарної відповідальності аж до звільнення з посади.

Законодавством, статутами і положеннями про дисципліну передбачено більш широке коло дисциплінарних стягнень.

Суб’єктивну сторону дисциплінарного проступку характеризує вина, тобто певне психічне ставлення особи до своїх протиправних дій і їх шкідливих наслідків. Вона виступає в двох формах: умислу і необережності. Умисна вина передбачає, що особа усвідомлювала протиправність свого діяння, передбачала його шкідливі наслідки і бажала або свідомо допускала їх настання. Для дисциплінарного правопорушення найбільш характерною є вина у формі необережності. Необережність як форма вини передбачає, що особа усвідомлювала протиправність своєї поведінки, передбачала її шкідливі наслідки, проте легковажно розраховувала на їх відвернення, або не передбачала, хоча повинна була їх передбачити. В усіх випадках наявності вини спільним і обов’язковим її елементом є усвідомлення особою протиправності свого діяння, якщо ж немає усвідомлення — немає і вини.

Слід звернути увагу на те, що працівник не може бути визнаний винним, якщо він ненадежно виконує свою роботу внаслідок недостатньої кваліфікації або відсутності відповідних умов для її виконання, інакше кажучи, коли він об’єктивно не міг належно виконати роботу або коли власник не створив для цього належні умови. Не можна притягати працівника до відповідальності за невиконання завідомо незаконного розпорядження адміністрації, а також за відмову виконувати роботу, не передбачену трудовим договором.

Оскільки дисциплінарні проступки стосуються різних сторін службової діяльності, доцільно виділяти ще їх безпосередні об’єкти. Так, Д. Гавриленко розрізняє три групи таких об’єктів: а) службові обов’язки, визначені за посадою, порушення яких може спричинити обмеження прав, інтересів, честі, гідності, особистої недоторканності окремих громадян, інтересів і прав державних і громадських організацій; б) правила додержання службової дисципліни (режим робочого часу, розпорядок дня працівників, правила поводження зі службовими документами); в) загальні правила поведінки державних службовців поза службою, а також етичні вимоги, що ставляться до них.[[99]](#footnote-99)

Об’єктивна сторона дисциплінарного проступку складається з протиправної з протиправної поведінки суб’єкта, шкідливих наслідків та причинного зв’язку між ними і поведінкою правопорушника.

Здійснення дисциплінарного провадження неможливо без допоміжних суб’єктів. В першу чергу до них слід віднести осіб які за вказівкою керівника проводять службове розслідування. Дані особи призначаються відповідним наказом владного суб’єкта про проведення службової перевірки. Керівник самостійно на власний розсуд обирає відповідальних, неупереджених осіб, з числа працівників даного підприємства, установи, які за своїми діловими та професійними якостями мають можливість провести об’єктивне розслідування дисциплінарної справи. Здебільшого перевірка доручається особам яким безпосередньо підпорядкован порушник по службі або працівникам кадрової служби, відділу по роботі з персоналом, службі внутрішньої безпеки тощо. Забороняється доручати проводити службове розслідування особам які є співучасниками дисциплінарного проступку, підлеглим особам порушника, родичам порушника, особам які мають особисті неприязні стосунку з винним або навпаки перебувають з ним у товариських стосунках, особам які певною мірою так чи інакше зацікавлені у прийнятті рішення.

До категорії допоміжних суб’єктів також слід віднести свідків дисциплінарного проступку – особам яким відомо будь які обставини вчиненого; потерпілих – особи яким протиправними діяннями завдано матеріальної або моральної шкоди; експертів, перекладачів тощо.

Окремо слід зупинитись на участі адвоката в дисциплінарному провадженні. Так адвокат може виступати як в інтересах особи яка притягається до дисциплінарної відповідальності так й на боці осіб яким у результаті вчинення проступку заподіяно шкоду. Аналіз норм чинного законодавства дає нам підстави наголосити, що участь адвоката в процесі проведення дисциплінарного провадження несе в собі певні позитивні моменти, що в цілому сприяють прийняттю законного рішення. Представлення інтересів осіб в провадженні спеціалістом з правових питань, надання їм професійної юридичної допомоги дозволить захистити конституційні права і інтереси громадян.

**Висновки до питання.** Суб’єктів дисциплінарного провадження доречно класифікувати на три основні групи. Так до лідируючих суб’єктів слід віднести керівників, що мають право накладати на порушника дисциплінарні стягнення. До другої групи (зацікавлені суб’єкти) слід віднести безпосереднього правопорушника, тобто ту особу відносно якої відбувається дисциплінарне провадження. Третю групу (допоміжні суб’єкти) складають свідки, потерпілий, особа що проводить службове розслідування тощо.

**ПИТАННЯ ІІІ.**

**ВИДИ, ПІДСТАВИ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ПОРЯДОК НАКЛАДЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНИХ СТЯГНЕНЬ**

Дисциплінарне стягнення – це передбачена законом міра примусу, що застосовується певним органом до працівника, який порушив трудову дисципліну.

Згідно з Кодексом законів про працю за порушення трудової дисципліни до працівника можуть бути застосовані такі стягнення:

1) догана;

2) звільнення.

Законодавством, статутами та положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих працівників й інші дисциплінарні стягнення (наприклад, сувора догана).

Чинним законодавством передбачено застосування різноманітних дисциплінарних стягнень, що певним чином ускладнює наведення їх вичерпаного переліку. Втім проведений аналіз, дозволяє нам класифікувати їх на певні групи з урахуванням загального юридичного змісту.

1. Дисциплінарні стягнення, що не змінюють статус особи: *усне зауваження; зауваження; позбавлення чергового звільнення з розташування військової частини чи корабля на берег; призначення поза чергою в наряд на роботу; догана; сувора догана, позбавлення раніше застосованого заохочення; по­передження про неповну посадову відповідність;тощо.*
2. Дисциплінарні стягнення фінансового характеру: *дисциплінарний штраф.*
3. Дисциплінарні стягнення, пов’язанні з обмеженням певних прав: *поміщення в карцер або одиночну камеру; арешт з триманням на* *гауптвахті.*
4. Дисциплінарні стягнення, що змінюють статус особи: *затримання присвоєння чергового спеціального звання; пониження в спеціаль­ному званні (класному чині); пониження в посаді; пониження у військовому званні на один ступінь з переведенням на нижчу посаду; звільнення з посади*.

Аналіз підстав притягнення особи до дисциплінарної відповідальності дозволяє нам виділити наступне, це:

* *вчинення працівником дисциплінарного проступку*, тобто винного, протиправного порушення службових обов’язків або порушення вимог трудової, службової дисципліни, вимог статутів, положень, вчинення діянь які є несумісними для заняття відповідної посади, а також загальновизнаних моральних вимог.

В свою чергу Дисциплінарний статут ОВС визначає дисциплінарний проступок, як невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни, тобто недотримання законодавства України та Присяги працівника ОВС.

Дисциплінарний статут служби цивільного захисту передбачає дисциплінарну відповідальність за вчинення грубих дисциплінарних проступків, яким вважається факт грубого порушення службової дисципліни, що не містить ознак складу злочину, а саме:

* невихід на службу без поважних причин;
* порушення встановленого керівником органу чи підрозділу цивільного захисту розпорядку дня;
* вживання алкогольних напоїв чи наркотичних засобів у службовий час, прибуття на службу в нетверезому стані чи стані наркотичного сп’яніння;
* порушення статутних правил несення служби;
* втрата службового посвідчення, службових документів, бланків суворої звітності;
* невиконання наказів та розпоряджень начальників, що призвело до неготовності до дій за призначенням та зриву виконання покладених на орган чи підрозділ цивільного захисту завдань;
* порушення вимог законів та інших нормативно-правових актів, що призвело до псування або втрати закріпленого майна, обладнання та техніки, інших матеріальних збитків, а також завдало шкоди здоров’ю особовому складу органу чи підрозділу цивільного захисту або іншим особам;
* самовільне відлучення курсантів (слухачів) з розташування навчального закладу;
* невиконання індивідуальних планів роботи науковим, науково-педагогічним, педагогічним складом, ад’юнктами, докторантами.

До діянь, що є порушеннями службової дисципліни, також належать:

* порушення вимог законодавства з питань діяльності органів і підрозділів цивільного захисту;
* брутальне або зневажливе ставлення до громадян, приниження їх честі та гідності під час виконання службових обов’язків;
* приховування або недостовірне надання відомостей про себе, що мають значення для проходження служби (зміна місця проживання, притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності) тощо.

Потрібно звернути увагу на те, що дисциплінарним проступком визнається невиконання саме трудових обов’язків. За загальним правилом невиконання громадських доручень, моральних, етичних правил поведінки, не пов’язаних з виконанням трудової функції, не може тягти застосування юридичної відповідальності. Згідно з законодавством порушення трудової дисципліни вважається таким за умови, що воно сталося в робочий час. Але в окремих випадках, коли таке порушення негативно впливає на виробничий цикл, заважає виконанню трудового завдання, судова практика розцінює його як дисциплінарний проступок. Доречно звернути увагу, що для працівників, які працюють у режимі ненормованого робочого часу, весь час перебування на робочому місці та на території підприємства вважається робочим часом.

Власне визначення дисциплінарного проступку наводить В.К. Коваленко, що визначає його як вине невиконання або неналежне виконання працівником покладених на нього законодавством про працю, статутами, положеннями, колективним трудовим договором обов’язків[[100]](#footnote-100);

* *вчинення особою адміністративного правопорушення*. Отже, чинний КУпАП передбачає можливість звільнення від адміністративної відповідальності військовослужбовців і призваних на збори військовозобов’язаних, а також осіб рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ і Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України за вчинення адміністративних правопорушень, з застосуванням до них дисциплінарної відповідальності, крім порушень правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов’язаних з корупцією, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне придбання або зберігання спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв’язку, інших засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, щодо подання органу дізнання, слідчого або протесту, припису чи подання прокурора, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави.

Крім того, інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність.

Вирішуючи питання щодо притягнення конкретного порушника трудової дисципліни до дисциплінарної відповідальності, слід враховувати правове положення в якому перебуває цей працівник.

Так, наприклад, працівники прокуратури перебувають в особливому правовому положенні і несуть дисциплінарну відповідальність згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України, затвердженим постановою Верховної Ради України від 06.11.1991 року № 1796-XII.

Зокрема, статтею 9 зазначеного статуту передбачено, що до прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури крім догани та звільнення можуть застосовуватися і такі дисциплінарні стягнення, як: пониження в класному чині, пониження в посаді, позбавлення нагрудного знаку «Почесний працівник прокуратури України», звільнення з позбавленням класного чину.

При виборі заходу дисциплінарного стягнення також слід враховувати, що відповідно до частини третьої статті 43 Конституції України використання примусової праці заборонено. У зв’язку з цим не можуть застосовуватись як такі, що суперечать Конституції України, правила відомчих положень чи статутів про дисципліну, які передбачають можливість тимчасового переведення працівника без його згоди на іншу роботу в порядку дисциплінарного стягнення[[101]](#footnote-101).

Такі заходи дисциплінарного стягнення передбачені, наприклад, пунктом 12 Положення  про дисципліну працівників залізничного транспорту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 1993 р. № 55 (далі-Положення).

Згідно із зазначеним пунктом Положення до працівників залізничного транспорту можуть застосовуватися, зокрема, такі стягнення, як позбавлення машиністів права керування локомотивом з наданням роботи помічником машиніста, а також позбавлення свідоцтва водія моторно-рейкового транспорту незнімного типу та свідоцтва помічника машиніста локомотива з наданням роботи, не пов’язаної з керуванням локомотивом і моторно-рейковим транспортом, на строк до одного року.

Окремої уваги заслуговує розгляд питання про строки та суб’єкти застосування дисциплінарних стягнень.

Так, Кодексом законів про працю України передбачено, що дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду) даного працівника.

При цьому, на працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність за статутами, положеннями та іншими актами законодавства про дисципліну, дисциплінарні стягнення можуть накладатися також вищестоящими органами.

Наприклад, частиною першою статті 13 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, затвердженого Законом України від 22 лютого 2006 року № 3460-IV, передбачено, що Міністрові внутрішніх справ України належить право накладати дисциплінарні стягнення, передбачені цим Статутом, на всіх осіб рядового і начальницького складу.

Також, слід зауважити, що працівники, які займають виборні посади, можуть бути звільнені тільки за рішенням органу, який їх обрав, і лише з підстав, передбачених законодавством.

Щодо строків застосування дисциплінарного стягнення слід зазначити, що за загальним правилом строк для застосування дисциплінарного стягнення визначається відповідно до статті 148 Кодексу законів про працю України (далі - КЗпПУ).

Зазначеною статтею передбачено, що дисциплінарне стягнення застосовується власником або уповноваженим ним органом безпосередньо за виявленням проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення, не рахуючи часу звільнення працівника від роботи у зв’язку з тимчасовою непрацездатністю або перебування його у відпустці.

Також, цією статтею КЗпПУ визначено, що дисциплінарне стягнення не може бути накладене пізніше шести місяців з дня вчинення проступку.

Разом з цим, спеціальним законодавством України і відомчими актами (статутами чи положеннями про дисципліну) передбачені і інші строки застосування дисциплінарних стягнень.

Зокрема, пунктом 18 Положення про дисципліну працівників гірничих підприємств, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002р. № 294, передбачено, що до строку накладення дисциплінарного стягнення не включається час провадження в кримінальній справі, а статтею 12 Дисциплінарного статуту прокуратури України визначено, що дисциплінарне стягнення застосовується протягом одного місяця з дня виявлення проступку, не рахуючи часу службової перевірки, тимчасової непрацездатності працівника та перебування його у відпустці, але не пізніше одного року з дня вчинення проступку.

Також, слід згадати і про необхідність отримання власником або уповноваженим ним органом письмових пояснень від порушника трудової дисципліни, саме до моменту застосування дисциплінарного стягнення (ч.1 ст.149 КЗпП).

При цьому, відмова порушника трудової дисципліни від надання пояснень не є перешкодою для застосування до нього дисциплінарного стягнення. Однак, у судовій практиці виробилося правило згідно з яким власник або уповноважений ним орган зобов’язаний надати докази того, що він вимагав письмових пояснень від працівника. На практиці таким доказом може бути акт, що складений у вільній формі свідками, в присутності яких власник вимагав надання письмових пояснень, а працівник відмовився їх надати.

Слід зазначити, що спеціальним законодавством України або відомчими актами (статутами чи положеннями про дисципліну) може бути передбачений більш складний порядок застосування дисциплінарних стягнень до порушників трудової дисципліни.

Так, зокрема, відповідно до статті 37 Закону України «Про Вищу раду юстиції» (далі - Закон) Вища рада юстиції може притягнути до дисциплінарної відповідальності Голову, заступників Голови та суддів Верховного Суду України, Голову і заступників Голови та суддів вищих спеціалізованих судів. На цих суддів Вища рада юстиції може накласти такі стягнення, як догана і пониження кваліфікаційного класу.

При цьому, порядок притягнення зазначених суддів до дисциплінарної відповідальності досить ускладнений. Згідно зі статтею 39 Закону дисциплінарне провадження включає 4 стадії: перевірка даних про дисциплінарний проступок; відкриття дисциплінарного провадження; розгляд дисциплінарної справи; прийняття рішення. Порядок реалізації кожної із зазначених стадій визначений статтями 40-42 Закону.

Також, слід враховувати, що за кожне порушення трудової дисципліни може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

Тому, наприклад, не можна вважати правомірною ситуацію за якою працівнику за прогул оголошують догану і одночасно звільняють на підставі пункту 4 статті 40 (прогул) Кодексу законів про працю України, як за прогул без поважних причин.

Разом з цим, до працівника одночасно можуть бути застосовані одне дисциплінарне стягнення та інші заходи впливу, що передбачені локальними актами.

Так, до працівника, наприклад, можна одночасно застосувати догану та позбавити його премії за період, протягом якого він допустив порушення трудової дисципліни.

Крім цього, роботодавцям слід враховувати, що при обранні виду дисциплінарного стягнення вони зобов’язані враховувати ступінь тяжкості вчиненого проступку і заподіяну ним шкоду, обставини, за яких вчинено проступок, і попередню роботу працівника, а також те, що рішення про застосування до працівника певного стягнення має бути оголошене в наказі (розпорядженні) і повідомлене працівникові під розписку (частини третя, четверта статті 149 Кодексу законів про працю України).

Узагальнюючи викладене можливо виділити п’ять основних стадій дисциплінарного провадження, а саме:

1. *Порушення дисциплінарного провадження;*
2. *Службове розслідування (перевірка даних про дисциплінарний проступок);*
3. *Прийняття рішення;*
4. *Оскарження прийнятого рішення;*
5. *Виконання рішення про накладення дисциплінарного стягнення.*

Перша стадія провадження розпочинається з моменту виявлення дисциплінарного проступку керівником, який має повноваження щодо ініціювання проведення службового розслідування (службової перевірки).

Процесуальні підстави для адміністративного провадження про дисциплінарні проступки - це доповідні записки, рапорти, подання табельників, заяви (скарги) громадян, повідомлення в ЗМІ, інші повідомлення про правопорушення тощо. Згідно з чинним законодавством дисциплінарна відповідальність державних службовців настає за: невиконання чи неналежне виконання службових обов’язків; перевищення своїх повноважень; порушення обмежень, пов’язаних з проходженням державної служби; вчинок, який ганьбить особу як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому вона працює.

Але наявність фактичної підстави не завжди тягне за собою порушення справи. Наприклад, начальник при незначному порушенні дисципліни підлеглим має право нагадати йому про службові обов’язки та попередити про неприпустимість таких діянь. Рішення про порушення дисциплінарного провадження спеціальною постановою не оформлюється. На практиці, як правило, це резолюція начальника на рапорті працівника органів внутрішніх справ, на заяві, повідомленні або скарзі інших осіб про проведення службової перевірки (розслідування) за фактом вчинення дисциплінарного проступку.

Стадія проведення службового розслідування (службової перевірки) характеризується низькою процесуальних етапів. Зокрема це етап порушення дисциплінарного провадження. Підставою для призначення службового розслідування можуть бути рапорти посадових та службових осіб, на яких поширюється дія дисциплінарного статуту (спеціального положення про дисцип­ліну) тощо. Обов’язковим процесуальним документом на даній стадії є наказ керівника про призначення службового розслідування (службової перевірки). Як правило в наказі зазначається: відносно кого необхідно провести службове розслідування, підстава проведення, які конкретні факти потрібно перевірити, вказуються відповідальні за проведення розслідування особи та строк перевірки. Слід звернути увагу, що службове розслідування може відбуватись як відносно конкретної особи (групи осіб), так і за фактом дисциплінарного проступку, наприклад у випадку коли відразу встановити вину особу не можливо.

На стадії проведення службового розслідування відповідальна особа або група осіб (комісія) перевіряють наявні данні про вчинений дисциплінарний проступок, збирають докази, опитують свідків та потерпілих (у разі наявності). В першу чергу, обов’язково необхідно надати особі відносно якої проводиться службове розслідування можливість висловити власну позицію з цього приводу. Відмова особи від надання письмових пояснень в жодному разі не повинно стати перепоною для проведення подальшого службового розслідування.

Отримавши всі необхідні матеріали перевірки, уповноважена на проведення службового розслідування особа (група осіб) складає відповідний висновок який подається керівнику, що призначив службове розслідування для прийняття відповідного рішення за дисциплінарним проступком.

Керівник отримавши висновок службової перевірки з доданими до нього матеріалами у відповідності до встановлених вимог повинен прийняти справедливе та об’єктивне рішення відносно кожного з учасників дисциплінарного проступку, з урахування всіх обставин справи, вини кожного з учасників та їх особистим ставленням до вчиненого. За результатами перевірки можливо прийняття рішення про:

* *накладення дисциплінарного стягнення на вину особу, в тому числі обмежитись раніше накладеним стягненням (для працівників ОВС);*
* *припинення службового розслідування (службової перевірки) – у випадку не підтвердження вини особи;*
* *передачу матеріалів службового розслідування до компетентного органу для складання протоколу про адміністративне правопорушення або порушення кримінальної справи.*

Прийняте керівником рішення оформлюється у вигляді наказу.

Особа яку притягнуто до дисциплінарної відповідальності має право оскаржити прийняте відносно неї рішення за двома шляхами. По-перше, до вищестоящого керівника та по-друге, до суду. У випадку звернення особи до суду, необхідно, в першу чергу, з’ясувати підсудність даної справи. Слід пам’ятати, що у випадку якщо особа була звільнена з публічної служби (служба в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування) справа підсудна адміністративному суду (ст. 17 КАСУ), в інших випадках – районним, міським судам у порядку цивільного судочинства.

Щодо стадії виконання рішення, слід зазначити, що рішення про накладення дисциплінарного стягнення виконується негайно, якщо інше не встановлено самим рішенням. Слід наголосити, що одним з основних завдань дисциплінарного провадження є з’ясування умов, що сприяють вчиненню дисциплінарних порушень та їх профілактика. Дані обставини не виключають можливості зазначення в прийнятому рішенні додаткових заходів направлених на недопущення в подальшому службових порушень та порядок їх реалізації в діяльності установи. Оскарження прийнятого рішення про дисциплінарне покарання особи не призупиняє його виконання. Рішення про накладене дисциплінарне стягнення фіксується в особовій справі працівника.

**Висновки до питання.** Узагальнюючи викладене можливо виділити п’ять основних стадій дисциплінарного провадження, а саме: порушення дисциплінарного провадження; службове розслідування (перевірка даних про дисциплінарний проступок); прийняття рішення; оскарження прийнятого рішення; виконання рішення про накладення дисциплінарного стягнення.

**ПИТАННЯ ІV.**

**ДИСЦИПЛІНАРНЕ ПРОВАДЖЕННЯ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Особовий склад органів внутрішніх справ виконує свої завдання та функції в умовах реального соціально-економічного та політичного становища в країні, тобто він не є якимось відірваним від суспільства, замкненим світом, а становить його невід’ємну частину. Тому різні соціальні негаразди безпосередньо впливають на стан справ в органах внутрішніх справ, зокрема на рівень дисциплінованості працівників органів та підрозділів системи МВС України. На рівень законності та дисциплінованості працівників органів внутрішніх справ впливає також своєчасне і правильно здійснене провадження в справах про дисциплінарні проступки, яке повинно закінчуватись винесенням компетентною посадовою особою відповідного до вчиненого проступку рішення.

Так, дисциплінарну відповідальність особи рядового та начальницького складу служб, органів та підрозділів МВС України несуть відповідно до норм Закону України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22 лютого 2006 №3460 VI[[102]](#footnote-102). Згідно зі ст.12 Дисциплінарного статуту на осіб рядового і начальницького складу можуть накладатися такі стягнення: *усне зауваження; зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну посадову відповідність; звільнення з посади; пониження у спеціальному званні на один ступінь; звільнення з органів внутрішніх справ.*

На осіб рядового і начальницького складу, нагороджених нагрудним знаком органів внутрішніх справ, може бути накладено дисциплінарне стягнення у вигляді позбавлення цього знака.

Обов’язки і права працівників органів внутрішніх справ дуже різноманітні, закріплюються рядом нормативних актів, які встановлюють також вимоги щодо службової дисципліни та засоби її забезпечення. При цьому варто зазначити, що дисциплінарні вимоги в органах внутрішніх справ включають не тільки приписи щодо службової, професійної діяльності працівників, а й щодо особистих якостей, тобто моральні правила поведінки як на службі, так і поза нею. Це правило чітко простежується в нормах Закону «Про Національну поліцію», Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ, які в основному і регулюють питання державної служби в цих органах Національної поліції та службової дисципліни в них. У зв’язку з цим вчинення працівником органів внутрішніх справ адміністративного правопорушення також слід розглядати як порушення службової дисципліни. В Дисциплінарному статуті до основних обов’язків працівника віднесено, зокрема, додержання чинного законодавства, вимога з гідністю і честю поводити себе поза службою, бути прикладом у додержанні громадського порядку (ст. 7). Зрозуміло, що до цього належить також утримання від вчинення адміністративних проступків[[103]](#footnote-103).

*За характером санкцій* та мірою матеріальних наслідків для правопорушників дисциплінарні стягнення, передбачені Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України, можна поділити на:

- заходи дисциплінарного впливу, які не змінюють правового стану порушника дисципліни і не пов’язані безпосередньо з негативними для нього матеріальними наслідками, це так званні «моральні стягнення» (зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну посадову відповідність, позбавлення нагрудного знаку);

- заходи дисциплінарного впливу, які змінюють правовий стан порушника дисципліни і тягнуть за собою негативні матеріальні наслідки (звільнення з посади, пониження в спеціальному званні на один ступінь);

- виключний (надзвичайний) захід дисциплінарного стягнення – звільнення з органів внутрішніх справ.

Наведене дозволяє визначити такі основні *особливості* дисциплінарної відповідальності осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ:

1. Порядок притягання до дисциплінарної відповідальності регулюється спеціальним законодавством.

2. Правові норми, за порушення яких передбачено дисциплінарну відповідальність, містяться у нормативно-правових актах різної юридичної сили (від законів до наказів начальників органів внутрішніх справ).

3. Наявність специфічних заходів дисциплінарного впливу, які перераховані у ст.12 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ.

4. Відповідальність настає за порушення не тільки правових норм, але й за порушення етично-моральних правил поведінки (грубе, гонорове, несправедливе, неуважне і недоброзичливе ставлення до громадян, допускання проявів жорстокого або принизливого ставлення до людей тощо).

Реалізація дисциплінарної відповідальності в органах внутрішніх справ відбувається в ході дисциплінарного провадження. *Процесуальні норми, які регулюють дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ, мають деякі особливості:* вони не кодифіковані; орієнтовані на простоту та оперативність дисциплінарного провадження; їх дія поширюється тільки на працівників органів внутрішніх справ; застосовуються посадовими особами, наділеними дисциплінарною владою в органах внутрішніх справ; застосовуються у зв’язку із вчиненням дисциплінарного проступку; результат застосування цих норм - дисциплінарні стягнення.

*Основними завданнями дисциплінарного провадження в органах внутрішніх справ є*:

- своєчасне, всебічне, повне і об’єктивне встановлення обставин кожної справи про дисциплінарне правопорушення, вирішення якої повинно ґрунтуватися на чинному законодавстві;

- виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню дисциплінарних проступків;

- попередження дисциплінарних правопорушень, виховання у працівників органів внутрішніх справ дисциплінованості;

- забезпечення виконання винесених у справі рішень;

- зміцнення дисципліни і законності в органах та підрозділах системи МВС України.

Реалізація цих завдань можлива лише за умов дотримання принципів дисциплінарного провадження в органах внутрішніх справ. До основних принципів дисциплінарного провадження можна віднести: законність, презумпцію невинності, об’єктивну істину, офіційність та доступність, рівність усіх перед законом, гласність та економічність, участь у провадженні громадськості, право на захист [[104]](#footnote-104).

Як зазначалося вище, *дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ становить діяльність посадових осіб*, наділених дисциплінарною владою. Але в цій діяльності беруть участь й інші особи, яких можна назвати учасниками провадження. Їх можна поділити на дві групи: особи, які мають самостійний інтерес у справі, та особи, які не мають самостійного інтересу у справі. До першої групи можна віднести: особу, яка притягується до дисциплінарної відповідальності; потерпілого (якщо такий є); адвоката (на стадії оскарження накладеного стягнення у суді); представників (апаратів по роботі з персоналом, медичних, фінансових підрозділів, професійних спілок (асоціацій). Варто зауважити, що правові норми, які регулюють дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ, не визначають у повному обсязі правовий статус зазначених учасників дисциплінарного провадження.

Дисциплінарне провадження як процесуальна діяльність посадових осіб органів внутрішніх справ складається із стадій, які є відносно самостійними, пов’язаними між собою частинами провадження. Їх пов’язує спільність завдань і цілей. Своєрідність їх полягає в наявності окремих завдань, у певному колі учасників провадження та особливостях дисциплінарно-процесуальних відносин.

Можна виділити такі стадії дисциплінарного провадження:

*1) порушення дисциплінарного провадження;*

*2) розгляд справи і прийняття по ній рішення;*

*3) виконання рішення;*

*4) оскарження рішення по дисциплінарній справі[[105]](#footnote-105).*

*1. Порушення справи і дисциплінарне розслідування* є початковою стадією провадження, завдання якої є встановлення події проступку, обставин правопорушення. Фактичною підставою порушення дисциплінарного провадження є вчинення працівником органів внутрішніх справ діяння, яке містить ознаки дисциплінарного проступку. Але наявність фактичної підстави не завжди тягне за собою порушення справи. Наприклад, начальник при незначному порушенні дисципліни підлеглим має право нагадати йому про службові обов’язки та попередити про неприпустимість таких діянь. Рішення про порушення дисциплінарного провадження спеціальною постановою не оформлюється. На практиці, як правило, це резолюція начальника на рапорті працівника органів внутрішніх справ, на заяві, повідомленні або скарзі інших осіб про проведення службової перевірки (розслідування) за фактом вчинення дисциплінарного проступку. У крайніх випадках, що не терплять зволікання, особа рядового або начальницького складу, яка вчинила проступок, може бути усунута від виконання службових обов’язків начальником, якому вона є підлеглою по службі.

Від винного в порушенні службової дисципліни відбирається пояснення (письмове чи усне). Одержання пояснення від винного, який перебуває в нетверезому стані, відкладається до його витвереження. Дисциплінарний статут зобов’язує з’ясування всіх обставин - як тих, що пом’якшують, так і тих, що обтяжують відповідальність.

У необхідних випадках для з’ясування всіх обставин справи може проводитися службове розслідування, порядок якого врегульовано наказом МВС України № 552 від 6 грудня 1991 р «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України». Завданнями службового розслідування, перш за все, є: повне, всебічне й об’єктивне дослідження обставин службових правопорушень вчинених працівниками органів внутрішніх справ, чи надзвичайної події, встановлення винних у їх вчиненні; точне і правильне застосування норм чинного законодавства, виявлення, узагальнення і аналіз причин та умов, що призвели до вчинення правопорушень чи до надзвичайної події; розробка заходів та рекомендацій, спрямованих на їх усунення; виховання особового складу в дусі точного і безумовного дотримання чинного законодавства.

*2. Розгляд справи і прийняття по ній рішення.*

Справи про дисциплінарні правопорушення, як правило, розглядаються за місцем служби працівників органів внутрішніх справ. Під час розгляду справи має бути з’ясовано: чи мав місце дисциплінарний проступок; чи винна ця особа в його вчиненні; чи була заподіяна в результаті протиправного діяння майнова шкода; чи є в разі наявності такої шкоди причинний зв’язок між діянням і наслідками; чи є підстави для передачі справи на розгляд товариського суду та ін. При розгляді справи необхідно також з’ясувати причини та умови, що сприяли вчиненню проступку.

Після розгляду справи по ній приймається рішення. Видається наказ посадової особи, котра наділена дисциплінарною владою і розглядала справу. Матеріали про вчинені працівниками органів внутрішніх справ правопорушення, що надійшли у встановленому законом порядку із суду, органів слідства, прокуратури, інших компетентних органів і посадових осіб, можуть розглядатися як посадовими особами органів внутрішніх справ, що наділені дисциплінарною владою, так і судами честі. Тому за даними матеріалами до винних можуть застосовуватися як заходи дисциплінарного, так і громадського впливу.

Про оголошене працівнику стягнення він повідомляється під розпис. Відмова працівника від ознайомлення з наказом про оголошення стягнення або посвідчення цього факту своїм підписом не ставить під сумнів чинність стягнення, але відмова в разі спору повинна бути доведена в суді.

Статтею 15 Дисциплінарного статуту ОВС передбачено порядок накладання дисциплінарних стягнень в особливих випадках. Зокрема, у разі порушення дисципліни особами рядового і начальницького складу в період перебування у відрядженні, відпустці, на відпочинку або в період тимчасової непрацездатності начальник органу чи підрозділу, у межах відповідної території, де вчинено дисциплінарний проступок, уживає заходів щодо його припинення, збирає первинні матеріали та надсилає їх для розгляду за місцем проходження служби порушника. Накладання дисциплінарних стягнень на осіб рядового і начальницького складу за проступки, учинені під час чергування, несення вартової чи патрульно-постової служби, здійснюється тільки після закінчення чергування, варти або після заміни їх іншими особами та здачі зброї. Накладення дисциплінарного стягнення на особу, яка перебуває в стані сп’яніння, а також одержання від неї пояснень мають бути відкладені до її протверезіння. Дисциплінарні стягнення за порушення кримінально-процесуального законодавства на осіб рядового і начальницького складу можуть накладати лише начальники, яким надано право призначати цих працівників на посаду, та їх заступники у порядку визначеному Положенням про органи досудового слідства в системі Національної поліції УкраїниУкраїни, затвердженому наказом МВС України від 20 лютого 2006 року №160.

*3). Виконання рішення.* Сутність виконання рішення про накладення дисциплінарного стягнення полягає в практичній реалізації дисциплінарного стягнення. В процесі виконання дисциплінарного стягнення правопорушник зазнає відповідних обмежень морального та матеріального характеру.

Дисциплінарне стягнення виконується негайно, але не пізніше місяця з дня його накладення, не враховуючи періоду перебування особи рядового або начальницького складу у відпустці, відрядженні або її тимчасової непрацездатності. Після закінчення цього строку дисциплінарне стягнення не виконується.

Такі дисциплінарні стягнення, як звільнення з посади та звільнення з органів внутрішніх справ, накладені на осіб рядового і начальницького складу, які тимчасово непрацездатні або перебувають у відпустці, відрядженні, виконуються після їх прибуття до місця проходження служби.

Особи, з вини яких накладені дисциплінарні стягнення не виконані без поважних причин, несуть відповідальність за цим Статутом.

У разі подання скарги виконання накладеного дисциплінарного стягнення не припиняється.

Такі дисциплінарні стягнення, як звільнення з посади, пониження в спеціальному званні та звільнення з органів внутрішніх справ, вважаються виконаними після видання наказу по особовому складу.

Особа рядового або начальницького складу вважається такою, яка не має дисциплінарного стягнення, якщо її заохочено шляхом дострокового зняття дисциплінарного стягнення, нагороджено державною нагородою чи відзнакою Президента України або минув рік з дня накладення дисциплінарного стягнення.

*4) Оскарження рішення по дисциплінарній справі.* Стадія оскарження рішення у дисциплінарному провадженні є факультативною. Вона є гарантом законності та обґрунтованості притягнення працівника органу внутрішніх справ до дисциплінарної відповідальності, засобом виправлення можливих помилок дисциплінарної практики, що допускаються прямими начальниками на попередніх стадіях дисциплінарного провадження. Кожна особа рядового або начальницького складу має право оскаржити неправомірні щодо неї дії начальників старшому прямому начальникові аж до Міністра внутрішніх справ України, протягом трьох місяців, з дня ознайомлення з наказом особи, на яку воно накладено. Пропущений строк для подання скарги може бути поновлено старшим прямим начальником, який має право накладати дисциплінарні стягнення.

У відповідності до статті 20 Статуту скарга не пізніше ніж протягом п’яти днів надсилається за належністю, про що повідомляється заявникові. Забороняється пересилати скарги на розгляд тих начальників, дії чи рішення яких оскаржуються.

Крім того, в ст.ст. 40, 55 Конституції України передбачено право всіх громадян, у тому числі і працівників органів внутрішніх справ, на судове оскарження рішень органів та посадових осіб усіх рівнів. Така конституційна норма знайшла своє відображення в Кодексі адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (далі – КАСУ). У п. 2 ч. 1 ст. 17 КАСУ визначено, що до компетенції адміністративних судів України відноситься, зокрема, розгляд та вирішення спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби. Таким чином спір між керівником, який наклав дисциплінарне стягнення на працівника ОВС в процесі проходження ним державної публічної служби має вирішуватись в адміністративному суді.

Відповідно до норм КАСУ працівник поліції для оскарження рішення щодо незаконності застосування дисциплінарного стягнення в трьохмісячний термін з моменту прийняття такого рішення може звернутися до окружного адміністративного суду за місцем проживання відповідача, тобто знаходження міськрайліноргану внутрішніх справ, керівник якого застосував дисциплінарне стягнення. Процесуальний порядок провадження щодо оскарження вищезазначеного рішення визначений КАСУ

Слід пам’ятати, що відповідно до положень ст. 99 КАСУ для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк.

За результатами розгляду скарги на рішення в адміністративній справі про дисциплінарний проступок старший прямий начальник або суд приймає одне з таких рішень:

- зашипіти рішення у справі без змін, а скаргу без задоволення;

- змінити захід дисциплінарного стягнення в межах, передбачених відповідним дисциплінарним статутом (спеціальним положенням про дисципліну);

- задовольнити скаргу в повному обсязі та скасувати рішення у справі.

Подання скарги на рішення в справі про дисциплінарний проступок не припиняє виконання наказу про застосування дисциплінарного стягнення.

**Висновки до питання.** Працівники органів внутрішніх справ несуть спеціальну дисциплінарну відповідальність на підставі особливого правового акту – Дисциплінарного статуту ОВС.

До працівників поліції за вчинення дисциплінарних проступків можуть застосовуватись наступні дисциплінарні стягнення: усне зауваження; зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну посадову відповідність; звільнення з посади; пониження в спеціальному званні на один ступінь; звільнення з органів внутрішніх справ.

**ВИСНОВКИ ДО ТЕМИ:**

Дисциплінарна відповідальність є самостійним видом юридичної відповідальності та розуміється як, винне порушення трудової дисципліни й службових обов’язків. Такі порушення можуть бути виражені як у діях, так і в бездіяльності, допускатися як свідомо, так і по необережності.

Законодавством закріплені такі види дисциплінарної відповідальності державних службовців:

1) у порядку, установленому законами України;

2) у порядку, установленому Кодексом законів про працю України;

3) відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку для робітників та службовців;

4) на підставі дисциплінарних уставів і спеціальних положень, що діють у ряді галузей керування й деяких сфер державної діяльності

До специфічних рис дисциплінарної відповідальності належать:

1) підставою для застосування заходів дисциплінарної відпові­дальності є вчинення особою дисциплінарного проступку, тобто порушення нею норм або правил, якими регламентується порядок діяльності колективів, підприємств, закладів, установ, організацій тощо;

2) як правило, за вчинення дисциплінарного проступку особа несе відповідальність у порядку трудової або службової підлег­лості. Цим дисциплінарна відповідальність принципово відріз­няється від відповідальності адміністративної, де порушник та уповноважений суб’єкт застосування адміністративно-деліктних норм не пов’язані між собою відносинами організаційного підпо­рядкування;

3) дисциплінарна відповідальність передбачає застосування до порушника широкого переліку специфічних санкцій. Деякі з цих стягнень (наприклад, попередження або догана) за­стосовуються практично до всіх суб’єктів дисциплінарних відно­син. Але переважна їх більшість відображає специфіку умов і порядку функціонування тих закладів, установ, організацій, в діяль­ності яких вони застосовуються. Так, поміщення в карцер може застосовуватись лише до осіб, що відбувають покарання у місцях позбавлення волі; позбавлення спеціального звання - до осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів; пониження у клас­ному чині або його позбавлення - виключно до працівників про­куратури і т. д

До основних принципів дисциплінарного провадження слід віднести:

* Законність;
* Об’єктивність процесу;
* Рівність сторін;
* Відкритість та гласність процесу;
* Забезпечення права на правову допомогу;
* Відповідність накладеного стягнення тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку.

Розрізняють загальний і спеціальний суб’єкт дисциплінарної відповідальності. Загальним суб’єктом є будь-який працівник, на якого поширюються загальні норми про дисципліну: правила внутрішнього трудового розпорядку, КЗпП.

Спеціальним суб’єктом є працівник, який несе дисциплінарну відповідальність за спеціальними нормативно-правовими актами - статутами, положеннями, законами.

Дисциплінарне стягнення – це передбачена законом міра примусу, що застосовується певним органом до працівника, який порушив трудову дисципліну.

Згідно з Кодексом законів про працю за порушення трудової дисципліни до працівника можуть бути застосовані догана та звільнення.

Законодавством, статутами та положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих працівників й інші дисциплінарні стягнення (наприклад, сувора догана).

Виділяють п’ять основних стадій дисциплінарного провадження, а саме:

1. Порушення дисциплінарного провадження;
2. Службове розслідування (перевірка даних про дисциплінарний проступок);
3. Прийняття рішення;
4. Оскарження прийнятого рішення;
5. Виконання рішення про накладення дисциплінарного стягнення.

Згідно зі ст.12 Дисциплінарного статуту на осіб рядового і начальницького складу можуть накладатися такі стягнення: усне зауваження; зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну посадову відповідність; звільнення з посади; пониження у спеціальному званні на один ступінь; звільнення з органів внутрішніх справ.

Основними завданнями дисциплінарного провадження в органах внутрішніх справ є:

- своєчасне, всебічне, повне і об’єктивне встановлення обставин кожної справи про дисциплінарне правопорушення, вирішення якої повинно ґрунтуватися на чинному законодавстві;

- виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню дисциплінарних проступків;

- попередження дисциплінарних правопорушень, виховання у працівників органів внутрішніх справ дисциплінованості;

- забезпечення виконання винесених у справі рішень;

- зміцнення дисципліни і законності в органах та підрозділах системи МВС України.

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ:**

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, курсанту необхідно:

* 1. Проаналізувати міждисциплінарні зв’язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.
  2. Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів МВС.
  3. Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.
  4. Відповідно до робочої навчальної програмами з дисципліни, скласти необхідні службові документи.
  5. Опанувати питання для самостійної підготовки та самоконтролю:
* проаналізуйте юридичну природу дисциплінарної відповідальності;
* визначте зміст поняття «дисциплінарний проступок»;
* класифікуйте дисциплінарну відповідальність на види;
* визначте особливості дисциплінарного провадження;
* проаналізуйте зміст стадій дисциплінарного провадження;
* зазначте основні принципи дисциплінарного провадження;
* визначте які дисциплінарні стягнення накладаються на працівників ОВС;
* проаналізуйте порядок та особливості проведення службового розслідування в ОВС;
* визначте шляхи та порядок оскарження рішення про накладення дисциплінарних стягнень.

**ТЕМА 14. РЕЄСТРАЦІЙНО-ДОЗВІЛЬНІ ПРОЦЕДУРИ**

**(2 години)**

**П Л А Н**

1. Рекомендована література
2. Мета лекції
3. Вступ
4. Поняття та види реєстраційних проваджень
5. Дозвільні провадження, їх ознаки та види
6. Реєстраційно-дозвільні провадження в діяльності ОВС
7. Висновки
8. Методичні поради щодо підготовки даної теми

**РЕКОМЕНДОВАНА Література:**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2005. № 35-36, № 37. - Ст.446.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984, додаток до № 51. – Ст.1122 (з наступними змінами та доповненнями).
4. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 № 1775-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. - № 36. - ст. 299.
5. Про дозвільну систему : Постанова КМУ № 576 від 12.10.1992 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим до­ступу: http://zakon.rada.gov.ua

Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 48, ст.483.

1. Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди : Постанові КМУ №77 від 27 січня 2010 р. // Офіційний вісник України вiд 12.02.2010 - 2010 р., № 7, стор. 97, стаття 332, код акту 49457/2010.
2. Про затвердження Правил державної реєстрації та обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів та мотоколясок : Постанова КМУ від 07.09.1998р. №1388 // Офіційний вісник України вiд 24.09.1998 - 1998 р., № 36, стор. 6, код акту 5967/1998.
3. Про право власності на окремі види майна : Постанови Верховної Ради України від 17.06.1992 р. № 2471-12 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим до­ступу: http://zakon.rada.gov.ua
4. Наказ МВС України від 24.11.2003 № 1440 «Про затвердження Інструкції про організацію діловодства в системі МВС України».
5. Наказ МВС України від 20.01.2004 № 55 «Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС України».
6. Наказ МВС України від 21.08.1998 № 622 «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів».
7. Спільний наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та МВС України від 21.03.2001 № 53/213 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва, ремонту вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлі вогнепальною зброєю та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони».
8. Наказ МВС України від 07.12.2001 № 1088 «Про порядок видачі свідоцтв про узгодження конструкції транспортних засобів та дозволів на їх переобладнання відповідно до вимог законодавчих та нормативно-правових актів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху».
9. Спільний наказ Держкомпідприємництва, МВС України вiд 13.03.2006 № 24/238 «Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг, пов’язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян».
10. Наказ МВС від 27.04.2009 № 183 «Про затвердження Інструкції про порядок придбання, видачі та зберігання спеціальних засобів членів громадських формувань з охорони громадського порядку».
11. Наказ МВС від 01.12.2009 № 505 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг, пов’язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян».
12. Наказ МВС вiд 11.08.2010 № 379 «Про затвердження Інструкції про порядок здійснення підрозділами Державтоінспекції МВС державної реєстрації, перереєстрації та обліку транспортних засобів, оформлення і видачі реєстраційних документів, номерних знаків на них».
13. Наказ МВС України від 05.07.2011 № 395 «Про затвердження технічних описів бланків документів суворої звітності, які видаються підрозділами МВС України».
14. Наказ МВС України вiд 25.02.2011 № 76 «Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з охорони власності та громадян».
15. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
16. Основи адміністративного судочинства в Україні. (навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік) / За заг. ред. Александрової Н.В., Куйбіди Р.О., -К.: Конус-Ю, 2006. -256 с.
17. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине.: Учебное пособие. Издание третье, переработанное и дополненное. — Х.:ООО «Одиссей, 2007. —360 с.
18. Білоусов Ю.В. Виконавче провадження: Навч. посіб.- К.: Прецедент, 2005.- 192 с.
19. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навч. посібник / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П.Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
20. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2008 – 624 с.
21. Административное право Украины: Учебник для ов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; Под ред. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.
22. Г.Ю. Гулєвська. Адміністративна юстиція: Методичні вказівки для студентів ІV курсу юридичного фак-ту. – Запоріжжя: ЗНУ, 2005. – 60 с.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ:**

Метою даної лекції є формування у працівників поліції знань, вмінь та навичок, які відповідають професійно-кваліфікаційним характеристикам основних посад працівників Національної поліції Українита завданням, які ставляться перед поліцієюна конкретному етапі розвитку українського суспільства, що передбачає досягнення відповідного рівня підготовки курсанта. Методичний матеріал ознайомить курсантів з особливостями та процесуальним порядком здійснення реєстраційних та дозвільних проваджень в органах державної влади та місцевого самоврядування, акцентуючи увагу на особливостях реєстраційно-дозвільних процедур в органах та підрозділах МВС України.

Після вивчення теми курсант повинен: *знати* – підстави та процесуальний порядок здійснення державної реєстрації, види об’єктів державної реєстрації, процесуальний статус суб’єктів реєстраційного провадження, підстави для відмови в проведені державної реєстрації, види реєстраційних проваджень, основні стадії провадження, поняття та види об’єктів дозвільної системи, види дозвільних документів, особливості та порядок здійснення дозвільних проваджень, повноваження та роль МВС України в зазначеній сфері; *вміти* – відтворювати основні поняття та категорії, що відображають сутність та зміст реєстраційно-дозвільних проваджень, використовувати засвоєні знання для розв’язання типових ситуацій, що виникають під час професійної діяльності працівників поліції, переосмислювати наявні знання стосовно нових фактів, складати процесуальні документи.

**ВСТУП:**

Важливе місце серед неюрисдищійних адміністративних проваджень посідають реєстраційно-дозвільні провадження. Іноді їх називають реєстраційно-дозвільними процедурами, з погляду на те, що здебільшого в їх змісті лежить процедурна діяльність державних органів.

Серед реєстраційних проваджень, можна виділити кілька груп. Так, частина з них пов’язана з реєстрацією певних фактів. Прикладом можуть бути провадження з реєстрації актів цивільного стану (фактів народження, смерті, одруження, розірвання шлюбу) і видачі громадянам відповідних посвідчень, а також провадження з реєстрації колективних договорів і угод.

Надання дозволів і ліцензій, відповідна регламентація тих чи інших видів діяльності, а також заборона певних видів діяльності – в усьому цьому знаходить своє втілення призначення управлінсько-регулятивної діяльності, що досягається за допомогою дозвільних проваджень \*процедур) в адміністративному процесі. Саме таким чином держава реалізує свої функції органу впровадження певного соціального порядку і гарантування певних рамок свободи, певного режиму примусу і контролю. Таким чином, глибоке дослідження проблем адміністративно-правового регулювання дозвільного провадження в адміністративному процесі набуває особливого змісту і актуальності.

Особливе місце в реєстраційно-дозвільній діяльності посідають органи внутрішніх справ. Саме тому особлива увага при вивчені даної теми буде зосереджена на ролі ОВС та здійснення в їх діяльності окремих видів реєстраційно-дозвільних процедур.

**ПИТАННЯ І.**

**ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ РЕЄСТРАЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ**

Переходячи до розгляду даного питання слід спочатку визначити наступні положення. Так, по-перше, реєстраційні провадження охоплюють широке коло суспільних відносин та займають особливе місце в структурі адміністративного процесу. Воно безпосередньо пов’язане з владно-управлінською діяльністю держави. Слід наголосити, що саме під час реєстраційних проваджень, в діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб відбувається офіційне визнання законності відповідного об’єкту реєстрації.

Щодо визначення поняття **об’єкт державної реєстрації,**слід зазначити, що під ним розуміють *матеріальні та нематеріальні блага або права фізичних чи юридичних осіб та юридичні факти.*

Вичерпаного переліку об’єктів державної реєстрації не існує. Кількість об’єктів може вимірюється сотнями, За підрахунками О.В. Кузьменко в Україні існує не менше 750 нормативно-правових актів, що так або інакше встановлюють та регулюють порядок державної реєстрації. З огляду на це, їх аналіз дає нам змогу визначити окремі основні групи об’єктів державної реєстрації.

1. **Матеріальні** – *нерухомість* (квартири, будинки, капітальні споруди, земельні ділянки тощо); *рухоме майно* (автотранспортні засоби, зброя, об’єкти дозвільної системи, цінні папери, реєстратори розрахункових операцій за товари або послуги, результати науково-дослідної та творчої діяльності, товарні знаки (логотипи) тощо); *документи* (бланки нотаріальних документів, нормативно-правові акти, доручення, спадкові справи тощо); *юридичні особи* (підприємства, установи, організації).
2. **Нематеріальні** – *учасники виборчого процесу* (кандидати на виборчі посади, представники від кандидатів, які здійс­нюють нагляд за дотриманням законності у процесі виборів тощо); *об’єкти пов’язанні з певною діяльністю* (угоди, ліцензії, нотаріальна діяльність, адвокатська діяльність, брокерська діяльність, фінансові операції (тендери), іпотека, майнові застави, випуск цінних паперів, банківські рахунки тощо);
3. **Юридичні факти** – *цивільні стани* (укладання та розрив шлюбу, усиновлен­ня, установлення батьківства, зміна прізвища або імені); *події* (народження, смерть тощо).

На думку О.В. Кузьменко, до реєстраційних проваджень слід також відносити **облікові адміністративні процедури**. Існуючими правилами регламентуєть­ся облік за місцем перебування та за місцем проживання таких ка­тегорій громадян: військовозобов’язаних; військовослужбовців; громадян, що проживають на територіях монастирів, храмів та ін­ших культових споруд; мігрантів; осіб, що за умовами і характе­ром своєї роботи пов’язані з постійним переміщенням (моряки, учасники експедицій тощо); платників податків; ВІЛ-інфікованих, інфекційно-хворих та психічнохворих осіб; постраждалих унаслідок катастроф техногенного характеру; учасників бойових дій; ве­теранів праці; оцінювачів майна та майнових прав; отримувачів гуманітарної допомоги; осіб, що професійно займаються операці­ями з цінними паперами; безробітних громадян та громадян, які шукають роботу, тощо.[[106]](#footnote-106)

Учасниками реєстраційних проваджень є з одного боку, органи публічної адміністрації (органи виконавчої влади, їх посадові або службові особи), з іншого боку - громадяни, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності.

Реєстраційному провадженню притаманні певні *процесуальні особливості:*

1. В основі провадження є діяльність уповноважених органів публічної реєстрації, їх посадових осіб щодо офіційного визнання законності відповідного об’єкту реєстрації.
2. В процесі реєстраційного провадження відбувається офіційне визнання та фіксацію юридичних фактів.
3. Реєстраційне провадження є спеціальною процедурою створення та наділення правосуб’єктністю юридичних осіб.
4. В процесі здійснення, в момент державної реєстрації особи набувають певних прав; певні правові документи набувають своєю юридичної сили.
5. В процесі здійснення провадження, передбачено введення спеціальних державних реєстрів.

Як зазначено вище, чинним законодавством передбачено ведення певних спеціальних державних реєстрів. Тому пропоную окремо зупинитись на даному понятті.

І так, в діючому нормативно-правовому масиві відсутнє законодавчо-закріплене терміну «державний реєстр». Так ст. 1 Закон України «Про Державний реєстр фізичних осіб - платників податків та інших обов’язкових платежів» встановлює, що державний реєстр фізичних осіб - платників податків та інших обов’язкових платежів - це автоматизований банк даних, створений для забезпечення єдиного державного обліку фізичних осіб, які зобов’язані сплачувати податки, збори, інші обов’язкові платежі до бюджетів та внески до державних цільових фондів у порядку і на умовах, що визначаються законодавчими актами України.

В свою чергу, ст. 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» зазначає, що Державний реєстр речових прав на нерухоме майно - єдина державна інформаційна система, що містить відомості про права на нерухоме майно, їх обтяження, а також про об’єкти та суб’єктів цих прав.

Закон України «Про Державний реєстр виборців» закріплює, що Державний реєстр виборців - автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система (банк даних), призначена для зберігання, обробки даних, які містять передбачені цим Законом відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України.

Зазначене дає нам можливість надати власне, узагальнююче визначення поняття **державного реєстру** як *єдиного державного, автоматизованого інформаційного банку даних, що призначений для зберігання, обробки певних відомостей.*

Державний реєстр будь-яких об’єктів держаної реєстрації здій­снюється з метою забезпечення органів державної влади вірогід­ною інформацією про стан існування об’єктів у системі державно­го управління.

Юридичний зміст спеціального державного реєстру полягає в тому, що у процесі реалізації покладених на орган публічної адміністрації повноважень з реєстрації певних об’єктів, уповноважена особа державного органу заносить відомості про реєстрацію об’єкту до спеціальної бази даних. Державний реєстр ведеться на електронних носіях, відповідно до встановлених державних правил та стандартів. Дотримання встановлених вимог забезпечує взаємодію державного реєстру з іншими інформаційними базами даних.

Доступ до даних державного реєстру мають державні органи та їх посадові особи, що мають повноваження щодо формування, змін та введення бази даних реєстру (адміністратори) та користувачі – громадяни, підприємства, установи, організації. Конкретний перелік адміністраторів та користувачів державних реєстрів визначається окремими законодавчими актами. Державний реєстр містить чітко визначені нормативно-правовими актами відомості про об’єкт ре­єстрації, але для кожного об’єкта вони мають відповідний перелік. До Державного реєстру не заносять відомості, що становлять державну таємницю.

Державні (іноді вони мають назву «єдині») реєстри інформаційної мережі Міністерства юстиції України створені та функціонують відповідно до законодавства України. Загалом, Міністерство юстиції є держателем та забезпечує функціонування 17 Єдиних та Державних реєстрів - електронних баз даних, що є державною власністю.

Запровадження та функціонування вказаних реєстрів було визначено 16-ма законами (в т.ч. кодексами); 2-ма Указами Президента України, 7-ма постановами Кабінету Міністрів України; 52-ма наказами Міністерства юстиції України.[[107]](#footnote-107)

Так наприклад, функціонують:

* єдиний реєстр громадських формувань;
* єдиний реєстр спеціальних бланків нотаріальних документів;
* єдиний реєстр заборон відчуження об’єктів нерухомого майна;
* єдиний реєстр нотаріусів України;
* реєстр прав власності на нерухоме майно;
* державний реєстр атестованих судових експертів;
* єдиний державний реєстр нормативно-правових актів;
* єдиний державний реєстр виконавчих проваджень;
* державний реєстр іпотек;
* державний реєстр правочинів;
* державний реєстр обтяжень рухомого майна;
* спадковий реєстр;
* реєстр спеціальних бланків документів інформаційної системи Міністерства юстиції України;
* єдиний реєстр довіреностей;
* державний реєстр друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб’єктів інформаційної діяльності;
* державний реєстр актів цивільного стану громадян.

Адміністратором Єдиних та Державних реєстрів інформаційної мережі Мін’юсту є Державне підприємство «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України.

ДП «Інформаційний центр» було засноване Міністерством юстиції України в 1997 році. У 1999 році Кабінет Міністрів своєю постановою визначив указане підприємство адміністратором реєстрів, створення та забезпечення функціонування яких належить до компетенції Мін’юсту. На сьогодні ДП «Інформаційний центр» складається з головного підприємства та 24-х регіональних філій в обласних центрах України та Автономній Республіці Крим.

Таким чином, аналіз норм вітчизняного законодавства та розглянуті вище особливості реєстраційного провадження, дає нам можливість визначити, що **реєстраційне провадження** - *це регламен­тована нормами адміністративно-процесуального права особлива, владна діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, їх посадових осіб щодо офіційного визнання законності відповідного об’єкту реєстрації.*

Щодо структури реєстраційного провадження, то з цього приводу слід підтримати позицію О. В. Кузьменко, яка приділяє увагу стадіям ре­єстраційного провадження як адміністративної процедури, а саме: 1) порушення та розгляд справи, 2) прийняття рішення щодо реєстрації або відмови в реєстрації, 3) оскарження та опротестування прийнятого рішення.[[108]](#footnote-108)

При цьому не­обхідно відмітити, що в чинних нормативно-правових актах відсутнє визначення стадій реєстраційного провадження. Тому, на нашу думку, виділити останні, визначити їх сукупність та окреслити їх межі можна шляхом ретельного аналізу чинного вітчизняного законодавства, яке регулює реєстраційні прова­дження. Так, у реєстраційному проваджені правомірне виді­лення обов’язкових і факультативних стадій, кожна з яких має самостійне процесуальне значення. Слід пам’ятати, що в де­яких стадіях регламентація обов’язкового чи факультативного застосування норм реєстраційного провадження є обов’язко­вою, а у деяких - факультативною, тобто визначення обов’язковості тієї чи іншої стадії розвитку й реалізації матеріа­льних відносин у загальному механізмі здійснення права є пре­рогативою законодавця.

При визначенні стадій реєстраційного прова­дження доцільно звернути увагу саме на їх процедурну приро­ду, маючи на увазі, що процедура є системою, яка орієнтована на досягнення конкретного соціального результату; складається з послідовно змінюючих один одного актів поводження; врегу­льована соціальними нормами; ієрархічно побудована; перебу­ває в розвитку; виступає засобом реалізації основних суспіль­них відносин (має службовий характер)[[109]](#footnote-109).

З огляду на вищезазначене пропонуємо виділити такі стадії реєстраційного провадження: 1) порушення реєстраційного провадження; 2) розгляд заяви по суті та здійснення перевірки поданих документів; 3) прийняття реєстратором рішення про реєстрацію прав або відмову в такій реєстрації; 4) оскарження дій реєстратора щодо відмови у вчи­ненні державної реєстрації (факультативна стадія); 5) вико­нання прийнятого рішення шляхом внесення відповідних да­них до державного реєстру.

З метою всебічного дослідження питання стадійності реєст­раційного провадження охарактеризуємо кожну визначену стадію такого провадження окремо та зазначимо відповідні етапи в межах кожної стадії.

**Перша стадія (порушення реєстраційного провадження)** обумовлена наявністю процесуального моменту порушення ад­міністративного провадження.[[110]](#footnote-110) Дана стадія складається із двох етапів - звернення до органу державної реєстрації у вста­новленому порядку та ухвалення рішення про порушення справи. Ця стадія починається із першого етапу, змістом якого є подання зацікавленою фізичною особою або суб’єктом госпо­дарювання до компетентного державного органу заяви встано­вленого зразка та документів, перелік яких у обов’язковому по­рядку затверджений законодавцем. У більшості випадків за вчинення реєстраційних дій законодавцем передбачено сплату відповідного реєстраційного збору. Перший етап даної стадії (звернення до органу державної реєстрації у встановленому порядку) закінчується отриманням документів, обсяг яких встановлений нормативними актами відповідно до тієї чи ін­шої реєстраційної процедури, уповноваженим державним ор­ганом. Під отриманням пропонуємо розуміти надходження до такого органу названих документів та їх реєстрацію службовою особою органу державної реєстрації у відповідних книгах (жу­рналах, реєстрах тощо) обліку такої документації з присвоєн­ням відповідного облікового номеру. Етап ухвалення рішення про порушення реєстраційного провадження починається із поданням пакету вказаних документів службовою особою на розгляд до керівника органу державної реєстрації або (у випа­дках коли державний реєстратор діє одноособово) безпосеред­ньо державному реєстратору. Керівник органу державної ре­єстрації або уповноважена ним особа (у випадку коли таке до­ручення здійснюється у встановленому порядку від керівника до начальника відповідного структурного підрозділу) надає ре­золюцію, яка за своєю природою є управлінськім рішенням, зміст якого полягає у визначенні конкретного виконавця та спрямування таких документів йому в роботу для вчинення (відмови у вчиненні) відповідної реєстраційної дії. Тобто резо­люція є матеріальним вираженням управлінського рішення в даному виді адміністративно-процесуальної діяльності.

**Друга стадія (розгляд заяви по суті та здійснення перевірки поданих документів)** починається одразу ж після отримання визначеним уповноваженою особою органу державної реєстра­ції виконавцем відповідної заяви та доданого до неї пакету до­кументів. У сучасній науковій літературі зазначено, що на да­ній стадії уповноважений державний орган здійснює перевірку комплектності документів, повноти відомостей, що зазначені в реєстраційній картці або представлених документах, та переві­рку документів, які подаються до компетентного органу на від­сутність підстав для відмови у внесенні відповідного запису до державного реєстру. На нашу думку, у зазначеній стадії доцільно виділити такі етапи: попередня перевірка ком­плектності поданих до органу державної реєстрації документів (без їх розгляду по суті); аналіз поданих документів реєстратору на предмет виявлення підстав для відмови від вчинення дер­жавної реєстрації. Сутність даної стадії полягає в повному та об’єктивному дослідженні державним реєстратором поданих заявником документів на відповідність вимогам чинного зако­нодавства. Результатом такого дослідження є формування пев­ного висновку щодо можливості чи неможливості прийняття рішення про вчинення певної реєстраційної дії з метою пода­льшого прийняття відповідного управлінського рішення в ме­жах наступної стадії. Етап попередньої перевірки комплектно­сті поданих до органу державної реєстрації документів (без їх розгляду по суті) починається одразу ж після надходження до державного реєстратора із відповідною резолюцією уповнова­женої особи органу держаної реєстрації документів, що були подані заявником. Державний реєстратор перевіряє наявність заяви про державну реєстрацію, комплектність та повноту до­даних до такої заяви документів відповідно до переліку, що обов’язково встановлюється законодавцем залежно від виду реєстраційної дії. Після здійснення зазначеної перевірки даний етап завершується та починається етап аналізу наявних даних та поданих документів реєстратору на предмет вчинення ре­єстрації або виявлення підстав для відмови від вчинення такої. Даний етап починається із формування державним реєстрато­ром реєстраційної справи - папки організаційно-облікового ти­пу з документами або комп’ютерними файлами для тривалого зберігання (протягом терміну, встановленого законодавством), що подаються заявником державному реєстратору відповідно до закону. У подальшому за результатами розгляду заяви про вчинення реєстраційних дій до даної справи додається або до­кумент, що свідчить про вчинення таких дій, або повідомлення про відмову в державній реєстрації. Державний реєстратор здійснює аналіз заяви про державну реєстрацію та доданих до неї документів на предмет наявності в змісті або формі юриди­чних підстав для відмови від вчинення реєстраційних дій. Слід підкреслити, що перелік підстав для відмови у внесенні відпо­відного запису до державного реєстру визначено законодавцем та є вичерпним. При цьому в одних випадках такий перелік встановлено безпосередньо законами, а в інших - підзаконни- ми нормативно-правовими актами. З наведеного можна зроби­ти висновок, що другий етап цієї стадії закінчується прийнят­тям державним реєстратором (або його службовою особою) рі­шення про можливість вчинення відповідної реєстраційної дії або відмови у вчиненні такої дії.

Далі, у разі відсутності визначених законодавцем підстав для відмови у вчиненні реєстраційних дій, уповноважений державний орган (посадова особа) готує реєстраційну справу до виконання прийнятого рішення - вчинення реєстраційних дій або оформлення відмови у вчиненні. Така підготовка поля­гає в організаційно-технічних заходах: відкриття відповідного розділу в реєстрі справ, оброблення заяв про реєстрацію тощо. Як правило, законодавцем встановлюється певний термін, впродовж якого уповноважений державний орган має повід­омити заявника про відмову у вчиненні реєстраційних дій або вчинити безпосередньо державну реєстрацію. На нашу дум­ку, рішення про відмову в реєстрації та рішення про внесення відповідного запису до державного реєстру водночас є юриди­чними фактами, які обумовлюють виникнення, зміну або при­пинення відповідних правовідносин, та не є нормативно- правовими актами державного управління індивідуальної дії, яким властиві усі вимоги, що пред’являються до останнього. Зазначимо, що в нашому випадку таке рішення має офіційний, державно-владний характер, і виконання акта гарантується на законодавчому рівні: рішення виходить від компетентного державного органу в односторонньо-владному порядку; при­ймається уповноваженим суб’єктом управління в межах його компетенції; регламентує певний порядок управлінських відно­син; містить обов’язкове правове вирішення питань, що регу­люються, у тому числі, нормами адміністративного права. Та­ким чином, можемо констатувати той факт, що юридична фо­рма реалізації реєстраційних процедур обумовлює її подвійний характер з одного боку, акт індивідуальної дії оформлює заве­ршення реалізації реєстраційних процедур, а з іншого боку, уповноважені державні органи за допомогою таких актів інди­відуальної дії порушують реєстраційне провадження.

**Стадія оскарження** дій реєстратора щодо відмови у вчинен­ні державної реєстрації є факультативною стадією. Слід зазна­чити, що в реєстраційному провадженні для факультативної стадії характерно те, що вона не завжди передбачена спеціаль­ними нормативними актами, якими регламентовані відповідні реєстраційні процедури, тому оскарження дій реєстратора, у разі незгоди заявника з прийнятим рішенням, заявником має відбуватись з огляду на наявність загальних норм чинного за­конодавства України з цих питань. Слід мати на увазі, що про­цедура оскарження відмови у вчиненні реєстраційних дій до керівництва відповідного уповноваженого державного органу, по-перше, повинна бути прямо передбачена у відповідному но­рмативно-правому акті, а по-друге, не перешкоджає оскар­женню рішення реєстратора відразу в судовому порядку. Та­ким чином, таке адміністративне оскарження є формою поза- судового захисту інтересів фізичних і юридичних осіб. Однак, як демонструє практика, досить часто правове закріплення ре­зультатів розгляду адміністративної скарги заявника у формі відповідного рішення не завжди відповідає фактичним підсум­кам проведеного провадження за скаргою й реально вжитим заходам щодо усунення в необхідних випадках протиправного результату. Така обставина вимагає розмежування поняття підсумкового акта в провадженні за скаргою на рішення ре­єстратора та відповіді на скаргу залежно від особливостей оскарження конкретних примусових заходів, застосовуваних керівництвом уповноваженого органу. Таким рішенням може буди відмовлено в задоволенні скарги або скасовано рішення щодо відмови у вчиненні реєстраційних дій. У будь-якому ви­падку про прийняте рішення керівництво уповноваженого ор­гану повинно повідомити заявника. За своєю природою така форма захисту є недосконалою через певні прогалини у вітчиз­няному законодавстві. На нашу думку, найбільш ефективним способом вирішення таких спірних правовідносин є судовий порядок, що встановлений Кодексом адміністративного судо­чинства України.

Наступна стадія реєстраційного провадження - це **виконан­ня прийнятого рішення** шляхом внесення відповідних даних до державного реєстру. Цей стан є заключною стадію реєстрацій­ного провадження. Зазначена стадія являє собою сукупність заходів, проведених суб’єктом управління, організованих від­повідно до вимог чинного законодавства з реалізації прийнято­го управлінського рішення в межах конкретно сформованої адміністративної справи. Така обставина передбачає, що в разі прийняття уповноваженим державним органом відповідного рішення щодо вчинення відповідних реєстраційних дій, такий орган вчиняє дії, кінцевим результатом яких є видача заявни­кові свідоцтва, посвідчення чи витягу встановленого зразка, якому передує внесення необхідної інформації до бази даних певного державного реєстру. Тобто стадія виконання рішення спрямована на практичну реалізацію винесеного уповноваже­ним державним органом рішення у конкретній адміністратив­ній справі. Іноді законодавцем залежно від видів об’єктів дер­жавної реєстрації передбачено виконання певних обов’язкових умов при вчиненні певних реєстраційних дій. Наприклад, при реєстрації приватної нотаріальної діяльності та одержанні ре­єстраційного посвідчення особи, якій уперше надається право займатися нотаріальною діяльністю, необхідно скласти присягу в органах юстиції.[[111]](#footnote-111) Як можна побачити, у даному випадку стосовно державної реєстрації провадження в адміністратив­ній справі варто вважати цілком завершеним лише тоді, коли реально задоволені прохання заявника шляхом внесення даних до відповідного державного реєстру та надання відповідного підтвердження про вчинення таких реєстраційних дій. Так са­мо закінченням провадження може бути аргументована, засно­вана на законі відмова за зверненням зацікавлених осіб щодо здійснення державної реєстрації. Досліджуючи питання здійс­нення реєстраційних дій можна констатувати, що підтвер­дження такої реєстрації та, як наслідок, завершення прова­дження у справі є надання реєстратором заявникові одного з наступних документів: свідоцтва, посвідчення чи витягу з від­повідного державного реєстру.

З огляду на викладене можна констатувати, що реєстрацій­не провадження має визначене коло суб’єктів та свою структу­ру, що утворена сукупністю стадій, які характеризуються спе­цифічною функціональною спрямованістю, відносною само­стійністю й логічної завершеністю, при цьому таке проваджен­ня завершується прийняттям певного рішення, не властивого іншим видам адміністративних проваджень. Усі прийняті рі­шення на будь-якій стадії реєстраційного провадження пови­нні відповідати вимогам законності, що забезпечується систе­мою юридичних гарантій.

**Висновки до питання.** Реєстраційне провадження - це регламен­тована нормами адміністративно-процесуального права особлива, владна діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, їх посадових осіб щодо офіційного визнання законності відповідного об’єкту реєстрації.

Об’єкти державної реєстрації: матеріальні, нематеріальні, юридичні факти.

Стадії реєстраційного провадження: 1) порушення реєстраційного провадження; 2) розгляд заяви по суті та здійснення перевірки поданих документів; 3) прийняття реєстратором рішення про реєстрацію прав або відмову в такій реєстрації; 4) оскарження дій реєстратора щодо відмови у вчи­ненні державної реєстрації (факультативна стадія); 5) вико­нання прийнятого рішення шляхом внесення відповідних да­них до державного реєстру.

**ПИТАННЯ ІІ.**

**ДОЗВІЛЬНІ ПРОВАДЖЕННЯ, ЇХ ОЗНАКИ ТА ВИДИ**

Формування напряму дозвільного провадження в адміністратив­ному процесі залежить від пануючого в правовій теорії та практиці підходу до детермінації явища дозвільної системи. Лише за умови встановлення меж цієї системи з’являється можливість чітко окрес­лити коло правовідносин, які становлять предмет регуляторного впливу відповідного інституту адміністративно-процесуального права. З цього приводу слід відзначити суттєву розбіжність між нормативним та загальноприйнятим визначенням поняття «дозві­льна система», що спостерігається на теренах вітчизняної юрис­пруденції.

Відповідно до п. 1 Положення «Про дозвільну систему», за­твердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовт­ня 1992 р. № 576, **дозвільна система** являє собою *особливий поря­док виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речо­вин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян.*

Детальний перелік об’єктів, порядок надання дозволу на різноманітні операції, що потребує обов’язкової адмі­ністративно-процесуальної регламентації, наведено законодавцем у п. 2 зазначеного Положення.

Окреслені в Положенні межі дозвільної системи (інтереси дер­жави і безпека громадян) є дещо розпливчастими. Так само, у да­ному випадку не можна брати за взірець і перелік предметів, мате­ріалів, речовин, підприємств, лабораторій тощо, на виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, облік і використання яких по­трібно мати спеціальний дозвіл. У реальному житті цей перелік є набагато ширшим і включає в себе значне розмаїття об’єктів, від­мінних за своїм змістом та природою, від наведених у зазначеному Положенні. Так Постановами Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1995 р. та від 14 січня 2004 р. затверджено відповідно Порядок надання спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами, а також Порядок надання Кабінетом Міністрів України дозволу на викори­стання запатентованого винаходу (корисної моделі) чи зареєстро­ваної топографії інтегральної мікросхеми. Ціла низка розпоря­джень Кабінету Міністрів України містить дозволи на проведення фінансових операцій, знесення, перенесення та використання пам’яток історії та архітектури тощо.

Новим поворотом в сучасному підході до розуміння дозвільної системи став Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» вiд 06.09.2005 року № 2806-IV, він розкриває дефініцію «дозвільна система у сфері господарської діяльності» як сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, державними адміністраторами та суб’єктами господарювання у зв’язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, видачею дублікатів, анулюванням документів дозвільного характеру.[[112]](#footnote-112)

Очевидна невідповідність законодавчої концепції дозвільної системи реальним масштабам ліцензійно-дозвільної діяльності ор­ганів публічної адміністрації, з одного боку, та наявність норматив­но конкретизованого переліку об’єктів регулювання цієї системи, факт існування якого не міг не накласти відбиток на відповідні те­оретичні положення, з іншого - усе це дало вченим-адміністративістам привід для розуміння дозвільної системи у двох значеннях - широкому та вузькому.

Згідно з першим підходом, у значення поняття дозвільної сис­теми вкладено такий зміст: дозвільна система - «сукупність пра­вил, які передбачають отримання дозволу на здійснення певної діяльності та регламентують контроль за нею» (Д. М. Бахрах). Що ж до вузького розуміння сутності явища дозвільної системи, то воно базується на його законодавчій інтерпретації і в узагальнено­му вигляді може бути сформульовано, як особливий порядок здій­снення визначених дій над закріпленим у Положенні про дозвільну систему переліком об’єктів, проведення операцій, які вимагають спеціального дозволу компетентних органів (С. В. Ліхачьов).

Втім, недоцільно та логічно некоректно одночасно вживати один науковий термін для позначення явищ, відмінних за своїм змістом чи обсягом. У будь-якому разі ознаками істинності воло­дітиме лише одне значення з кількох альтернативних або жодне з них. Не є винятком з цього правила і поняття дозвільної системи.

О.В. Кузьменко виходячи з тих рамок дозвільної діяльності, які об’єктивно сфор­мувались у сфері функціонування публічної адміністрації, визначає дозвільну систему у най­більш загальному сенсі, тобто як процедури здійснення будь-яких дій чи операцій, які вимагають спеціального дозволу. Ми в цілому поділяємо таку позицію, та визначаємо **дозвільну систему** *як особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання об ‘єктів матеріального світу; доступу до інформації, користування нею та її поширення; в «їзду в Україну, виїзду з неї та пересування її тери­торією; організації і функціонування окремих підприємств та за­кладів, а також здійснення будь-якої іншої діяльності, що передба­чає обов ‘язкову наявність дозволу з боку уповноважених органів.*

До **ознак** дозвільної системи ми відносимо:

1) її загальнодержавний характер, оскільки вона здійснюється державою з метою забезпечення економічних та соціально-політичних інтересів, для створення необхідних умов нормальної діяльності державних та громадських організацій, додержання законності, охорони власності та забезпечення громадської безпеки;

2) виконавчо-розпорядчий характер, тому що вона: а) є однією із форм державного управління; б) її правила обов’язкові для виконання; в) за невиконання встановлених правил до винної особи застосовуються заходи примусу;

3) їй властивий організуючий та підзаконний характер;

4) вона здійснюється особливою групою державних органів, на які покладено обов’язки з практичної реалізації функцій держави, пов’язаних з охороною та захистом громадської безпеки;

5) здебільшого вона має попереджувальний (профілактичний) характер, інакше кажучи, основною метою її встановлення у державі є запобігання вчиненню правопорушень;

6) її сутність складають встановлені нормативно-правовими актами правила діяльності, дії або поведінка громадян, юридичних осіб, державних органів і їх посадових осіб та контроль і нагляд за їх виконанням;

7) елементами правовідносин, що складаються в сфері дозвільної системи, є: а) її суб’єкти; б) об’єкти; в) видача дозволів; г) здійснення контрольно-наглядової діяльності уповноваженими суб’єктами за дотриманням загальнообов’язкових правил дозвільної системи; д) попередження та припинення правопорушень, притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, які порушують правила дозвільної системи.

Дозвільна система передбачає отримання особливих **дозвільних докумен­тів**, таких як: спеціальний дозвіл, ліцензія, сертифікат якості тощо.

Дозвільні документи як правові форми державно- управлінської дозвільної діяльності являють собою юридично оформлену дію суб’єкта виконавчої влади, яка здійснюється у межах його компетенції, виражає державно-владне волевияв­лення суб’єкта і має юридичні наслідки у вигляді можливості здійснювати певні види діяльності, в тому числі і господарську, які становлять ризик завдання шкоди громадській безпеці піс­ля набуття дозвільним документом чинності.

Аналіз наведених нормативних визначень терміна «дозвіл» дозволяє зробити висновок, що під ними розуміється офіційний доку­мент суворої звітності, який надає певне право. Загальною рисою перерахованих ви­ще, і переважної більшості усіх інших дозво­лів є визначення суб’єктів, об’єктів та пред­метів дозвільної діяльності, тобто, хто, кому, де, на яких умовах і протягом якого терміну надає можливість здійснювати ту чи іншу діяльність, використовувати ті чи інші окре­мі предмети, речовини чи матеріали.

Таким чином, під дозволом необхідно ро­зуміти офіційний документ суворої звітності, який видається уповноваженим виконавчим органом (посадовою особою) у передбаченій формі (ліцензія, сертифікат, патент, свідоцт­во, дозвіл та ін.) з дотриманням відповідних умов та порядку його видачі, та який санкці­онує перелік певних видів діяльності чи окремої діяльності з використання окремих предметів, речовин або матеріалів.

**Спеціальний дозвіл** - це документ державного зразка, якій на­дає право на виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання об’єктів матеріального світу; доступу до інформації, користування нею та її поширення; в’їзду в Україну, виїзду з неї та пересування її територією; організації і функціону­вання окремих підприємств та закладів, а також здійснення будь-якої іншої діяльності.

Іншою формою дозвільної діяльності є лі­цензування, яке передбачає процедуру одер­жання певними суб’єктами спеціального до­кумента державного зразка (ліцензії - від ла­тинського слова licensia “право, дозвіл”), який видається уповноваженим на те орга­ном державної виконавчої влади та у якому засвідчується право особи займатися певним видом діяльності. Порядок здійснення дозві­льної діяльності у формі ліцензування рег­ламентується Законом України «Про ліцен­зування деяких видів господарської діяльно­сті», де під **ліцензією** розуміється*документ державного зразка, який засвідчує пра­во ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов.*

Відповідно до ст.9 цього Закону органи внутрішніх справ здійснюють ліцензуванню таких видів господарської діяльності, як: ви­робництво та ремонт вогнепальної зброї не­військового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калі­бру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призна­чення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі по­над 100 метрів на секунду; виробництво вибухових матеріалів промислового призна­чення (разом із Держнаглядохоронпраці); виробництво спеціальних засобів, зарядже­них речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної обо­рони та їх продаж; виготовлення бланків цінних паперів, документів суворої звітності; надання послуг, пов’ язаних з охороною дер­жавної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян; діяльність, пов’язана з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; діяльність, пов’язана з відкриттям та функціонуванням стрілецьких тирів, стрі­льбищ невійськового призначення, мислив­ських стендів.

Окремою формою дозвільної діяльності є патентування, яке передбачає одержання в порядку і на умовах, визначених Законом України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» документа, що надає право займатися торговельною або іншою діяльністю, на здійснення якої необ­хідне одержання патенту.

Як одну з форм дозвільної діяльності не­обхідно виділити сертифікацію, яка передба­чає необхідність одержання заявником сер­тифіката, що підтверджує якість реалізованої продукції і наділяє таку особу правом маркі­рування продукції спеціальним знаком від­повідності. В Законі України “Про підтвер­дження відповідності” сертифікація ви­значена як процедура, за допомогою якої ви­знаний в установленому порядку орган до­кументально засвідчує відповідність продук­ції, систем якості, систем управління якістю, систем управління.

**Сертифікат** - це свідоцтво, що засвідчує якість фактично по­ставленого товару і його відповідність умовам контракту. Містить характеристику товару або підтверджує відповідність його якості певним стандартам або технічним умовам замовлення. Видається відповідними компетентними органами, спеціальними лабораторія­ми як в країні експорту, так й імпорту. Надає право на реалізацію та використання зазначеного товару.

З урахуванням специфіки побудови вертикалі адміністратив­но-правових відносин на принципах взаємного служіння суспіль­ства та держави, поняття **дозвільного провадження** можна ви­значити як *регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації, в ході якої вирішуються питання про забезпечення реалізації прав фізич­них та юридичних осіб на виконання певних дій або зайняття певними видами діяльності шляхом надання їм відповідного дозволу.*

Було б великою помилкою при розгляді цього питання оминути та залишити без уваги принцип мовчазної згоди в дозвільному провадженні. Так на законодавчому рівні вперше цей термін був закріплений в статті 1 Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» згідно з яким суб’єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови якщо суб’єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено.[[113]](#footnote-113)

Своє продовження даний принцип знайшов в Постанові КМУ №77 від 27 січня 2010 р. «Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди». Даним нормативно-правовим документом установлено, що в разі ненадання у визначений законом строк суб’єкту господарювання документа дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі суб’єкт господарювання має право провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без одержання документа дозвільного характеру через 10 робочих днів з дня закінчення строку, встановленого для видачі документа дозвільного характеру або прийняття рішення про відмову в його видачі, на підставі копії опису прийнятих документів з відміткою про дату їх прийняття.[[114]](#footnote-114)

Загалом оцінюючі позитивний вплив даних правових принципів слід зазначити, що без політичної волі всі нововведення так й залишаться без своєї реалізації.

В юридичній літературі питання, пов’язані із класифікацією ви­дів дозвільних проваджень, одержали достатнє висвітлення. Разом з тим єдності поглядів з цього питання немає.

Беручи до уваги специфіку дозвільних правовідносин, види до­звільних проваджень варто класифікувати за: 1) цілями; 2) суб’єк­тами, які здійснюють видачу відповідних дозволів; 3) предметом правовідносин.

У свою чергу, залежно від цілей, види дозвільних проваджень поділяються на:

- провадження із забезпечення реалізації зацікавленими осо­бами своїх суб’єктивних прав (наприклад, на носіння і зберігання вогнепальної зброї або зайняття певним видом діяльності);

- провадження із отримання дозволів (ліцензій) на зайняття від­повідною діяльністю суб’єктами господарської діяльності.

За суб’єктами, що здійснюють видачу дозволів провадження, можна класифікувати так:

1) ті, що здійснюють органи внутрішніх справ;

2) ті, що здійснюють інші державні органи (наприклад, Мініс­терство праці України; Міністерство охорони навколишнього природного середовища України; Міністерство охорони здоров’я Ук­раїни та їхні структурні підрозділи тощо).

Залежно від предмета правовідносин, можна виокремити такі дозвільно-ліцензійні провадження:

- провадження з видачі дозволу на придбання, носіння і збері­гання вогнепальної зброї;

- провадження з видачі дозволу на виробництво і використання вибухових речовин і вибухових матеріалів;

- провадження з видачі дозволу на виготовлення й одержання печаток і штампів;

- ліцензування провадження з ліцензування у сфері освіти;

- провадження з видачі дозволу (ліцензії) на виробництво і тор­гівлю спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами тощо.

До складових елементів дозвільних проваджень належать: 1) суб’єкти дозвільної системи; 2) об’єкти дозвільної системи; 3) предмети правовідносин, що виникають у сфері дозвільної сис­теми; 4) нормативна база дозвільної системи; 5) юридичні факти (або підстави порушення дозвільного провадження); 6) безпосеред­ні дозвільні правовідносини.

Аналіз чинного законодавства, що стосується повноважень ор­ганів, які здійснюють дозвільну систему, дає змогу виділити основ­ні стадії дозвільного провадження:

*1) порушення дозвільного провадження (підставами порушення є подача заяви зацікавленою в одержанні дозволу особою);*

*2) безпосереднє вивчення компетентним органом публічної адміністрації поданих документів або обстеження приміщень, ре­чей щодо відповідності їх вимогам дозвільної системи;*

*3) прийняття рішення;*

*4) оскарження та опротестування прийнятих рішень;*

*5) виконання прийнятого рішення (видача дозволу).* Розглянемо їх детальніше.

Стадія **порушення дозвільного провадження** починається з подання до відповідного органу публічної адміністрації заяви зацікавленою в одержанні відповідного дозволу особи чи органу.

До заяви додаються копії засвідчених у встановленому порядку документів, а також документи, що засвідчують спроможність займатися відповідною діяльністю. Наприклад, до­кументи, що засвідчують наявність працівників з відповідною освітою, наявність технічних засобів тощо.

Заява про видачу дозвільного документа та документи, що додаються до неї, приймаються за описом, копія якого видається заявнику з відміткою про дату прийняття документів компе­тентним органом дозвільної системи та підписом відповідальної особи.

Порядок та розмір справляння плати за здійснення дозвільних процедур встановлюються кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства.

Заява про видачу дозвільного документа залишається без роз­гляду, якщо:

- заява подана (підписана) особою, яка не має на це повноважень;

- документи оформлені з порушенням вимог, передбачених нор­мативно-правовими актами України.

Про залишення заяви про видачу дозвільного документу без роз­гляду заявник повідомляється в письмовій формі із зазначенням підстав залишення заяви про видачу такого документа без розгля­ду у строки, передбачені для цієї видачі.

Після усунення причин, що були підставою для винесення рі­шення про залишення заяви про видачу дозвільного документа без розгляду, заявник може повторно подати заяву про видачу дозвіль­ного документа.

Наступна стадія дозвільного провадження - це **безпосереднє вивчення** компетентним органом публічної адміністрації по­даних документів або обстеження приміщень, речей щодо від­повідності їх вимогам дозвільної системи.

Відповідним компетентним органом державного регулювання проводиться попередній розгляд заяви з метою оцінки виконання за­явником вимог щодо номенклатури та складу поданих документів.

Про результати попереднього розгляду заяви компетентний ор­ган державного регулювання повідомляє заявника протягом 30 днів з моменту її отримання.

Перевірка повноти і вірогідності поданих документів та їхнє оцінювання здійснюються цим органом проведенням державних експертиз цих документів та інспекційного обстеження, як що це передбачено нормативно-правовими актами.

Строк перевірки повноти та вірогідності поданих документів та їхньої оцінки не повинен перевищувати три місяці з дня отримання повного комплекту документів. Водночас у деяких випадках цей тер­мін може бути подовжено, наприклад, орган державного регулюван­ня ядерної та радіаційної безпеки в разі виникнення обставин, які тягнуть за собою необхідність проведення додаткових досліджень, може встановлювати інший строк, але не більше ніж шість місяців.

Наступною є **стадія прийняття рішення про видачу дозволу на відповідну діяльність.**

Рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії приймається компетентним органом публічної адміністрації протягом місяця після отримання висновків державних експертиз поданих докумен­тів та акта інспекційного обстеження.

Не пізніше ніж у 10-денний строк після прийняття рішення компетентний орган публічної адміністрації видає заявникові до­звільний документ або направляє письмове повідомлення про відмову у видачі такого із зазначенням причин відмови та умов по­вторного розгляду заяви.

Повідомлення про прийняття рішення про видачу дозвільного документа або про відмову у його видачі надсилається (видається) заявникові в письмовій формі протягом трьох робочих днів з дати прийняття відповідного рішення.

Заявникові може бути відмовлено у видачі дозвільного документа органом публічної адміністрації на підставі результатів проведеного інспекційного обстеження та висновків державних експертиз у разі:

- відсутності чи недостатності документів, які підтверджують можливість займатися відповідною діяльністю;

- наявності в документах, поданих заявником, невірогідної або перекрученої інформації.

**Четвертою стадією такого провадження є оскарження та опротестування прийнятого рішення.**

Дії та рішення посадових осіб компетентних органів публічної адміністрації дозвільної системи, пов’язані з відмовою у видачі дозвільного документа, його анулюванням і вилученням підконт­рольних предметів, матеріалів і речовин, закриттям підприємств, майстерень і лабораторій, виконанням інших функцій щодо здійс­нення дозвільної системи, може бути оскаржено у порядку, встанов­леному для оскарження неправомірних дій органів публічної адмі­ністрації та їхніх посадових осіб, які ущемляють права громадян.

**П’ятою стадією є виконання рішення.** Заявник отримує дозвільні документи на право займатися відповідною діяльністю та використовувати відповідні предмети. Наприклад, ліцензію на експлуатацію або зняття з експлуатації ядер­ної установки та ліцензію на експлуатацію та закриття сховища для захоронения радіоактивних відходів. У ліцензії зазначається: на­йменування органу, що видав її; найменування і юридичну адресу заявника, який отримує ліцензію; місце здійснення діяльності; умови здійснення діяльності; номер реєстрації ліцензії; дата видачі та строк дії ліцензії.

Дозволи на виготовлення, зберігання та використання предме­тів, матеріалів і речовин, відкриття та функціонування підпри­ємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, видаються на ім’я керівників підприємств, установ і ор­ганізацій, а також громадянам строком на 3 роки.

Дозволи на придбання та перевезення цих предметів, матеріалів і речовин видаються на строк до 3 місяців.

**Висновки до питання.** Дозвільна система являє собою особливий поря­док виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речо­вин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян.

Дозвільна система передбачає отримання особливих дозвільних докумен­тів, таких як: спеціальний дозвіл, ліцензія, сертифікат якості тощо.

Дозвільне провадження можна ви­значити як регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації, в ході якої вирішуються питання про забезпечення реалізації прав фізич­них та юридичних осіб на виконання певних дій або зайняття певними видами діяльності шляхом надання їм відповідного дозволу.

Основ­ні стадії дозвільного провадження: 1) порушення дозвільного провадження (підставами порушення є подача заяви зацікавленою в одержанні дозволу особою); 2) безпосереднє вивчення компетентним органом публічної адміністрації поданих документів або обстеження приміщень, ре­чей щодо відповідності їх вимогам дозвільної системи; 3) прийняття рішення; 4) оскарження та опротестування прийнятих рішень; 5) виконання прийнятого рішення (видача дозволу).

**ПИТАННЯ ІІІ.**

**РЕЄСТРАЦІЙНО-ДОЗВІЛЬНІ ПРОВАДЖЕННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОВС**

Здійснивши аналіз відомчих нормативних актів, можна констатувати, що підрозділи дозвільної системи та ліцензування у сфері здійснення дозвільної системи видають дозволи на:

* виготовлення, придбання, зберігання, реєстрацію, переве­зення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів;
* обіг в Україні побутових піротехнічних виробів;
* здійснення підприємницької господарської діяльності з виробництва, ремонту і реалізації спортивної, мисливської вог­непальної зброї та боєприпасів до неї, а також холодної зброї, виготовлення і реалізації спеціальних засобів, заряджених ре­човинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захис­ту, активної оборони та засобів для виконання спеціальних операцій і оперативно-розшукових заходів, створення та утри­мання стрілецьких тирів, стрільбищ, мисливських стендів і штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів;
* здійснення підприємницької діяльності з виробництва, ремонту і реалізації спортивної, мисливської вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, а також холодної зброї;
* придбання, зберігання, перевезення і використання вог­непальної зброї, боєприпасів до неї, пристроїв вітчизняного ви­робництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів і вибухових матеріа­лів, відкриття і функціонування об’єктів дозвільної системи;
* укладення трудових договорів на виконання робіт, пов’язаних із виготовленням, ремонтом, придбанням, зберіган­ням, обліком, охороною, перевезенням і використанням пред­метів, на які поширюється дозвільна система.

Отже, видачею дозволів, власне, і розпочинається здійснен­ня дозвільної діяльності та визначаються подальші завдання органів внутрішніх справ.

Дозвільна діяльність здійснюється в зв’язку з тим, що використання окремих предметів, речовин, матеріалів, здійснення окремих видів діяльності, виробництв, робіт становить підвищену небезпеку, що потре­бує відповідного порядку отримання офіцій­них документів, здійснення контрольно- наглядової діяльності, складання відповідної статистики тощо. Звідси дозвільна діяльність включає державну реєстрацію, під якою ми розуміємо одну з форм дозвільної діяльності, яка уявляє собою комплекс дій, що спрямо­вані на одержання від органів державної ви­конавчої влади або місцевого самоврядуван­ня свідоцтва (посвідчення, іншої форми до­кумента), які надають заявнику право на здійснення певної діяльності, використанням окремих предметів, речовин, матеріалів.

Суб’єктами дозвільно-реєстраційної діяльності в МВС виступають: Державна автомобільна інспекція МВС України, підрозділи дозвільної сис­теми та ліцензування поліції громадської безпеки МВС України (надалі - дозвільні підрозділи), Державна міграційна служба тощо.

Переходячи до розгляду дозвільної діяльності ДАІ МВС Укра­їни, слід наголосити, що дозвільні документи, які видаються підрозділами ДАІ МВС України, мають всі основні ознаки, при­таманні правовим формам адміністративної діяльності, а саме: 1) наявність правової регламентації у нормативно-правових актах або їх формальна визначеність; 2) наявність юридичних наслідків; 3) спрямованість на реалізацію державно-владних повноважень, притаманних виконавчій владі.

Дійсно, прийняття дозвільних документів пов’язане з воле­виявленням суб’єкта виконавчої влади - ДАІ МВС України, право якого щодо здійснення дозвільної діяльності визначене законодавством, а саме ст. 52-1 Закону України «Про дорожній рух» [8]. При цьому відповідні дозвільні дії працівники підрозді­лів ДАІ МВС України здійснюють з метою реалізації державно- владних повноважень щодо забезпечення громадської безпеки у сфері безпеки дорожнього руху.

На сьогодні підрозділи ДАІ МВС України мають право вида­вати наступні дозвільні документи: 1) дозволи на керування транспортними засобами; 2) дозволи на рух транспортних за­собів з надгабаритними, великоваговими, небезпечними ван­тажами, параметри яких установлені законодавством; 3) пого­дження проведення ремонту та реконструкційних робіт авто­мобільних доріг; 4) погодження проектів конструкцій транспор­тних засобів у частині дотримання вимог щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; 5) погодження поданих у встановле­ному порядку пропозицій стосовно обладнання засобами орга­нізації дорожнього руху місць виконання дорожніх робіт, прое­ктів та схем організації дорожнього руху тощо; 6) погодження на рух транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів; 7) свідоцтва про допуск до перевезення небезпечних вантажів; 8) спеціальні дозволи на використання спеціальних звукових та світлових пристроїв; 9) дозволи на проведення перевірки технічного стану колісних транспортних засобів під час державного технічного огляду.

Виходячи з назв дозвільних документів, їх можна система­тизувати у три групи: дозволи (у тому числі спеціальні), пого­дження, свідоцтва.

Якщо проаналізувати документи, які приймаються у процесі здійснення дозвільної діяльності ДАІ МВС України у сфері за­безпечення безпеки дорожнього руху, можна зазначити, що но­рмативно-правові акти, якими врегульовано відносини щодо видачі дозвільних документів, в основному не визначають рек­візити, які повинні міститись у них, спосіб фіксування інфор­мації, що зазначається у документах дозвільного характеру, та назву, а іноді називають дозвільні документи по-різному. Так, згідно зч. 4 ст. 35 Закону України «Про дорожній рух», держа­вний технічний огляд транспортних засобів, що призначені для експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користу­вання та зареєстровані в підрозділах ДАІ МВС України, здійс­нюється цими підрозділами, а перевірка технічного стану цих транспортних засобів під час проведення державного технічно­го огляду - уповноваженими суб’єктами господарювання на підставі дозволу, виданого ДАІ МВС України. Але згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 09.07.2008 № 607 «Про затвердження Порядку надання суб’єктам господарюван­ня повноважень на проведення перевірки технічного стану ко­лісних транспортних засобів під час державного технічного огляду» ДАІ МВС України на підставі позитивного висновку пі­сля внесення в реєстр надає суб’єктові господарювання витяг з реєстру, що є документом, на підставі якого здійснюється да­ний вид господарської діяльності. Виходячи з вищенаведе- ного, маємо суперечності в законодавстві, тобто Закон України «Про дорожній рух» називає дозвільний документ дозволом, а постанова Кабінету Міністрів України - витягом з реєстру.

Проаналізувавши чинне законодавство, яке регулює діяль­ність Державної автомобільної інспекції зокрема, слід вказати на відсутність визначення документів дозвільного характеру та їх переліку. Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» документ дозвільного характеру визначається як дозвіл, висновок, погодження, сві­доцтво тощо, який дає суб’єкту господарювання право на про­вадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності. Річ у тому, що таке тлумачення дає підставу органам вла­ди дуже вільно трактувати поняття «документ дозвільного ха­рактеру».

Крім того, можна виділити наступні види дозвільних доку­ментів ДАІ МВС України у сфері забезпечення громадської без­пеки: дозволи як офіційні акти, що визначені чинним законо­давством як дозволи; дозвільні документи як офіційні акти, що визначені чинним законодавством як право на керування транспортним засобом, погодження, свідоцтво тощо.

Таким чином, під дозвільними документами, які видаються Державною автомобільною інспекцією МВС України, слід розу­міти індивідуальний письмовий адміністративно-правовий акт, що видається зазначеними підрозділами і є підставою реаліза­ції права на здійснення певного виду діяльності, безпечного для стану громадської безпеки, без якого певний суб’єкт не має права на провадження окремих дій у сфері дорожнього руху.

Враховуючи викладене, слід зробити висновок, що, по- перше, дозвільна діяльність органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадської безпеки є складовою дозвільної сис­теми у широкому розумінні. На основі такого підходу дозвільну діяльність органів внутрішніх справ доцільно розглядати як спосіб (засіб) забезпечення громадської безпеки; по-друге, гро­мадську безпеку слід розуміти як систему суспільних відносин, опосередкованих джерелами підвищеної небезпеки, що регу­люються юридичними, технічними й організаційними нормами з метою попередження та усунення загрози для життя і здо­ров’я людей, матеріальних цінностей і навколишнього середо­вища; по-третє, через аналіз форм адміністративної діяльності зазначених підрозділів виділено види дозвільних документів, які надають підрозділи дозвільної системи та ліцензування ДЛБ МВС України та ДАІ МВС України.

Так, дозвільні підрозділи мають право надавати дозвільні адміністративні послуги з: оформлення до­зволу на придбання і перевезення вогнепаль­ної зброї, боєприпасів та вибухових матеріа­лів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; оформлення дозволу на відкриття та функціонування об’єктів дозві­льної системи з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об’єктів, відповідно до Положення про дозвільну сис­тему; зберігання вогнепальної зброї, боєпри­пасів до неї, інших предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система; збері­гання і носіння зброї, що належить підпри­ємствам, установам, організаціям, під час виконання службових обов’язків; ввезення з-за кордону та вивезення з України зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поши­рюється дозвільна система; транзит через територію України зброї, боєприпасів, вибу­хових матеріалів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; виготов­лення печаток і штампів установам, органі­заціям, суб’єктам підприємницької діяльнос­ті; оформлення документів, пов’язаних з на­данням згоди установам, організаціям та суб’єктам підприємницької діяльності на укладення договорів з громадянами щодо виконання робіт, пов’язаних з виготовлен­ням, придбанням, зберіганням, обліком, охо­роною, перевезенням предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система; пере­оформлення зброї за місцем її обліку з одно­го власника на іншого.

Підрозділи ДАІ видають дозволи на: пе­реобладнання або заміну номерного агрега­ту, оформлення допуску до перевезення не­безпечних вантажів; на встановлення і вико­ристання на транспортних засобах спеціаль­них звукових і/або світлових сигнальних пристроїв синього або жовтого кольору; пе­ревезення великогабаритних, великовагових, небезпечних та спеціальних вантажів; право проведення технічних оглядів транспортних засобів спеціально уповноваженими комісі­ями.

Підрозділи Департаменту громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб Національної поліції УкраїниУкраїни мають право надавати дозвільні адміністративні по­слуги з: надання дозволу чи відмови у на­данні дозволу на імміграцію; видачі та обмі­ну паспортів.

Підрозділи державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ видають сертифікаційні документи на технічні засоби охоронного призначення, що застосовуються на території України, і які також є однією з форм дозвільної діяльності про, що йшлося вище; ліцензії з надання послуг по охороні державної, колективної і приватної власнос­ті, монтажу, ремонту і профілактичному об­слуговуванню засобів охоронної сигналіза­ції.

Науково-дослідні установи системи МВС можуть надавати дозвільні адміністративні послуги із сертифікації технологічних про­цесів, обладнання та матеріалів, технічного захисту інформації.

Таким чином, правила видачі дозволів врегульовано багатьма нормативними акта­ми, причому, різної юридичної сили, зокрема Верховної Ради України, Кабінету Міністрів, МВС України. Такий стан речей навряд чи можна визнати задовільним. Адже, напри­клад, правила видачі дозволів на придбання та зберігання (носіння) вогнепальної зброї визначено наказом МВС, а газової зброї - постановою Кабінету Міністрів, що, звичай­но є нелогічним.

**Провадження по реєстрації автотранспортних засобів.**Правовою підставою для здійснення провадження по реєстрації автотранспортних засобів є Закон України «Про дорожній рух», Постанова КМУ «Про затвердження Правил державної реєстрації та обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів та мотоколясок» від 07.09.1998р. №1388.[[115]](#footnote-115)

Даним порядком встановлюється єдина на території України процедура державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів, оформлення та видачі реєстраційних документів і номерних знаків.

Встановлений порядок реєстрації є обов’язковим для всіх юридичних та фізичних осіб, які є власниками транспортних засобів, виробляють чи експлуатують їх. Представники власників транспортних засобів виконують обов’язки та реалізують права таких власників у межах наданих їм повноважень.

Експлуатація транспортних засобів, що не зареєстровані (не перереєстровані) у підрозділах Державтоінспекції та без номерних знаків, що відповідають державним стандартам, а також ідентифікаційні номери складових частин яких не відповідають записам у реєстраційних документах або знищені чи підроблені, забороняється.

Суб’єктом проведення державної реєстрація транспортних засобів виступають підрозділи Державтоінспекції з метою здійснення контролю за відповідністю конструкції та технічного стану транспортних засобів установленим вимогам стандартів, правил і нормативів, дотриманням законодавства, що визначає порядок сплати податків і зборів (обов’язкових платежів), використанням транспортних засобів в умовах воєнного і надзвичайного стану, а також для ведення їх обліку та запобіганню вчиненню щодо них протиправних дій.

Державний облік зареєстрованих транспортних засобів передбачає реєстрацію, накопичення, узагальнення, зберігання і передачу інформації про такі засоби та відомостей про їх власників, які вносяться до Єдиного державного реєстру Державтоінспекції.

Місце реєстрації транспортних засобів визначається наступним чином. Транспортні засоби, що належать фізичним особам, реєструються за місцем їх проживання. У разі виникнення обставин, що перешкоджають державній реєстрації таких транспортних засобів за місцем проживання власників, дозволяється, як виняток, з дозволу керівників підрозділів Державтоінспекції проведення їх державної реєстрації за місцем проживання родичів власників за їх письмовою згодою.

Транспортні засоби, що належать іноземцям та особам без громадянства, які тимчасово перебувають в Україні, реєструються на встановлений відповідно до законодавства строк їх перебування в Україні за адресою, що зазначена у міграційній картці або зареєстрована у відповідних органах та підрозділах Державної міграційної служби, за умови подання до підрозділів Державтоінспекції письмової згоди приймаючої сторони.

Транспортні засоби юридичних осіб реєструються за місцезнаходженням таких осіб. Якщо стоянка транспортних засобів розташована за місцезнаходженням філій або представництв юридичних осіб, такі транспортні засоби реєструються за місцем їх стоянки. У свідоцтві про реєстрацію (технічному паспорті) зазначається юридична особа, якій належать транспортні засоби, місцезнаходження такої особи та стоянки.

Транспортні засоби реєструються за юридичними та фізичними особами в реєстраційно-екзаменаційних підрозділах Державтоінспекції.

Транспортні засоби, що належать декільком фізичним або юридичним особам (співвласникам), за їх письмовою заявою реєструються за однією з таких осіб. У разі відсутності одного із співвласників державна реєстрація транспортних засобів проводиться на підставі його письмової заяви. Справжність підпису такого співвласника засвідчується нотаріально.

Транспортні засоби, що належать фізичним особам - підприємцям, реєструються за ними як за фізичними особами.

Власники транспортних засобів та особи, що експлуатують такі засоби на законних підставах, або їх представники зобов’язані зареєструвати (перереєструвати) транспортні засоби протягом десяти діб після придбання (одержання) або митного оформлення, або тимчасового ввезення на територію України, або виникнення обставин, що є підставою для внесення змін до реєстраційних документів. Строк державної реєстрації продовжується у разі подання документів, які підтверджують відсутність можливості своєчасного її проведення власниками транспортних засобів (хвороба, відрядження або інші поважні причини).

Транспортні засоби, тимчасово ввезені на митну територію України для власного користування більш як на два місяці, підлягають державній реєстрації в підрозділах Державтоінспекції на строк, визначений Держмитслужбою.

Початковою стадією проведення державної реєстрації автотранспортних засобів є стадія порушення провадження. Відправною крапкою державної реєстрації транспортних засобів є подання власником або його законним представником відповідної заяви і документів, що посвідчують їх особу, підтверджують правомірність придбання, отримання, ввезення, митного оформлення транспортних засобів, оцінку їх вартості, відповідність конструкції транспортних засобів установленим вимогам безпеки дорожнього руху, а також вимогам, які є підставою для внесення змін до реєстраційних документів.

Документами, що підтверджують правомірність придбання транспортних засобів, їх складових частин, що мають ідентифікаційні номери, є засвідчені підписом відповідної посадової особи, що скріплений печаткою:

* довідка-рахунок, видана суб’єктом господарювання, діяльність якого пов’язана з реалізацією транспортних засобів та їх складових частин, що мають ідентифікаційні номери;
* договори та угоди, укладені на товарних біржах на зареєстрованих у Департаменті Державтоінспекції бланках, інші засвідчені в установленому порядку документи, що встановлюють право власності на транспортні засоби;
* копія рішення суду, засвідчена в установленому порядку, із зазначенням юридичних чи фізичних осіб, які визнаються власниками транспортних засобів, марки, моделі, року випуску таких засобів, а також ідентифікаційних номерів їх складових частин;
* довідка органу соціального захисту населення або управління виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, що виділили автомобіль або мотоколяску;
* акт приймання-передачі транспортних засобів, виданий підприємством-виробником або підприємством, яке переобладнало чи встановило на транспортний засіб спеціальний пристрій згідно із свідоцтвом про погодження конструкції транспортного засобу щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, із зазначенням ідентифікаційних номерів такого транспортного засобу та конкретного одержувача;
* вантажна митна декларація або видане митним органом посвідчення про реєстрацію в підрозділах Державтоінспекції транспортних засобів чи їх складових частин, що мають ідентифікаційні номери;
* договір фінансового лізингу.

Для державної реєстрації транспортних засобів, що перебували в експлуатації і зняті з обліку в підрозділах Державтоінспекції, крім зазначених документів, що підтверджують правомірність їх придбання, подається свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу (технічний паспорт) та копія реєстраційної картки, що додається до свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу на пластиковій основі, з відміткою підрозділу Державтоінспекції про зняття транспортного засобу з обліку. Перед відчуженням, передачею зазначені транспортні засоби повинні бути зняті з обліку в підрозділах Державтоінспекції.

Державна реєстрація транспортних засобів проводиться за умови сплати їх власниками передбачених законодавством податків і зборів (обов’язкових платежів), а також внесення в установленому порядку платежів за проведення огляду транспортних засобів, державну реєстрацію (перереєстрацію), зняття з обліку, відшкодування вартості бланків реєстраційних документів та номерних знаків.

У разі коли власники транспортних засобів мають заборгованість із сплати штрафу за порушення правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху, їм може бути відмовлено в проведенні державної реєстрації (перереєстрації), знятті з обліку транспортного засобу.

Під час проведення державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку транспортні засоби, крім випадків вибракування їх у цілому, підлягають огляду та дослідженню з метою звірення ідентифікаційних номерів їх складових частин з номерами, зазначеними у поданих власником для реєстрації документах, визначення їх справжності та проведення перевірки за Єдиним державним реєстром Державтоінспекції та автоматизованою базою даних про розшукувані транспортні засоби, встановлення відповідності конструкції і технічного стану транспортних засобів обов’язковим вимогам правил, нормативів і стандартів України.

Огляд проводиться уповноваженими працівниками підрозділів Державтоінспекції за місцем реєстрації транспортних засобів, а дослідження - фахівцями експертної служби МВС або іншими спеціалістами, що мають свідоцтво про право проведення відповідного виду експертних досліджень і внесені до Реєстру атестованих судових експертів. За результатами огляду в документах, які подаються для державної реєстрації, уповноважений працівник підрозділу Державтоінспекції робить відповідну відмітку або складає акт технічного огляду. До зазначених документів додається відповідний висновок фахівця.

Після проведення процедури вивчення та аналізу поданих для реєстрації документів, за відсутності підстав, що перешкоджають або взагалі роблять неможливою державну реєстрацію автотранспортних засобів, уповноважена особа підрозділу Державтоінспекції приймає рішення про реєстрацію або відмову в проведенні державної реєстрації.

При прийнятті позитивного рішення про реєстрацію, на зареєстровані транспортні засоби видаються свідоцтва про реєстрацію, а також номерні знаки, що відповідають державному стандарту України: два номерні знаки - на автотранспорт, один - на мототранспорт, мопед, причіп та напівпричіп, дозволи на встановлення на транспортних засобах спеціальних світлових і (або) звукових сигнальних пристроїв. У свідоцтві про реєстрацію транспортного засобу ідентифікаційний номер двигуна не зазначається.

Свідоцтво про реєстрацію (технічний паспорт), технічний талон та номерні знаки старого зразка діють до їх заміни на свідоцтво про реєстрацію та номерні знаки нового зразка.

Вивезення (пересилання) за межі України номерних знаків, виданих на території України, окремо від транспортних засобів, на які вони видані, не дозволяється.

У разі коли власники транспортних засобів переїхали у зв’язку із зміною місця проживання до іншого регіону - Автономної Республіки Крим, області, мм. Києва чи Севастополя або придбали транспортні засоби, зареєстровані в іншому регіоні, підрозділи

Державтоінспекції за новим місцем державної реєстрації транспортних засобів надсилають за попереднім місцем їх державної реєстрації запит, відповідь на який необхідно дати протягом 10 днів.

До одержання підтвердження з місця попередньої державної реєстрації, власникам транспортних засобів видаються номерні знаки і не більш як на три місяці тимчасовий реєстраційний талон.

Після закінчення строку дії тимчасового реєстраційного талона експлуатація транспортних засобів не допускається.

У разі коли транспортні засоби перебували в експлуатації за межами України і були зареєстровані у відповідних органах іншої держави, обов’язковим є подання до підрозділів Державтоінспекції реєстраційних або прирівняних до них документів такої держави з відміткою про зняття їх з обліку.

Для державної реєстрації транспортних засобів, що ввозяться на митну територію України тимчасово, у разі переселення громадян на постійне місце проживання, як спадщина за законом, що відкрита за її межами на користь резидента, обов’язковим також є подання до підрозділів Державтоінспекції довідки з посольства (консульства) відповідної країни про проживання власників у цій країні та про дійсність реєстраційних або прирівняних до них документів країн вивезення транспортних засобів.

На період до одержання підрозділами Державтоінспекції інформації про митне оформлення транспортних засобів власникові видаються номерні знаки і не більш як на три місяці тимчасовий реєстраційний талон. До реєстраційних та облікових документів вносяться відомості про заборону відчуження і передачі права користування і (або) розпорядження транспортними засобами, дату їх зворотного вивезення та інші обмеження, які встановлюються митними органами.

Після закінчення строку дії тимчасового реєстраційного талона експлуатація транспортних засобів не допускається.

Державна реєстрація транспортних засобів під зобов’язання про їх зворотне вивезення проводиться виключно за наявності документа, що підтверджує їх реєстрацію за межами України (крім транспортних засобів, що належать дипломатичним представництвам іноземних держав, міжнародним, міжурядовим організаціям та їх співробітникам, які не є резидентами України).

Державна реєстрація тимчасово ввезених на митну територію України транспортних засобів, що належать дипломатичним представництвам іноземних держав, міжнародним, міжурядовим організаціям та їх співробітникам, які не є резидентами України, може проводитися на підставі документів, що підтверджують право власності, користування і (або) розпорядження такими засобами без надання документа, що підтверджує їх реєстрацію за межами України.

Національні номерні знаки і документи про реєстрацію (про право власності, користування або розпорядження) транспортних засобів іноземних держав, з яких вони тимчасово ввезені на митну територію України під зобов’язання про зворотне вивезення, здаються на зберігання до підрозділів Державтоінспекції, що є умовою тимчасового обліку транспортних засобів, і повертаються власникам в установленому МВС порядку після зняття таких засобів з обліку. На зазначені транспортні засоби видаються номерні знаки та свідоцтва про реєстрацію із зазначенням строку тимчасового ввезення, який встановлюється митними органами відповідно до митного законодавства та зазначається у документах про митне оформлення таких засобів.

Після закінчення строку тимчасового ввезення транспортні засоби вважаються незареєстрованими.

Відмова в проведенні державної реєстрації автотранспортних засобів повинна бути мотивованою та прийнятою в межах строків визначених законом України «Про звернення громадян». Відмова може бути оскаржена як до вищестоящого органу Державтоінспекції або до суду в порядку адміністративного судочинства. В даному випадку відповідним судом, що уповноважений розглянути законність відмови буде окружний адміністративний суд за місцем знаходження суб’єкта оскарження – підрозділу Державтоінспекції. Крім того, в порядку встановленому законом України «Про прокуратуру» відповідна відмова в державній реєстрації може бути опротестована прокурором.

Пропонуємо розглянути теоретичний та практичний аспект владно-управлінської діяльності Національної поліції УкраїниУкраїни, щодо здійснення дозвільного провадження спрямованого на **оформлення дозволу на придбання, зберігання зброї.**

Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 17 червня 1992 р. № 2471-12 «Про право власності на окремі види майна» правом придбання мисливської гладкоствольної зброї користуються громадяни України, які досягли 21-річного віку, а мисливської нарізної зброї - 25-річного віку, на холодну та пневматичну зброю - 18-річного віку. Кількість зброї, яку може мати громадянин України, не обмежена, однак власник зброї повинен забезпечити її безумовну схоронність. У разі наявності трьох і більше одиниць вогнепальної, пневматичної зброї, арбалетів приміщення (будинок, квартира тощо) або сейф (шафа) для її зберігання повинні бути обладнані охоронною сигналізацією, автономною або з виводом на пульт централізованої охорони органів внутрішніх справ.

Особливу роль в даному питанні відіграють органи внутрішніх справ. Уся діяльність ОВС щодо здійснення дозвільної системи ґрунтується на суворому дотриманні законності. Посадові особи, які виконують ці функції, організовують свою роботу відповідно до законодавства, нормативних актів МВС України.

Слід зазначити, що на сьогодні МВС організує виконання вимог дозвільної системи через свої структурні підрозділи поліції громадської безпеки (управління дозвільної системи та ліцензування Департаменту громадської безпеки МВС, управління МВС України на транспорті, старших інспекторів, інспекторів дозвільної системи, а також дільничних інспекторів поліції міськ-, райлінорганів внутрішніх справ.

Основними завданнями органів внутрішніх справ є запобігання порушенням порядку виготовлення, придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної калібру понад 4,5 мм та швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду зброї і холодної зброї (арбалети, мисливські ножі тощо), пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, боєприпасів до зброї і вибухових матеріалів, попередження випадків їх втрат, крадіжок, використання не за призначенням та з протиправною метою.

Придбана громадянами гладкоствольна, нарізна, комбінована мисливська вогнепальна, пневматична та холодна зброя протягом десяти днів з дня придбання має бути зареєстрована в органах внутрішніх справ за місцем проживання власника з одержанням дозволу на її зберігання, носіння.

Для одержання дозволу на зберігання, носіння вогнепальної мисливської, гладкоствольної, нарізної, комбінованої та пневматичної зброї, арбалетів власниками в органи внутрішніх справ подаються:

* письмове клопотання щодо видачі дозволу на ім’я керівника органу внутрішніх справ;
* три фотокартки розміром 3 х 4 см;
* дублікат дозволу на придбання зброї з відміткою магазину про продану зброю або інший документ, що засвідчує джерело надходження та приналежність зброї;
* платіжне доручення (квитанція) банку про оплату послуг за реєстрацію зброї;
* копію договору страхування, якщо такий не надавався при отриманні дозволу на придбання зброї.

Для одержання в органах внутрішніх справ дозволу на придбання мисливської нарізної, комбінованої, гладкоствольної, пневматичної зброї, арбалетів громадянами подаються такі документи:

* письмове клопотання щодо видачі дозволу на ім’я керівника органу внутрішніх справ;
* заповнена картка-заява;
* медичний висновок лікувального закладу про відсутність протипоказань, що перешкоджають придбанню зброї;
* копію договору страхування;
* довідка про проходження вивчення матеріальної частини зброї,
* правил поводження з нею та застосування;
* платіжне доручення (квитанція) установи банку про оплату послуг за видачу такого дозволу;
* довідка про наявність чи відсутність судимості.

Для одержання дозволу на придбання інших видів холодної зброї, її сучасних копій (катани, мечі, шаблі, кортики, кинджали тощо) з метою їх колекціонування громадяни в органи внутрішніх справ за місцем проживання подають заяву та квитанцію про оплату послуг за видачу дозволу.

Подані для отримання дозволу документи ретельно вивчаються та перевіряються уповноваженою посадовою особою. В особливих випадках інспектор дозвільної системи має право додатково перевірити подані заявником документи. Після проведеної перевірки та аналізу поданих документів орган внутрішніх справ видає дозвіл на зберігання такої зброї, або відмовляє в його видачі з обов’язковим обґрунтуванням прийнятого рішення.

Видача дозволів громадянам на придбання, зберігання, носіння і використання зброї здійснюється після проведеного з ними вивчення матеріальної частини зброї, правил поводження з нею, її застосування та прийняття відповідних заліків. Вивчення проводиться фахівцями відповідних підприємств, установ, організацій, що згідно зі статутом мають на це право, за затвердженою МВС України програмою.

Мисливські ножі придбаються громадянами з дозволу органу внутрішніх справ на право зберігання і носіння мисливської вогнепальної зброї, а також арбалетів, що використовуються громадянами виключно для полювання. При цьому в дозволі на право

зберігання і носіння зброї магазином робиться відмітка про реалізацію такого ножа.

Особам, які мають нагородну вогнепальну зброю (пістолети, револьвери, гвинтівки, карабіни, мисливські рушниці), органами внутрішніх справ видаються дозволи на її зберігання без зазначення строку їх дії з позначкою «Нагородна». Нагородною вважається зброя, одержана в порядку, встановленому законодавством України.

Генерали, адмірали і офіцери Збройних Сил України, інших військових формувань, а також особи вищого, старшого та середнього начальницького складу органів внутрішніх справ України, які мають нагородну зброю, при звільненні в запас або відставку зобов’язані в місячний термін зареєструвати таку зброю в органах внутрішніх справ за місцем проживання і одержати дозвіл на її зберігання.

Подарована мисливська нарізна, гладкоствольна вогнепальна, пневматична та холодна зброя може бути зареєстрована, якщо особа, якій вона подарована, має дозвіл на її придбання.

Облік власників мисливської вогнепальної нарізної, гладкоствольної, пневматичної, а також холодної зброї здійснюється в книзі обліку власників мисливської вогнепальної, пневматичної зброї, а також холодної зброї. Відомості про наявність такої зброї в громадян заносяться в автоматизовану інформаційну систему (АІС) «Арсенал».

На кожну особу, яка володіє вогнепальною мисливською, пневматичною, а також холодною нагородною зброєю зброєю (крім відомчої зброї), заводиться особова справа. Особові справи власників нарізної вогнепальної зброї ведуться в управліннях (відділах) адміністративної служби поліції ГУМВС України в Автономній Республіці Крим, м.Києві, Київській області УМВС України в областях, м. Севастополі, а на власників гладкоствольних мисливських рушниць, пневматичної та холодної зброї - у міськрайорганах внутрішніх справ.

Облікова справа на об’єкт дозвільної системи складається із двох розділів: у першому зосереджуються матеріали, які стали підставою для відкриття об’єкта (листування, пов’язане з одержанням дозволів на виготовлення, ремонт, придбання, зберігання, перевезення, використання предметів і матеріалів, відкриття та функціонування підприємств і майстерень, на які поширюється дозвільна система, платіжні доручення (квитанції) про оплату послуг, пов’язаних з видачею дозволів, копії актів перевірки, інформацій і подань про виявлені порушення і відповіді на них); у другому – списки особового складу охорони, дані про осіб, які виконують роботи, пов’язані з виготовленням, ремонтом, зберіганням, придбанням, обліком, охороною, перевезенням і використанням підконтрольних предметів і матеріалів, матеріали перевірки зазначених осіб, дислокації постів охорони, довідки про складання заліків на знання матеріальної частини зброї, правил поводження з нею та порядку застосування тощо.

Облікові справи зберігаються постійно у працівників дозвільної системи. У разі ліквідації об’єкта облікова справа здається в архів, а при передачі об’єкта під контроль іншого органу внутрішніх справ – пересилається останньому.

У чергових частинах міськрайорганів внутрішніх справ працівником, який здійснює дозвільну систему, ведеться картотека власників мисливської вогнепальної, пневматичної та холодної зброї, яка використовується для перевірки осіб, затриманих за різні правопорушення, а також для інформування нарядів поліції.

Дозволи на придбання зброї видаються громадянам органами внутрішніх справ після пред’явлення паспорта або документа, який засвідчує особу. Невикористані дозволи мають бути повернені в органи внутрішніх справ.

Військовослужбовці Збройних Сил України, інших військових формувань, а також особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України дозволи на придбання, зберігання мисливської, гладкоствольної, нарізної, комбінованої вогнепальної, пневматичної і холодної зброї одержують після подання відповідного рапорту, довідки з місця роботи, платіжного доручення (квитанції) установи банку про оплату послуг за видачу такого дозволу та заповненої картки-заяви.

Бланк посвідчення на право зберігання та носіння зброї може бути виготовлений з полімерних матеріалів у вигляді пластикової картки й отримуватися на однакових умовах з іншим бланком посвідчення на вибір заявника.

Усі види дозволів на придбання, зберігання, перевезення та використання спеціально визначених предметів і матеріалів, а також відкриття та функціонування підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, мають зберігатися в підрозділах дозвільної системи, у місцях, що виключають доступ до них сторонніх осіб.

**Висновки до питання.** Суб’єктами дозвільно-реєстраційної діяльності в МВС виступають: Державна автомобільна інспекція МВС України, підрозділи дозвільної сис­теми та ліцензування поліції громадської безпеки МВС України (надалі - дозвільні підрозділи), Державна міграційна служба тощо.

Дозвільні підрозділи мають право надавати дозвільні адміністративні послуги з: оформлення до­зволу на придбання і перевезення вогнепаль­ної зброї, боєприпасів та вибухових матеріа­лів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; оформлення дозволу на відкриття та функціонування об’єктів дозві­льної системи з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об’єктів, відповідно до Положення про дозвільну сис­тему; зберігання вогнепальної зброї, боєпри­пасів до неї, інших предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система; збері­гання і носіння зброї, що належить підпри­ємствам, установам, організаціям, під час виконання службових обов’язків; ввезення з-за кордону та вивезення з України зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поши­рюється дозвільна система; транзит через територію України зброї, боєприпасів, вибу­хових матеріалів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; виготов­лення печаток і штампів установам, органі­заціям, суб’єктам підприємницької діяльнос­ті; оформлення документів, пов’язаних з на­данням згоди установам, організаціям та суб’єктам підприємницької діяльності на укладення договорів з громадянами щодо виконання робіт, пов’язаних з виготовлен­ням, придбанням, зберіганням, обліком, охо­роною, перевезенням предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система; пере­оформлення зброї за місцем її обліку з одно­го власника на іншого.

Облік власників мисливської вогнепальної нарізної, гладкоствольної, пневматичної, а також холодної зброї здійснюється в книзі обліку власників мисливської вогнепальної, пневматичної зброї, а також холодної зброї. Відомості про наявність такої зброї в громадян заносяться в автоматизовану інформаційну систему (АІС) «Арсенал».

На кожну особу, яка володіє вогнепальною мисливською, пневматичною, а також холодною нагородною зброєю зброєю (крім відомчої зброї), заводиться особова справа.

У чергових частинах міськрайорганів внутрішніх справ працівником, який здійснює дозвільну систему, ведеться картотека власників мисливської вогнепальної, пневматичної та холодної зброї, яка використовується для перевірки осіб, затриманих за різні правопорушення, а також для інформування нарядів поліції.

**ВИСНОВКИ ДО ТЕМИ:**

Виходячи з вищенаведеного можливо зробити певні висновки, а саме:

Об’єкт державної реєстрації - матеріальні та нематеріальні блага або права фізичних чи юридичних осіб та юридичні факти.

Реєстраційному провадженню притаманні певні процесуальні особливості:

1. В основі провадження є діяльність уповноважених органів публічної реєстрації, їх посадових осіб щодо офіційного визнання законності відповідного об’єкту реєстрації.
2. В процесі реєстраційного провадження відбувається офіційне визнання та фіксацію юридичних фактів.
3. Реєстраційне провадження є спеціальною процедурою створення та наділення правосуб’єктністю юридичних осіб.
4. В процесі здійснення, в момент державної реєстрації особи набувають певних прав; певні правові документи набувають своєю юридичної сили.
5. В процесі здійснення провадження, передбачено введення спеціальних державних реєстрів.

Реєстраційне провадження - це регламен­тована нормами адміністративно-процесуального права особлива, владна діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, їх посадових осіб щодо офіційного визнання законності відповідного об’єкту реєстрації.

Дозвільна система - особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання об ‘єктів матеріального світу; доступу до інформації, користування нею та її поширення; в «їзду в Україну, виїзду з неї та пересування її тери­торією; організації і функціонування окремих підприємств та за­кладів, а також здійснення будь-якої іншої діяльності, що передба­чає обов ‘язкову наявність дозволу з боку уповноважених органів.

Ознаки дозвільної системи:

* її загальнодержавний характер;
* виконавчо-розпорядчий характер;
* організуючий та підзаконний характер;
* здійснюється особливою групою державних органів;
* має попереджувальний (профілактичний) характер;
* її сутність складають встановлені нормативно-правовими актами правила діяльності, дії або поведінка громадян, юридичних осіб, державних органів і їх посадових осіб та контроль і нагляд за їх виконанням;
* елементами правовідносин, що складаються в сфері дозвільної системи, є: а) її суб’єкти; б) об’єкти; в) видача дозволів; г) здійснення контрольно-наглядової діяльності уповноваженими суб’єктами за дотриманням загальнообов’язкових правил дозвільної системи; д) попередження та припинення правопорушень, притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, які порушують правила дозвільної системи.

Дозвільна система передбачає отримання особливих дозвільних докумен­тів, таких як: спеціальний дозвіл, ліцензія, сертифікат якості тощо.

Ліцензія - документ державного зразка, який засвідчує пра­во ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов.

Дозвільне провадження - регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації, в ході якої вирішуються питання про забезпечення реалізації прав фізич­них та юридичних осіб на виконання певних дій або зайняття певними видами діяльності шляхом надання їм відповідного дозволу.

Стадії дозвільного провадження:

1) порушення дозвільного провадження (підставами порушення є подача заяви зацікавленою в одержанні дозволу особою);

2) безпосереднє вивчення компетентним органом публічної адміністрації поданих документів або обстеження приміщень, ре­чей щодо відповідності їх вимогам дозвільної системи;

3) прийняття рішення;

4) оскарження та опротестування прийнятих рішень;

5) виконання прийнятого рішення (видача дозволу).

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ:**

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, курсанту необхідно:

* 1. Проаналізувати міждисциплінарні зв’язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.
  2. Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів МВС.
  3. Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.
  4. Відповідно до робочої навчальної програмами з дисципліни, скласти необхідні службові документи.
  5. Опанувати питання для самостійної підготовки та самоконтролю:
* дайте визначення об’єкту реєстрації та класифікуйте їх на окремі групи;
* визначте різницю між матеріальними та нематеріальними об’єктами реєстрації, а також юридичними фактами;
* визначте ознаки реєстраційного провадження;
* сформулюйте необхідність ведення державних реєстрів;
* визначте суб’єктів реєстраційного провадження;
* дайте визначення поняття «дозвільна система»;
* визначте види об’єктів дозвільної системи;
* зазначте види дозвільних документів та охарактеризуйте кожний з них;
* визначте основні стадії дозвільного провадження;
* розкрийте роль ОВС в здійснення реєстраційно-дозвільних процедур.

**ТЕМА 15. НОРМОТВОРЧІ ПРОЦЕДУРИ**

**П Л А Н**

1. Рекомендована література
2. Мета лекції
3. Вступ
4. Провадження по прийняттю правових та індивідуальних актів управління
5. Структура та особливості здійснення нормотворчих проваджень.16
6. Висновки
7. Методичні поради щодо підготовки даної теми

**РЕКОМЕНДОВАНА Література:**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2011 р. - № 9. - стор. 429. - стаття 58.
3. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 18.07.2007 № 950 // Офіційний вісник України. - 2007 р. - № 54. - стор. 21. - стаття 2180. - код акту 40517/2007
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон україни від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. - N 38.- ст.385.
5. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України : Наказ МЮУ від 12.04.2005 № 34/5 // Офіційний вісник України . - 2005 р. - № 15. - стор. 312. - стаття 799, код акту 32062/2005
6. Концепція адміністративної реформи в Україні: Схвалена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 // Урядовий кур’єр. – 1998. – 02 серпня.
7. Наказ МВС України від 21.03.2008 р. № 123 «Про організацію діяльності Управління юридичного забезпечення Національної поліції УкраїниУкраїни та підрозділів юридичного забезпечення органів внутрішніх справ України».
8. Наказ МВС України від 31.10.2003 р. № 1350 «Про затвердження Положення про Управління правового забезпечення Головного штабу МВС України».
9. Наказ МВС України від 31.10.2003 р. № 1351 «Про затвердження Типового положення про підрозділи юридичного забезпечення органів внутрішніх справ України».
10. Наказ МВС України від 13.03.2007 № 72 «Про затвердження Положення про Експертну раду МВС України з питань нормотворчої роботи».
11. Наказ МВС України від 20.11.2007 № 440 «Про затвердження Регламенту Національної поліції УкраїниУкраїни».
12. Наказ МВС України від 08.07.2008 № 330 «Про затвердження Порядку здійснення договірної роботи в Міністерстві внутрішніх справ України», змінений наказом МВС від 26.02.2009 № 82.
13. Наказ МВС від 27.07.2012 № 649 «Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України».
14. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
15. Основи адміністративного судочинства в Україні. (навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік) / За заг. ред. Александрової Н.В., Куйбіди Р.О., -К.: Конус-Ю, 2006. -256 с.
16. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине.: Учебное пособие. Издание третье, переработанное и дополненное. — Х.:ООО «Одиссей, 2007. —360 с.
17. Білоусов Ю.В. Виконавче провадження: Навч. посіб.- К.: Прецедент, 2005.- 192 с.
18. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навч. посібник / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П.Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
19. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2008 – 624 с.
20. Административное право Украины: Учебник для ов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; Под ред. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.
21. Г.Ю. Гулєвська. Адміністративна юстиція: Методичні вказівки для студентів ІV курсу юридичного фак-ту. – Запоріжжя: ЗНУ, 2005. – 60 с.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ:**

Метою даної лекції формування у працівників поліції знань, вмінь та навичок, які відповідають професійно-кваліфікаційним характеристикам основних посад працівників Національної поліції Українита завданням, які ставляться перед поліцієюна конкретному етапі розвитку українського суспільства, що передбачає досягнення відповідного рівня підготовки курсанта. Методичний матеріал ознайомить курсантів з особливостями та процесуальним порядком прийняття нормативних та індивідуальних актів в державному управлінні.

Після вивчення теми курсант повинен: *знати* – підстави, принципи та особливості здійснення нормотворчих проваджень в державному управлінні, зміст та процесуальний порядок здійснення нормотворчих проваджень, види правових актів, особливості адміністративного договору, порядок прийняття актів управління в системі МВС України, основні стадії провадження, адміністративно-процесуальний статус суб’єктів провадження; *вміти* – відтворювати основні поняття та категорії, що відображають сутність та зміст нормотворчих проваджень, на теоретичному рівні розмежовувати категорії «нормативний акт управління» та «індивідуальний акт управління», використовувати засвоєні знання для розв’язання типових ситуацій, що виникають під час професійної діяльності працівників поліції, переосмислювати наявні знання стосовно нових фактів, складати процесуальні документи.

**ВСТУП:**

Підвищення ефективності зовнішньо-адміністративної та внутрішньо-організаційної діяль­ності органів публічної адміністрації безпосе­редньо залежить від наукового забезпечення процесу підготовки та прийняття адміністра­тивних актів. Дослідження проблематики юридичної природи адміністративних актів органів публічної адміністрації має забезпе­чуватися синтезом міждисциплінарних наук, методологічною основою якого є комплекс наукових підходів до побудови ефективної процедури підготовки та прийняття адмініст­ративних актів.

Сучасні вимоги до юридичної діяльності в Україні зумовлюють необ­хідність удосконалення правового регулювання суспільних і, насамперед, управлінських (адміністративних) відносин у суспільстві. Аналіз практи­ки нормотворчої діяльності свідчить про наявність у ній значних вад, по­чинаючи від прийняття нормативно-правових актів, що не є першочерго­вими, їх неякісність, множинність (тільки за роки незалежності України прийнято понад три тисячі законів) за одночасної наявності прогалин у правовому регулюванні адміністративної діяльності, суперечливість, ко - лізії між однорівневими актами й актами різного рівня, втручання органів виконавчої влади у сферу виключно законодавчого регулювання відпо­відних відносин і, навпаки, прийняття законодавчих актів із проблем, які мали б бути вирішені на рівні підзаконного їх урегулювання, дублювання норм права тощо.

Звісно, що якість будь-якого продукту, в т.ч. і правових актів, безпо­середньо корелює з якістю технології його виробництва. Слід визначити адміністративно-правову природу нормотворчої діяльності, а також до­вести, що вдосконалення процедур прийняття, контролю за виконанням і корегування правових актів (технології нормотворчої та нормозастосов- ної діяльності) мають забезпечити якість останніх. У всякому разі, на­явність науково обґрунтованих процедур розроблення правових актів є неодмінною умовою забезпечення належної їх якості.

**ПИТАННЯ І.**

**ПРОВАДЖЕННЯ ПО ПРИЙНЯТТЮ ПРАВОВИХ ТА ІНДИВІДУАЛЬНИХ АКТІВ УПРАВЛІННЯ**

На відміну від традиційних галузей юридичного процесу (цивіль­ного та кримінального), адміністративний процес не може бути зведеним виключно до регламентації процедури застосування ко­респондуючих юридичних норм. Крім правозастосовних власти­востей, органи публічної адміністрації наділяються також функціями правотворчості, що зумовлено об’єктивною необхідністю здійс­нення їх широкомасштабної та багатопланової організуючої діяль­ності. З метою реалізації цих функцій необхідно володіти важли­вими та специфічними повноваженнями з розробки загальних пра­вил поведінки на основі прийнятих законів.

Будь-які закономірності появи, існування та регуляторної дії нормативних актів не можуть бути з’ясовані поза усвідомленням процесу їхнього творення. Це пояснюється тим, що саме правотворчість дає життя праву, породжує, формує та оформлює його як одну з провідних категорій суспільного буття.

Викладене зумовлює наявність у структурі адміністративного процесу нормотворчого провадження.

Залежно від цього рівня, а точніше від сфери організуючого впливу розроблюваних нормативних актів, прийнято виділяти такі нормотворчі провадження:

- провадження з прийняття постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України;

- провадження з видання наказів, інструкцій та інших актів мі­ністерств, державних комітетів та інших центральних органів спе­ціальної компетенції;

- провадження з видання рішень місцевих державних адмініст­рацій; провадження з видання локальних актів (наказів, положень, правил) керівниками державних підприємств, установ та органі­зацій;

- провадження з видання нормативних актів органами місцево­го самоврядування.

Нормотворча діяльність у публічній сфері, як правило, стано­вить собою доволі складний та тривалий процес. Упорядкування відповідної процедури, введення її в чіткі процесуальні рамки слу­гує важливою гарантією доцільності й законності підзаконних актів, створюваних у сфері функціонування органів публічної адмініст­рації. Незважаючи на деяку ускладненість адміністративних про­ваджень, яку, на перший погляд, нібито несе у собі їхня детальна адміністративно-правова регламентація, що лише сприяє оператив­ності прийняття управлінських рішень. Адже шляхом проходжен­ня встановлених певних стадій та етапів, здійснюваного у чіткій послідовності, суб’єкт нормотворення досягає своєї основної ме­ти - прийняття якісного та бездоганного, з точки зору юридичної техніки, нормативного акта.

Нехтування встановленим порядком прийняття нормативних актів може завдати шкоду їх майбутній ефективності, призвести до тривалого перегляду або відміни, а також спричинити внесення до них значної кількості поправок, що в цілому призводить не тільки до надмірного і невиправданого «розтягування» нормотворчого провадження в часі, а й до значного ускладнення або гальмування правозастосовної діяльності адресатів їхніх вимог.

**Нормотворчі провадження** становлять специфічну діяльність уповноважених суб’єктів щодо підготовки, затвердження, офіційного оголошення нормативно-правових актів. У цьому блоці виділяють:

а) провадження з упорядкування нормотворчості;

б) провадження з упорядкування нормативного матеріалу;

в) провадження із внесення змін до нормативного матеріалу тощо.[[116]](#footnote-116)

**Форми державного управління** *- це зовнішні прояви конк­ретних дій органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, в яких реалізується компетенція цих органів (осіб).*

*Правові форми державного управління**-* зовнішні прояви конкретних дій органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, які спричиняють юридичні наслідки. Коли мова йде про юридичні наслідки, то слід розуміти, що це, насамперед, виникнення, зміна або припинення правовідносин між суб’єктом та об’єктом управ­ління. Приклади правових форм державного управління доцільніше навести в характеристиці окремих правових форм державного управління, їх чотири:

|  |  |
| --- | --- |
| **ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ** | |
| **ПРАВОВІ** | **НЕПРАВОВІ** |
| * ***видання нормативних актів управління*** | * ***проведення організаційних заходів*** |
| * ***видання індивідуальних актів управління*** | * ***здійснення матеріально-технічних операцій*** |
| * ***укладення адміністратив­них договорів*** |  |
| * ***здійснення юридичне значущих дій*** |  |

- *видання нормативних актів управління* (видання органами виконавчої влади чи їхніми посадовими особами нормативних актів, спрямованих на конкретизацію норм законів, які регулюють ті чи інші питання управління. По суті, нормативні акти державного управління характеризують таке явище, як адміністративну нормотворчість. Для прикладу зазначмо, що йдеться про такі документи, як Положення про Державний департамент надлишкового майна та земель (затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 р. № 1102) або Положення про Національну раду з інноваційного розвитку України (затверджене Указом Президен­та України від 18 серпня 2006 р. № 691/2006);

- *видання індивідуальних актів управління* (видання органами виконавчої влади чи їхніми посадовими особами актів, що стосу­ються конкретно визначених осіб, їхніх прав та обов’язків. При­кладами можуть слугувати накази керівників центральних органів виконавчої влади про призначення на посаду того чи іншого дер­жавного службовця. Іншими словами, індивідуальні акти управ­ління відіграють роль юридичних фактів, які, як відомо, ініціюють виникнення, зміну та припинення конкретних адміністративних правових відносин. Слід зазначити, що вказаний варіант правове форми державного управління є найбільш уживаною частиною! управлінської діяльності органів виконавчої влади, оскільки кіль кість указаних актів управління є досить значною;

- *укладення адміністративних договорів* (укладення двома чи більше суб’єктами адміністративного права угод, якії базуються на основі норм адміністративного права). Як прикладі можна навести адміністративні договори, що укладаються міяіі обласними державними адміністраціями та органами місцевого! самоврядування з приводу делегування тих чи інших повноважень. Ключовий фактор, на якого слід звернути увагу,- адміністративний договір завжди має на меті лише реалізацію державних управлінських функцій;

- *здійснення юридична значущих дій* (підзаконні дії органів] виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, що приводять до пев­них юридичних наслідків). Серед юридичне значущих дій можна 1 різнити: реєстрацію (винаходів і відкриттів, транспортних засо­бів, нормативних актів), ліцензування, атестацію, акредитацію тощо.

***Неправові форми державного управління*** *-* це зовнішні про­яви конкретних дій органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, які не спричиняють настання юридичних наслідків. Хоча не-правові форми державного управління і не пов’язані з виданням нормативних чи індивідуальних актів, але вони відіграють надзви­чайно важливу роль у забезпеченні повсякденної діяльності орга­нів державного управління. Йдеться про те, що саме неправові (їх іще називають організаційними) форми забезпечують чіткість і злагодженість роботи внутрішньоуправлінських структур, які, своєю чергою, або відіграють допоміжну роль стосовно до правових форм державного управління, або мають самостійне значення. З-поміж неправових форм державного управління вирізняють:

- *проведення організаційних заходів* (підготовка та проведен­ня нарад, зборів, конференцій, інспектування та контроль вико­нання робіт, надання практичної допомоги у виконанні тих чи ін­ших завдань і т. ін.). Характерно, що організаційні заходи або пе­редують, або є наслідками правових форм державного управління, що свідчить про тісний зв’язок різних видів форм державного управління;

- *здійснення матеріально-технічних операцій* (допоміжні дії, спрямовані на створення умов для функціонування органів держав­ного управління та посадових осіб). Це - діловодство, підготовка аналітичних і статистичних даних, складання звітів, довідок, оформ­лення документів тощо. Слід зазначити, що без певних правових форм державного управління звіти, довідки та інші результати здійснення матеріально-технічних операцій юридичної сили не мають.

**Правовий акт державного управління** *- це офіційно оформ­лений результат волевиявлення суб’єкта державного управ­ління, що здійснений в односторонньому порядку і тягне за собою юридичні наслідки.*

Іншими словами, це оформлене встановленим чином певне рі­шення суб’єкта державного управління. Слід указати, що абсолют­на більшість управлінських рішень реалізуються саме за допомоги правових актів державного управління, які надають цим рішенням юридичної сили.

***Ознаки правових актів державного управління:***

1. Державно-владний характер - правові акти виражають вплив держави на регулювання тих чи інших суспільних відносин. Можна зробити висновок, що це - один із проявів принципу «влада -підпорядкування» в адміністративно-правових відносинах.

2. Переважно імперативний характер правових приписів -суб’єкти, на яких розраховано дію правового акта, звичайно, не мають іншого варіанта поведінки, а повинні діяти лише так, як визначено в цьому управлінському акті. Недотримання вимог пра­вового акта уможливлює застосування адміністративного примусу або притягнення до відповідальності.

3. Підзаконність - ідеться про відповідність Конституції! України та законам України.

4. Видаються в межах повноважень державних органів (посадових осіб) - кожний суб’єкт державного управління має прав видавати правові акти лише у межах своєї компетенції (прав обов’язків, визначених у Конституції та законах України).

5. Визначена форма та процедура введення в дію – залежно від виду правового акта існує певний порядок його прийняття набуття ним чинності.

Вирізняють декілька ***критеріїв для класифікації*** правових актів державного управління. *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 як загального характеру, що розраховані на багаторазове застосування, так і кон­кретного індивідуального спрямування.

*Від суб ‘єктів видання:*

1. Акти Президента України.

2. Акти Кабінету Міністрів України.

3. Акти центральних органів виконавчої влади.

4. Акти місцевих органів виконавчої влади.

5. Акти адміністрацій державних підприємств, установ, орга­нізацій.

6. Акти органів місцевого самоврядування.

*За юридичною формою:*

*-* укази - акти Президента України, видані в межах його пов­новажень;

- постанови - акти органів державного управління переважно нормативного характеру;

- розпорядження - акти органів державного управління (поса­дових осіб), що мають переважно індивідуальний характер;

- рішення - акти управління, що приймаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самовряду­вання в колегіальному порядку;

- накази - єдиноначальні акти управління, видані у процесі діяльності посадових осіб;

- інструкції - акти управління, що визначають порядок здійс­нення певних дій, робіт і т. д. Інструкції завжди мають норматив­ний характер, тому що розраховані на багаторазове використання.

*За формою вираження:*

1. Письмові - типові варіанти правових актів державного управління, письмово оформлені відповідно до встановлених вимог.

2. Усні - найчастіше використовуються у мілітаризованих фор­муваннях, їх необхідність пов’язується з повсякчасним здійснен­ням управління, а також із метою адекватного реагування на зміну обстанови. Вони не вимагають письмового оформлення.

3. Конклюдентні - виражаються у спеціальних сигналах, зна­ках, жестах осіб, що мають державно-владні повноваження. Йдеться про дорожні знаки, спеціальні знаки та сигнали, що засто­совуються на різних видах транспорту для забезпечення безпеки, жести працівника поліції під час регулювання дорожнього руху тощо.

Оскільки правові акти державного управління є підзаконними документами, для якісного здійснення державного управління, за якого правові акти реально впливають на регулювання суспільних відносин, потрібно, щоб зазначені акти відповідали певним вимо­гам. Лише за такого підходу можливо здійснювати державне управління, що забезпечуватиме практичну реалізацію у життя дер­жавних інтересів з одночасним захистом прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб. Враховуючи зазначене, до­цільно зупинитися на ***вимогах, що висуваються до правових актів державного управління.*** До них відносять:

а) законність. За аналогією з такою ж ознакою правових актів державного управління, останні не можуть суперечити Конститу­ції та законам України. Також необхідно вказати на те, що право­вий акт має прийматись органом виконавчої влади (посадовою особою) у межах власної компетенції;

б) доцільність. Зводиться до важливості та необхідності при­йняття цього документа під кутом держави (державних інтересів). В основі такої вимоги лежить суспільний інтерес, намагання діяти на користь більшості людей. Це - один із проявів демократії, коли управління здійснюється в інтересах всього народу або його біль­шості;

в) відповідність установленій процедурі підготовки, прийняття та оприлюднення. Визначені для тих чи інших правових актів дер­жавного управління процедури обгрунтовані необхідністю якісної підготовки проекту документа, який у разі прийняття (затвер­дження) зможе реально позитивно впливати на регулювання суспіль­них відносин, спрямовуючи їх у потрібне та вигідне для суспіль­ства русло. Важливість чітко визначеного способу оприлюднення ,\_ свідчить по-перше, про можливість будь-якої особи безперешкодно І ознайомитися із текстом документі і, по-друге - про недійсність не оприлюдненого встановленим порядком документу;

г) неможливість обмежити чи порушити встановлені законом права, свободи та законні інтереси громадян. Тут йдеться про реа­лізацію на практиці визначеного положення Основного закону країни, згідно з яким конституційні права і свободи людини і гро­мадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України;

д) необхідність проходження державної реєстрації у Міністер­стві юстиції України - вказана вимога стосується тих правових актів, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер (Указ Президента України від З жовтня 1992 року «Про державну реєстрацію нормативно-пра­вових актів міністерств та інших органів виконавчої влади»).

Таким чином, **нормотворче провадження** слід визначити як *владно-управлінську діяльність уповноважених органів публічної адміністрації спрямовану на прийняття нормативно-правових та індивідуальних актів управління.*

**Висновки до питання.** Нормотворче провадження - владно-управлінська діяльність уповноважених органів публічної адміністрації спрямовану на прийняття нормативно-правових та індивідуальних актів управління.

Класифікація нормотворчих проваджень:

- провадження з прийняття постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України; провадження з видання наказів, інструкцій та інших актів мі­ністерств, державних комітетів та інших центральних органів спе­ціальної компетенції; провадження з видання рішень місцевих державних адмініст­рацій; провадження з видання локальних актів (наказів, положень, правил) керівниками державних підприємств, установ та органі­зацій; провадження з видання нормативних актів органами місцево­го самоврядування.

Правовий акт державного управління - це офіційно оформ­лений результат волевиявлення суб’єкта державного управ­ління, що здійснений в односторонньому порядку і тягне за собою юридичні наслідки.

**ПИТАННЯ ІІ.**

**СТРУКТУРА ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ НОРМОТВОРЧИХ ПРОВАДЖЕНЬ**

В адміністративно-правовій теорії загальноприйнятий підхід до визначення обсягу, змісту та кількості стадій нормотворчого про­вадження відсутній. Так само не існує єдиної погодженої думки щодо характеру та числа етапів, з яких складається окрема стадія такого виду адміністративного провадження.

Зокрема, російські вчені Б. М. Лазарєв, І. Ш. Муксінов та О. Ф. Ноз-драчьов, виділяють такі стадії нормотворчого процесу в управлін­ській діяльності:

- збирання інформації та виявлення проблемних ситуацій;

- розробка проекту нормативного акта управління;

- узгодження, візування, обговорення проекту громадськістю та в органі;

- прийняття рішення й оформлення акта;

- опублікування акта або доведення до відома всіх зацікавлених осіб[[117]](#footnote-117).

В. Д. Сорокін виокремлює такі стадії нормотворчого прова­дження:

а) підготовка проекту нормативного акта;

б) розгляд проекту й прийняття нормативного акта;

в) державна реєстрація нормативного акта;

г) опублікування нормативного акта та набрання ним чинності[[118]](#footnote-118).

Найбільш продуманою та виваженою варто визнати позицію В. Б. Авер’янова, на думку якого, стадіями адміністративної нор-мотворчості є:

1) підготовка нормативного акта;

2) прийняття нормативного акта;

3) доведення рішення до відома виконавців та зацікавлених осіб.

Усередині стадій нормотворчого провадження зазначений вче­ний виокремлює такі процесуальні етапи:

І-а) правова ініціатива; б) аналіз ситуації й варіантів правово­го впливу (на даному етапі з’ясовується фактичний стан справ та можливі варіанти розв’язання питань, що виникли); в) підготовка проекту акта управління (включає обговорення, узгодження та на­лежне оформлення проекту);

II - а) обговорення та голосування (факультативний етап, харак­терний для прийняття рішень колегіальними органами); б) доопра­цювання проекту; в) оформлення рішення (остаточне редагування проекту акта управління, його підписання та присвоєння акту по­рядкового номера);

III - оприлюднення нормативного акта в засобах масової інфор­мації або доведення його змісту до відома виконавців і зацікавле­них осіб в інший спосіб[[119]](#footnote-119).

Зазначимо, що принципово схожу класифікацію стадій нормо­творчого провадження наводять А. Ю. Олійник, С. Д. Гусарєв та О. Л. Слюсаренко.

Проте класифікація стадій нормотворчого провадження, сфор­мульована В. Б. Авер’яновим, потребує ряду суттєвих уточнень та доповнень. Так, не зовсім виправдано цей автор оминає увагою ту важливу роль, яку в такому виді адміністративних проваджень ві­діграє процедура державної реєстрації нормативних актів. Зазна­чимо, що у представленій класифікації сукупність відповідних процесуальних дій не згадується ні у ролі стадії провадження, ані у якості окремого етапу такої стадії.

Однак, варто підкреслити, що державна реєстрація - це не про­ста формальність, яка полягає в суто технічній фіксації рішення про прийняття нормативного акта, наданні реєстраційного номеру відповідному документу та занесенні до Єдиного державного ре­єстру нормативно-правових актів. Крім цього, державна реєстрація нормативного акта являє собою складну діяльність Міністерства юстиції України та його територіальних підрозділів з проведення правової експертизи на відповідність його Конституції та законо­давству України.

І далеко не завжди ця діяльність завершується прийняттям позитивного рішення. Відповідно до вимог Положення «Про дер­жавну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших ор­ганів виконавчої влади, органів господарського управління та кон­тролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер» (затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731)[[120]](#footnote-120), реєструвальний орган за наявності належних підстав може повернути нор­мативно-правовий акт для доопрацювання органу, що його прийняв, або ж взагалі відмовити у державній реєстрації такого акта (в остан­ньому випадку нормативно-правовий акт підлягає скасуванню органом, що його видав, у 5-денний термін з дня отримання відпо­відного рішення органу юстиції або висновку про відхилення скар­ги на це рішення).

Отже, комплекс відповідних процесуальних дій характеризу­ється усіма ознаками, іманентними самостійній стадії адміністра­тивного провадження.

Подальше зауваження стосується як класифікації, наведеної В. Б. Авер’яновим, так і переважної більшості інших підходів до поділу нормотворчого провадження на стадії та етапи, що фігуру­ють у науковій літературі останнього часу. Практично жоден віт­чизняний фахівець, торкаючись питань внутрішньої структури та­кого виду адміністративних проваджень, не зважає на можливість оскарження правомірності нормативних актів у зв’язку з пору­шенням процедури їх прийняття. Проте законодавче передбачення такої можливості недвозначно вказує на наявність у нормотворчому провадженні відповідної процесуальної стадії - стадії оскар­ження.

Применшення та недооцінювання ролі зазначеної стадії у нормотворчому процесі, що спостерігається на тлі вітчизняної адміні­стративно-правової науки, є невиправданим.

Таким чином, з урахуванням зазначених недоліків представлених точок зору щодо структури нормотворчого провадження, конструк­ція зазначеного провадження складається з п’яти стадій, а саме:

*1. Підготовка нормативного акта.*

*2. Прийняття нормативного акта.*

*3. Реєстрація нормативного акта.*

*4. Вступ нормативного акта в дію.*

*5. Оскарження та опротестування.*

Розглянемо зміст окремих стадій нормотворчого провадження.

**1. Підготовка нормативного акта.**

Як будь-яка процесуальна діяльність, нормотворчість виникає лише за наявності відповідного юридичного факту. Підставою ви­никнення нормотворчого процесу є ухвалення офіційного рішення про підготовку проекту нормативного акта.

Прийняття рішення про підготовку відповідного проекту нор­мативно-правового акта є початком нормотворчого процесу, являє собою його першу самостійну стадію. З прийняттям такого рішен­ня виникає зобов’язання відповідних органів підготовити початко­вий текст проекту, визначити тему майбутнього акта та його загаль­ну спрямованість.

Особливе мистецтво нормотворчості полягає в тому, щоб у процесі підготовки нормативних актів передбачити в перспективі їхню ефективну реалізацію. Кожний нормативний документ пови­нен бути професійним і корисним.

Нормативний документ мають розробляти професійні юристи із залученням науковців та практиків.

Тому досить ефективним засобом підвищення якості нормотворчої діяльності як процесу та відповідно його кінцевого результату -нормативно-правового акта є створення нормопроектних робочих груп.

Основними завданнями нормопроектної робочої групи є підго­товка якісного змісту проекту, а також координація зусиль центра­льних органів виконавчої влади та інших органів під час розробки проекту.

Що стосується складу робочих груп, то він визначається зміс­том та сферою дії нормативно-правого акта, який планується роз­робити.

До складу робочих органів включаються представники цент­ральних та місцевих органів виконавчої влади, а також народні депутати України, представники інших органів, представники громадських організацій, науковці.

Утворюється робоча група у два способи.

По-перше, на виконання доручення вищого органу.

Так, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України, з метою забезпечення розроблення проектів актів законодавства (крім законопроектів, головним розробником яких є Міністерство юстиції) може утворювати постійні і тимчасові робочі органи.[[121]](#footnote-121)

Так, зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 74-р утворено робочу групу з підготовки проекту Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. До складу цієї робочої групи ввійшли представники Комітету Верховної Ради України з європейської інтеграції, Міністерства юстиції, Мініс­терства економіки, Держпідприємництва, Міністерства закор­донних справ, інших органів державної влади. Результатом її дія­льності стало прийняття Верховною Радою України 18 березня 2004 р. Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Виконання цієї програми та створення ефективного механізму її реалізації має стати важливим фактором, новим підходом до проведення право­вої реформи в Україні та просування нашої держави до Європей­ського Союзу.

По-друге, робоча група може бути утворена за власною ініціа­тивою органом, на який покладено обов’язок підготувати проект нормативно-правового акта.

Так, у випадку, якщо Міністерство юстиції України визначене головним розробником проекту, воно може ініціювати створення робочої групи. Склад такої робочої групи затверджується наказом Міністерства юстиції України.

Наприклад, відповідно до наказу Міністерства юстиції України № 93/7 від 19 січня 2005 р. про створення робочої групи з підго­товки проекту Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз» до підготовки проекту Закону передбачається залучити представ­ників Міністерства юстиції України, Міністерства праці та соціа­льної політики, Державного комітету України з нагляду за охоро­ною праці, Міністерства охорони здоров’я України, Національної поліції УкраїниУкраїни, центральної санітарно-епідеміологічної станції Національної поліції УкраїниУкраїни.

На робочу групу покладаються функції головного розробника, а саме:

• аналіз стану справ у відповідній сфері правового регулюван­ня та причини, які зумовлюють необхідність підготовки проекту нормативно-правового акта;

• підготовка проекту;

• перевірка, у разі потреби, проекту на відповідність міжнарод­ним зобов’язанням України та основним положенням законодав­ства ЄС;

• у разі розроблення проекту регуляторного акта проведення аналізу його регуляторного впливу, який надсилається Держпід-приємництву;

• узгодження проекту із зацікавленими органами, у разі отри­мання зауважень до проекту опрацювання їх та внесення необхід­них поправок;

• усунення можливих розбіжностей щодо проекту. З цією метою організовується та проводиться детальне обговорення варіан­тів рішень із спірних позицій та оцінок за участю міністрів, інших керівників зацікавлених органів, які мають зауваження;

• направлення проекту нормативно-правового акта Міністерству юстиції України.

Взагалі найкращий спосіб підготовки проекту нормативно-правового акта, особливо акта, що регулює найважливіші суспіль­ні відносини, полягає в роботі над ним на двох етапах, а саме: **роз­роблення концепції акта та формулювання тексту проекту акта на основі обраної концепції.**

Для поліпшення якості підготовки проектів найефективнішим підходом, безперечно, є визнання того, що розроблення концепції становить фундаментальну передумову підготовки проектів нор­мативних актів. Тим самим забезпечується застосування процедур та методів, завдяки яким є більше можливостей привнести вива­жені відповіді на головні питання, особливо, коли йдеться про впровадження складних та важких реформ.

В Україні, наприклад, такими розробками були концепції судо­во-правової реформи (1992), Конституції України (1994), адмініст­ративної реформи (1998), розвитку національного законодавства тощо.

Розроблення концепцій передбачається відповідними плана­ми та актами нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України, рішеннями урядових комітетів, а також дорученнями Прем’єр-міністра, Першого віце-прем’єр-міністра, Віце-прем’єр-міністра (відповідно до розподілу функціональних повноважень), а також ініціативою керівників органів виконавчої влади.

Концепції розробляються органами виконавчої влади, до ком­петенції яких належить вирішення тих чи інших питань, узгоджу­ються із заінтересованими органами виконавчої влади, установами та організаціями, подаються Кабінету Міністрів України, та го­туються його Секретаріатом для розгляду в установленому по­рядку.

Відповідно до розділу 5 Тимчасового регламенту Кабінету Мі­ністрів України концепція повинна мати шість розділів.

У першому розділі концепції «Проблема» наводяться форму­лювання проблеми, яка має бути врегульована, окреслюються її масштаби та зазначається пояснення, чому це питання є пріорите­тним для вирішення.

У другому розділі «Суттєві фактори» викладаються статистич­ні, аналітичні, інші дані, які треба взяти до уваги під час прийняття рішення.

У третьому розділі «Альтернативи» дається ґрунтовний виклад різних можливих варіантів вирішення питання, що розглядається.

У четвертому розділі «Узгодження» чітко визначаються будь-які протилежні точки зору та розбіжності в позиціях заінтересова­них органів виконавчої влади, які виникли в ході консультацій та узгодження запропонованого варіанта рішення.

У п’ятому розділі «Оптимальний варіант» рекомендується при­йняття Кабінетом Міністрів оптимального варіанта рішення, наво­диться перелік аргументів на його користь.

В останньому шостому розділі концепції подається вичерпний перелік заходів, які мають бути здійснені для впровадження реко­мендованого рішення (перелік нормативно-правових актів, які по­трібно прийняти, адміністративних заходів, питання кадрового за­безпечення тощо).

Затверджується концепція розпорядженням Кабінету Міністрів України. Проект такого розпорядження повинен містити пропози­ції щодо рішення Кабінету Міністрів з детальним описом усіх сут­тєвих складових обраного варіанта у формулюваннях, які б не до­пускали іншого тлумачення запропонованого вибору варіанта ви­рішення питання і були б достатні як завдання для розроблення відповідного проекту акта.

До змісту концепції проекту включаються такі параметри, як його загальний зміст, основні ідеї, характеристика і загальний план. Залежно від наукової обґрунтованості концепції визначають­ся терміни прийняття акта, перевіряється його якість і ефектив­ність. У концепції нормативного акта зазначається також і відне­сення його до відповідного ієрархічного рівня правової системи, що є особливо важливим на даному етапі її формування.

Наступним етапом розробки проекту нормативно-правового ак­та (за умови прийняття відповідної концепції) є формулювання його тексту.

**Підготовка тексту проекту нормативно-правового акта -** це спеціалізована юридична діяльність, яка вимагає спеціальних знань і відповідної практики. Ця робота не може виконуватися будь-яким юристом, адже такий досвід не набувається ні в процесі юридичної освіти, ні в ході звичайної юридичної практики. Підго­товка тексту проекту вимагає систематичного і часто дуже прискіп­ливого використання специфічних навичок проведення аналізу та редагування проекту.

Головним завданням робочої групи при підготовці тексту є пе­ренесення концепції проекту у площину єдиної системи норматив­них правил.

Нормотворча діяльність передбачає чітке уявлення робочої групи про правову норму, її структуру та види. Таке знання теоре­тичних засад дає змогу доцільно розташувати матеріал проекту у логічній послідовності його нормативно-правового змісту.

Підготовка тексту проекту нормативно-правового акта як етап нормотворчого провадження включає:

1. Попередні роботи, що передують складанню тексту проекту (затвердження плану і графіка роботи над проектом; підбір мате­ріалів, необхідних для розробки проекту: відомості про закор­донне законодавство та практику його застосування, про досвід регулювання відповідних питань у закордонних країнах. Нареш­ті, ознайомлення з науковою літературою, а також із практикою підготовки відповідних проектів в інших органах. Ретельне вра­хування чинного законодавства, що дає змогу уникнути повто­рень нормативних приписів у різних актах, неузгодженості і су­перечності.

Ґрунтуючись на рішенні про підготовку нормативного акта, а також на аналізі чинних із зазначеного питання норм та існуючої практики їх застосування, розробник проекту - робоча група дійде висновку про те:

• які конкретні цілі мають ставитися прийняттям цього акта;

• один або декілька актів потрібно готувати;

• чи варто розробити проект нового акта або обмежитися про­позиціями про внесення змін чи доповнень у чинні акти;

• які додаткові додатки та інструкції необхідно скласти.

Після вирішення питань стосовно мети, межі дії, юридичної си­ли та форми майбутнього акта головний розробник - робоча група зазвичай переходить до розробки його загальної схеми, яка окрес­лює основні, принципові положення проекту. Таку схему доцільно погодити з представниками зацікавлених органів для того, щоб виключити можливість істотних прогалин майбутнього правового регулювання та зайвої роботи над текстом норм, внесення яких до проекту може виявитися непотрібним.

Загальну схему найбільш великих актів доцільно виносити на затвердження органу, що прийняв рішення про підготовку проекту.

2. Формулювання тексту початкового варіанта проекту. Як свід­чить практика, робоча група не завжди готує проект у цілому. При виробленні проектів значних за розміром нормативно-правових актів різні глави, а навіть окремі статті, готують члени комісії, найкомпетентніші у вирішенні цього питання. Потім готовий ва­ріант глави або статті обговорюється й остаточно доопрацьовуєть­ся на засіданні робочої групи.

Може бути й так, що одну й ту саму статтю або главу проекту паралельно розробляють декілька авторів, і в процесі обговорення остаточно приймається найкращий варіант.

Але при розробці проектів актів поточної правотворчості варто прагнути до того, щоб проект переліку актів, що втрачають силу і змінених у зв’язку з виданням нового акта, готувався як складова частина проекту основного акта.

У процесі складання проектів деяких актів виникає необхідність підготовки інших актів з метою їхніх розвитку і конкретизації.

У практиці нормотворчості деяких закордонних країн застосо­вується інший прийом: одночасне вироблення актів усіх «рівнів» з даного питання — від закону до інструкцій міністерств і відомств. Це сприяє правильному застосуванню норм, запобігає неоднознач­ному тлумаченню нормативно-правових актів.

Тому роботу з підготовки основного та конкретизуючого актів доцільно починати одночасно.

3. Попереднє обговорення, доопрацювання та узгодження про­екту. Ця дія завершує підготовку тексту проекту. У процесі її здійс­нення проект остаточно доопрацьовується й оформлюється для внесення на розгляд органу, що приймає акт, або суб’єкта законо­давчої ініціативи.

Попереднє обговорення проекту, яке відбувається до його вне­сення в орган, що приймає акт,- одна з дій щодо підготовки тексту проекту. Під час цього безпосереднє формулювання тексту, його обговорення й доопрацювання тісно сплетені один з одним.

Необхідним етапом подальшої розробки проекту є узгодження його з усіма зацікавленими органами. Органи, яким проект по­даний для узгодження, як правило, складають спеціальний вис­новок щодо нього. Він містить загальну оцінку проекту, а також оцінку окремих його положень. Також важлива оцінка структури акта, чіткості викладу нормативних положень, мови і стилю проекту.

Зацікавлений орган опрацьовує положення проекту з питань, що належать до його компетенції, та у разі відсутності зауважень погоджує його і повертає головному розробникові - робочій групі. У разі наявності зауважень та пропозицій зацікавлений орган за підписом керівника повідомляє про них головного розробника -робочу групу з чітким формулюванням відповідних положень. При цьому керівник зацікавленого органу зобов’язаний взяти осо­бисту участь у врегулюванні спірних питань, якщо головний роз­робник визнає за необхідне проведення узгоджувальної процедури. Невисловлена зацікавленими органами та організаціями позиція щодо проекту акта у визначений термін вважається рівнозначним його узгодженню.

Після узгодження із зацікавленими органами підготовлений проект нормативно-правового акта головним розробником - робо­чою групою подається до Міністерства юстиції України, яке про­водить правову експертизу проекту на відповідність законодав­ству, а також основним положенням законодавства Європейського Союзу, якщо цей проект за предметом правового регулювання на­лежить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС, повідомляє робочу групу про результати експер­тизи та погоджує проект.[[122]](#footnote-122)

У разі отримання від Міністерства юстиції зауважень до проек­ту постанови робоча група розглядає їх з метою пошуку взаємо­прийнятного рішення. Якщо такого рішення не знайдено, проект вноситься до органу законодавчої ініціативи - Кабінету Міністрів України в установленому порядку з викладенням розбіжностей.

**2. Прийняття нормативного акта.**

Підготовлені проекти постанов Кабінету міністрів України ві­зуються керівником органу, що є головним розробником, а в разі його відсутності - особою, яка його заміщує. До проекту *додаються:*

*•* пояснювальна записка, у якій зазначаються підстава та мета розроблення проекту, визначається його місце у відповідній сфері правового регулювання, міститься аналіз причин, наводяться фак­ти і цифрові дані, що обґрунтовують необхідність його прийняття, відображаються фінансово-економічні розрахунки та пропозиції щодо джерел покриття витрат (якщо реалізація акта не потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів, то про це окремо повідомляється у записці), прогнозуються очікувані соціа­льно-економічні результати реалізації акта;

• довідка про погодження проекту;

•висновки Міністерства юстиції щодо відповідності проекту нормативно-правового акта законодавству, є також основним по­ложенням законодавства ЄС, якщо цей проект є предметом право­вого регулювання, належить до пріоритетних сфер адаптації зако­нодавства України до законодавства ЄС, разом з довідкою про відповідність проекту нормативного акта основним положенням законодавства ЄС;

•порівняльна таблиця, якщо проект передбачає внесення змін до інших нормативно-правових актів, у якій зазначаються поло­ження (норми), які є чинними, а також пропозиції щодо змін у них;

• концепція проекту правового акта.

Проект постанови, внесений до Кабінету Міністрів України, пе­редається в день його реєстрації до відповідного структурного підрозділу Секретаріату Кабінету Міністрів України. Зазначений підрозділ перевіряє проект акта та матеріали до нього на відповід­ність встановленим вимогам щодо їхнього складу і оформлення, проводить аналіз та фахову експертизу проекту і обґрунтувань до нього.

Робота з підготовки поданого проекту постанови для розгляду Кабінетом Міністрів України проводиться структурними підрозді­лами Секретаріату Кабінету Міністрів протягом не більш як деся­ти днів, виходячи з того, що цей проект має бути розглянутий Ка­бінетом Міністрів протягом місяця з дня його надходження. У разі потреби термін підготовки проекту в Секретаріаті може бути про­довжено Міністром Кабінету Міністрів або його заступником (від­повідно до розподілу функціональних повноважень) за обгрунто­ваним поданням керівника структурного підрозділу.

Після проведення аналізу та експертизи проект постанови Кабі­нету Міністрів України візується відповідними спеціалістами та керівниками структурних підрозділів Секретаріату та заступником Міністра Кабінету Міністрів - директором юридичного департа­менту.

Проект постанови та матеріали до нього разом з експертним вис­новком і списком посадових осіб, яких пропонується запросити на засідання урядового комітету, передаються структурному під­розділу, що відповідає за організаційне забезпечення підготовки та проведення засідань урядових комітетів для формування порядку денного та внесення на розгляд відповідного урядового комітету. Схвалений урядовим комітетом проект постанови візується голо­вою комітету та направляється Міністру Кабінету Міністрів для внесення в порядок денний засідання Кабінету Міністрів.

Проект постанови подається під час його розгляду на засіданні Кабінету Міністрів міністром чи головою урядового комітету, як­що він поданий іншим керівником органу виконавчої влади. Рі­шення Кабінету Міністрів приймається більшістю голосів членів Кабінету Міністрів, які присутні на засіданні.

Стосовно інших нормативно-правових актів, які приймаються центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, то після необхідного доопрацювання за результа­тами експертної оцінки і вивчення інших отриманих зауважень може відбуватися затвердження нормативно-правового акта. Узго­джений проект направляється на розгляд керівнику органу (мініст­ру, голові, директору) з поданням пояснювальної записки й інших матеріалів, що її підтверджують. У записці обґрунтовується необ­хідність прийняття акта, зазначається, хто його підготував, з ким узгоджений проект, які зауваження надійшли і як вони враховані в кінцевій редакції.

Після прийняття (затвердження) відповідного нормативно-правового акта він має бути зареєстрований в установленому по­рядку.

**3. Реєстрація нормативного акта.**

Згідно з частиною третьою ст. 117 Конституції України норма­тивно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та ін­ших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, установленому законом. Міністерство юстиції України та його територіальні управління здійснюють державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади відповідно до Указу Президента України від 03.10.92 № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» (із змінами), Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, ін­ших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, затвердженого постано­вою Кабінету Міністрів України від 28.12.92 № 731 (із змінами), наказу Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-право­вих актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів».

Слід зазначити, що державній реєстрації в Міністерстві юстиції України підлягають нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю.

Державній реєстрації в Міністерстві юстиції України підляга­ють також нормативно-правові акти Національного банку Украї­ни (ст. 56 Закону України «Про Національний банк України»); документи нормативного характеру Фонду загальнообов’язково­го державного соціального страхування України на випадок без­робіття, які стосуються прав і обов’язків страхувальників та за­страхованих осіб (ст. 11 Закону України «Про загальнообов’яз­кове державне соціальне страхування на випадок безробіття»); постанови правління та інші документи нормативного характеру Пенсійного фонду, що стосуються прав і обов’язків громадян (ст. 61 Закону України «Про загальнообов’язкове державне пен­сійне страхування»); положення про порядок ліцензування теле-радіомовлення, яке розробляється Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення (стаття 22 Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомов­лення»); нормативно-правові акти Державної комісії України із запасів корисних копалин, що регламентують застосування Кла­сифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до родовищ окремих видів або груп споріднених видів ко­рисних копалин, інші нормативно-правові акти Державної комісії України із запасів корисних копалин, якими встановлюються зміст, оформлення та порядок подання на державну експертизу матеріалів, що містять геолого-економічну оцінку запасів родовищ корисних копалин (підпункт 16 пункту 4 Положення про Держав­ну комісію України із запасів корисних копалин, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.11.2000 № 1689 (із змінами)).

Державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти будь-якого виду незалежно від строку їх дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться, у тому числі з грифами «Для службового користування», «Особливої важ­ливості», «Цілком таємно», «Таємно» та іншими, а також при­йняті в порядку експерименту, якщо в них є одна або більше норм (правил поведінки), що:

- зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гаран­товані Конституцією та законами України, установлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують існуючий організацій­но-правовий механізм їх реалізації;

- мають міжвідомчий характер, тобто є обов’язковими для ін­ших органів виконавчої влади, органів господарського управління і контролю, а також підприємств, установ і організацій, що не на­лежать до сфери управління органу, який видав нормативно-пра­вовий акт.

При цьому на державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти, які мають як одну із зазначених ознак, так і декілька.

Таким чином, державна реєстрація містить такі **етапи процесу­альної діяльності:**

а) проведення правової експертизи нормативно-правових актів;

б) прийняття рішення щодо їх державної реєстрації або відмови;

в) занесення зареєстрованих нормативно-правових актів до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Оскільки правове регулювання суспільних відносин не може здійснюватися лише за допомогою законів України, указів Прези­дента України та постанов Кабінету Міністрів України, суб’єкти нормотворення наділені функцією видання нормативно-правових актів, які затверджуються відповідними розпорядчими документа­ми. Нормативно-правові акти повинні видаватися на основі зако­нів, для виконання законів, у відповідності до законів. І саме зако­ни визначають компетенцію державних органів, їхні повноваження щодо видання нормативно-правових актів з питань, що належать до їхньої компетенції. Звідси випливає, що всі нормативно-правові акти, які видаються державними органами, мають відповідати Конституції і законам України. Основний Закон спеціально наго­лошує на тому, що перелік повноважень, які мають бути макси­мально точно та повно регламентовані, необхідно закріплювати в Конституції та законах України. Ступінь конкретизації цих норм має бути максимальним. Фактично йдеться про принцип «забо­ронено все, крім дозволеного законом». Установлення щодо дер­жавних органів і органів місцевого самоврядування саме цього спеціально-дозвільного типу правового регулювання, передбаче­ного частиною другою ст. 19 Конституції України, є закономір­ним. В умовах правової держави саме цей тип правового регулю­вання є найоптимальнішим способом впорядкування діяльності органів держави, органів місцевого самоврядування, їхніх посадо­вих осіб. Він забезпечує введення владних функцій у закономірні рамки і тим самим істотно обмежує можливе свавілля з боку дер­жави та її органів.

Тому видання державним органом нормативно-правового акта, який не відповідає закону, як і видання нормативно-правового акта з перевищенням компетенції такого державного органу, є пору­шенням законності. Оскільки ж нормативно-правовий акт видано відповідно до закону, його виконання або дотримання є обов’яз­ковим, а його порушення є протизаконним.

Слід зазначити, що при поданні нормативно-правових актів на державну реєстрацію до органів юстиції трапляються випадки порушення вимог примірної інструкції з діловодства у міністер­ствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.97 № 1153 (із змінами), правил нормотворчої техніки та правопису.

Пунктом 13 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, орга­нів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий ха­рактер, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.92 № 731 (із змінами) (далі - Положення про державну ре­єстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади) передбачено підстави відмови в державній ре­єстрації поданого до Міністерства юстиції України нормативно-правового акта, якщо він:

а) не відповідає Конституції України;

б) виданий з порушенням чинного законодавства, зокрема:

• порушує чи обмежує встановлені законом права, свободи й законні інтереси громадян, підприємств, установ та організацій або покладає на них не передбачені законодавством обов’язки;

• виходить за межі компетенції органу, що його видав;

• не відповідає вимогам законодавства про мови;

• суперечить установленому порядку ведення діловодства;

• виданий за наявності будь-якої з обставин, визначених у частині першій ст. 25 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (на підставі повідомлення Держпідприємництва або його територіального органу);

в) не узгоджений із заінтересованими органами;

г) викладений з порушенням правил правопису;

ґ) не узгоджується з дорученням, даним органу, що видав акт.

Відповідно до абзацу четвертого пункту 13 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади нормативно-правовий акт, у дер­жавній реєстрації якого відмовлено, підлягає скасуванню органом, що його видав, у 5-денний термін з дня отримання рішення про відмову в державній реєстрації акта.

**4. Набрання чинності нормативним актом.**

Відповідно до Указу Президента України «Про порядок офіцій­ного обнародування нормативно-правових актів і введення в дію» від 10.06.1997 р. № 503/97 закони України, інші акти Верховної Ра­ди України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніше ніж у 15-денний термін після їхнього прийняття у вста­новленому порядку і підписання підлягають **обнародуванню** дер­жавною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України можуть бути в окремих випадках офіційно **об­народувані** через телебачення і радіомовлення. Офіційне обнаро­дування нормативно-правових актів здійснюється після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів із указівкою привласненого їм реєстраційного коду.

Нормативно-правові акти можуть бути опубліковані в інших друкованих виданнях лише після їхнього офіційного обнародуван­ня відповідно до Указу Президента України.

Нормативно-правові акти, опубліковані в інших друкованих ви­даннях, мають інформаційний характер і не можуть бути викорис­тані для офіційного застосування.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їхнього прийняття, якщо пізніший термін уведення їх у дію не передбачений у цих актах. Акти Кабінету Мі­ністрів України, що визначають права й обов’язки громадян, наби­рають чинності не раніше дня їхнього опублікування в офіційних друкованих виданнях.

Нормативно-правові акти Президента України набирають чин­ності через 10 днів після опублікування, якщо пізніший термін уведення їх у дію не передбачений у цих актах.

Нормативно-правові акти набувають чинності через десять днів після їх державної реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку набрання чинності. Якщо нормативно-правові акти зачіпають права і законні інтереси громадян, вони набувають чинності в той самий строк, але не раніше дня їх доведення до відома населення.

Досить детальний порядок підготовки і прийняття розпоря­джень керівників місцевих органів виконавчої влади одержав своє закріплення в Типовому регламенті місцевої державної адмініст­рації, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999р. №2263.

**5. Оскарження або опротестування.**

Стаття 55 Конституції України визначає право звернення до суду та встановлює, що скарги на рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб «підлягають безпосередньому розгля­ду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до ор­гану, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допусти­ли бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової особи ви­щого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи без­діяльності до суду».

**Висновки до питання.** Структура нормотворчого провадження, складається з п’яти стадій, а саме: підготовка нормативного акта; прийняття нормативного акта; реєстрація нормативного акта; вступ нормативного акта в дію; оскарження та опротестування.

**ВИСНОВКИ ДО ТЕМИ:**

Виділяти такі нормотворчі провадження:

- провадження з прийняття постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України;

- провадження з видання наказів, інструкцій та інших актів мі­ністерств, державних комітетів та інших центральних органів спе­ціальної компетенції;

- провадження з видання рішень місцевих державних адмініст­рацій; провадження з видання локальних актів (наказів, положень, правил) керівниками державних підприємств, установ та органі­зацій;

- провадження з видання нормативних актів органами місцево­го самоврядування.

Форми державного управління - це зовнішні прояви конк­ретних дій органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, в яких реалізується компетенція цих органів (осіб).

Правовий акт державного управління - це офіційно оформ­лений результат волевиявлення суб’єкта державного управ­ління, що здійснений в односторонньому порядку і тягне за собою юридичні наслідки.

Ознаки правових актів державного управління:

1. Державно-владний характер - правові акти виражають вплив держави на регулювання тих чи інших суспільних відносин. Можна зробити висновок, що це - один із проявів принципу «влада -підпорядкування» в адміністративно-правових відносинах.

2. Переважно імперативний характер правових приписів -суб’єкти, на яких розраховано дію правового акта, звичайно, не мають іншого варіанта поведінки, а повинні діяти лише так, як визначено в цьому управлінському акті. Недотримання вимог пра­вового акта уможливлює застосування адміністративного примусу або притягнення до відповідальності.

3. Підзаконність - ідеться про відповідність Конституції! України та законам України.

4. Видаються в межах повноважень державних органів (посадових осіб) - кожний суб’єкт державного управління має прав видавати правові акти лише у межах своєї компетенції (прав обов’язків, визначених у Конституції та законах України).

5. Визначена форма та процедура введення в дію – залежно від виду правового акта існує певний порядок його прийняття набуття ним чинності.

Нормотворче провадження - владно-управлінська діяльність уповноважених органів публічної адміністрації спрямовану на прийняття нормативно-правових та індивідуальних актів управління.

Структура нормотворчого провадження складається з п’яти стадій, а саме:

1. Підготовка нормативного акта.

2. Прийняття нормативного акта.

3. Реєстрація нормативного акта.

4. Вступ нормативного акта в дію.

5. Оскарження та опротестування.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їхнього прийняття, якщо пізніший термін уведення їх у дію не передбачений у цих актах. Акти Кабінету Мі­ністрів України, що визначають права й обов’язки громадян, наби­рають чинності не раніше дня їхнього опублікування в офіційних друкованих виданнях.

Нормативно-правові акти Президента України набирають чин­ності через 10 днів після опублікування, якщо пізніший термін уведення їх у дію не передбачений у цих актах.

Нормативно-правові акти набувають чинності через десять днів після їх державної реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку набрання чинності. Якщо нормативно-правові акти зачіпають права і законні інтереси громадян, вони набувають чинності в той самий строк, але не раніше дня їх доведення до відома населення.

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ:**

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, курсанту необхідно:

* 1. Проаналізувати міждисциплінарні зв’язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.
  2. Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів МВС.
  3. Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.
  4. Відповідно до робочої навчальної програмами з дисципліни, скласти необхідні службові документи.
  5. Опанувати питання для самостійної підготовки та самоконтролю:
* визначте форми державного управління та проаналізуйте кожну з них;
* дайте визначення акту державного управління;
* в чому полягає різниця між нормативними актами та індивідуальними актами управління;
* визначте характерні риси акту управління;
* дайте визначення нормотворчого провадження;
* визначте основні стадії нормотворчого провадження;
* проаналізуйте порядок реєстрації актів управління Міністерством юстиції України;
* визначте порядок набрання чинності актами управління.

**ТЕМА 16. ВИКОНАВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ**

**(2 години)**

**П Л А Н**

1. Рекомендована література
2. Мета лекції
3. Вступ
4. Поняття та ознаки виконавчого провадження
5. Суб’єкти виконавчого провадження та їх процесуальний статус
6. Стадії виконавчого провадження та їх зміст
7. Висновки
8. Методичні поради щодо підготовки даної теми

**РЕКОМЕНДОВАНА Література:**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2005. № 35-36, № 37. - Ст.446.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984, додаток до № 51. – Ст.1122 (з наступними змінами та доповненнями).
4. Про судоустрій і статус суддів України: Закон України від 07.07.2010. // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2010. - № 41-42, N 43, N 44-45. - Ст.529.
5. Про виконавче провадження: Закон України вiд 21.04.1999 № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. - № 24. - ст. 207.
6. [Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр виконавчих проваджень](http://zakon.rada.gov.ua/go/z0388-03): Наказ Мін’юст України від 20.05.2003 № 43/5 **//** Офіційний вісник України - 2003 р., - № 21, - стор. 564, - стаття 981, код акту 25217/2003.
7. [Про затвердження Положення про Державну виконавчу службу України](http://zakon.rada.gov.ua/go/385/2011) : Указ Президента України від 06.04.2011 № 385/2011 // Урядовий кур’єр - 2011 - № 71.
8. [Про затвердження Інструкції про проведення виконавчих дій](http://zakon.rada.gov.ua/go/z0865-99) : Наказ Мін’юст України від 15.12.1999 № 74/5 // Офіційний вісник України  - 1999 р., - № 51, стор. 102, - код акту 13286/1999.
9. [Щодо справ з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби](http://zakon.rada.gov.ua/go/v1276760-09) : Лист Вищого адміністративного суду України від 28.09.2009 № 1276/10/13-09 // Офіційний сайт Верховної Ради України -

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1276760-09>.

1. [Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій, бездіяльності Державної виконавчої служби України : Постанова](http://zakon.rada.gov.ua/go/v0003760-10) Вищого адміністративного суду від 13.12.2010 № 3 // Вісник Вищого адміністративного суду України - 2011 р., - № 1, - стор. 118.
2. [Щодо оскарження дій державної виконавчої служби](http://zakon.rada.gov.ua/go/v2-17700-04) : Постанова Верховного Суду України від 21.12.2004 № 2-17/12088-02 // Вісник господарського судочинства. - 2005 р., - № 5.
3. [Про затвердження Порядку роботи з документами в органах Державної виконавчої служби](http://zakon.rada.gov.ua/go/v2274323-08) : Наказ Мін’юст України від 25.12.2008 № 2274/5 // Офіційний сайт Верховної Ради України - http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v2274323-08.
4. Наказ МВС України від 28.07.1994 № 404 «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби поліції України».
5. Спільний наказ МВС та Міністерства юстиції України від 25.06.2002 № 607/56/5 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб)».
6. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
7. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: Навч. посіб. — К.: Прецедент, 2007. — 531 с.
8. Основи адміністративного судочинства в Україні. (навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік) / За заг. ред. Александрової Н.В., Куйбіди Р.О., -К.: Конус-Ю, 2006. -256 с.
9. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине.: Учебное пособие. Издание третье, переработанное и дополненное. — Х.:ООО «Одиссей, 2007. —360 с.
10. Білоусов Ю.В. Виконавче провадження: Навч. посіб.- К.: Прецедент, 2005.- 192 с.
11. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навч. посібник / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П.Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
12. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2008 – 624 с.
13. Административное право Украины: Учебник для ов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; Под ред. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

Метою даної лекції є формування у працівників поліції знань, вмінь та навичок, які відповідають професійно-кваліфікаційним характеристикам основних посад працівників Національної поліції Українита завданням, які ставляться перед поліцієюна конкретному етапі розвитку українського суспільства, що передбачає досягнення відповідного рівня підготовки курсанта. Розкриє сутність, особливості та процесуальний порядок здійснення виконавчого провадження.

Після вивчення теми курсант повинен *знати* – підстави, строки та процесуальний порядок відкриття виконавчого провадження, види виконавчих документів та вимоги до них, особливості, строки та порядок проведення виконавчих дій, основні стадії виконавчого провадження, черговість та порядок звернення стягнення на майно боржника, адміністративно-процесуальний статус суб’єктів виконавчого провадження, порядок оскарження рішень державного виконавця, роль та участь органів та підрозділів МВС України в проведені виконавчих дій, випадки та підстави залучення працівників поліції до проведення виконавчих дій; *вміти* – відтворювати основні поняття та категорії, що відображають призначення, сутність та зміст виконавчого провадження, використовувати засвоєні знання для розв’язання типових ситуацій, що виникають під час професійної діяльності працівників поліції, переосмислювати наявні знання стосовно нових фактів, складати процесуальні документи.

**ВСТУП**

Найважливішими завданнями, які постали перед Україною, є вихід із тривалої економічної кризи, підвищення авторитету влади та приведення вітчизняної законодавчої бази до рівня, що створив би передумови для вступу нашої країни до Європейського Союзу. На наш погляд, розв’язання

цих завдань неможливе без установлення чіткої та прозорої системи втілення

у життя рішень судів, а також інших виконавчих документів, що підлягають

виконанню державною виконавчою службою України. Саме забезпечення своєчасної та повної реалізації рішень свідчить про ефективність і дієздатність державної влади у вирішенні соціальних та економічних питань.

Крім того, слід наголосити, що стратегічною метою державної політики

України є вступ до Європейського Союзу. У межах цієї політики та відповідно до Угоди про партнерство і співробітництво з Європейськими Співтовариствами Україна взяла на себе зобов’язання з адаптації законодавства, що відбито у Концепції адаптації законодавства України до

законодавства ЄС і Програмі інтеграції України до ЄС.

Для виконання завдань захисту прав громадян, юридичних осіб і держави, цивільне судочинство покликано забезпечити, як правильний та своєчасний розгляд і вирішення підвідомчих йому справ, так і виконання постановлених щодо них рішень. Ця мета досягається за допомогою процесуального порядку їх примусової реалізації, яка становить самостійну і завершальну стадію судового процесу - виконавче провадження. Виконанням усуваються порушення майнових і особистих немайнових прав шляхом застосування процесуальних засобів і способів примусу до осіб, які відмовилися добровільно виконати свої обов’язки.

Виконавче провадження - це сукупність дій органів і посадових осіб, спрямованих на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які здійснюються на підставах, у спосіб та в межах повноважень, визначених Законом України «Про виконавче провадження», іншими нормативно-правовими актами, виданими відповідно до цього Закону та інших законів, а також рішеннями, що відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню.

Значення безпосереднього виконання рішень полягає в тому, що воно гарантує фактичну реалізацію рішень судових і несудових органів, завершує юрисдикційну діяльність по захисту суб’єктивних прав громадян і організацій, забезпечує зміцнення законності у сфері матеріально-правових відносин, попереджає адміністративні правопорушення та сприяє вихованню громадян і службових осіб у дусі додержання та виконання законів України.

**ПИТАННЯ І.**

**ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ**

Для виконання завдань захисту прав громадян, юридичних осіб і держави, адміністративне судочинство покликано забезпечити, як правильний та своєчасний розгляд і вирішення підвідомчих йому справ, так і виконання постановлених щодо них рішень. Ця мета досягається за допомогою процесуального порядку їх примусової реалізації, яка становить самостійну і завершальну стадію – виконавче провадження. Виконанням усуваються порушення майнових і особистих немайнових прав шляхом застосування процесуальних засобів і способів примусу до осіб, які відмовилися добровільно виконати свої обов’язки.

Протягом тривалого часу, побудова ефективної системи виконання судових рішень є одним із першочергових кроків до зростання рівня довіри до самої судової влади в Україні.

Статтею 124 Конституції України визначено, що судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов’язковими до виконання на всій території України.

Виконання рішень судів здійснюється відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», в новій редакції від 04.11.2010р., що набрало чинності з 08.03.2011р. Зазначений Закон визначає умови та порядок виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), що підлягають примусовому виконанню, у разі їх невиконання боржником (боржниками) у добровільному порядку.

Згідно з положеннями статті 1 згаданого Закону **виконавче провадження**, *як завершальна стадія судового провадження та примусове виконання рішень інших органів (посадових осіб) - це сукупність дій органів і посадових осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які проводяться на підставах, в межах повноважень та у спосіб, визначених чинним законодавством.*

Інститут виконавчого провадження як система правових норм, що регулює примусове виконання виконавчих документів, повинен бути зрозумілим, чітким та гарантувати додержання прав як стягувача, так і боржника.

За кожним рішенням, яке набрало законної сили або допущено судом до негайного виконання, за заявою особи, на користь якої постановлено рішення, видається один виконавчий лист.

Відповідно до ЗУ «Про виконавче провадження» підлягають примусовому виконанню такі виконавчі документи:

* *виконавчі листи, що видаються судами, та накази господарських судів, у тому числі на підставі рішень третейського суду, Міжнародного комерційного арбітражного суду при Торгово-промисловій палаті України та Морської арбітражної комісії при Торгово-промисловій палаті України;*
* *ухвали, постанови судів у цивільних, господарських, адміністративних, кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;*
* *судові накази;*
* *виконавчі написи нотаріусів;*
* *посвідчення комісій по трудових спорах, що видаються на підставі відповідних рішень цих комісій;*
* *постанови органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;*
* *постанови державного виконавця про стягнення виконавчого збору, витрат на проведення виконавчих дій і накладенням штрафу;*
* *рішення інших органів державної влади у випадках, якщо за законом їх виконання покладено на державну виконавчу службу;*
* *рішення Європейського суду з прав людини з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».*

Значення судового виконання полягає в тому, що воно гарантує фактичну реалізацію рішень судових і несудових органів, завершує юрисдикційну діяльність по захисту суб’єктивних прав громадян і організацій, забезпечує зміцнення законності у сфері матеріально-правових відносин та сприяє вихованню громадян і службових осіб у дусі виконання законів України.

Аналіз нормативно-правового масиву дає нам можливість виокремити певні ***особливості (ознаки) виконавчого провадження:***

* *за своєю природою являє собою завершальну стадію судового процесу;*
* *здебільшого відбувається виключно на підставі «фінальних» судових актів (виконавчі листи, судові накази, ухвали та постанови судів тощо), що вступили в закону силу;*
* *має примусовий характер дій, що відбуваються лише після закінчення строку на самостійне виконання рішення боржником;*
* *примусове виконання рішень покладається на Державну виконавчу службу України, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України;*
* *лідируючим суб’єктом завжди виступає лише Державна виконавча служба України, її посадова особа – державний виконавець.*

Правову основу здійснення виконавчого провадження становлять - Конституція України; Кодекси України: цивільно-процесуальний, кримінально-процесуальний кодекс, господарсько-процесуальний, кодекс про адміністративні правопорушення, кодекс адміністративного судочинства, Закони України «Про виконавче провадження» тощо.

Серед відомчих документів слід відзначити наказ міністерства юстиції України № 74/5 від 15.12.1999 року «Про затвердження Інструкції про проведення виконавчих дій». Зазначена інструкція розроблена на виконання Закону України «Про виконавче провадження» та визначає умови та порядок виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), що відповідно до Закону, інших нормативно-правових актів підлягають примусовому виконанню в разі невиконання їх у добровільному порядку.

**Висновки до питання.** Виконавче провадження, потрібно розглядати як завершальну стадію судового провадження та примусове виконання рішень інших органів (посадових осіб). Загалом виконавче провадження являє собою сукупність дій органів і посадових осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які проводяться на підставах, в межах повноважень та у спосіб, визначених чинним законодавством.

**ПИТАННЯ ІІ.**

**СУБ’ЄКТИ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ ТА ЇХ ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ СТАТУС**

Відповідно до вимог ЗУ «Про виконавче провадження» учасниками виконавчого провадження є *державний виконавець, сторони, представники сторін, прокурор, експерти, спеціалісти, перекладачі, суб’єкти оціночної діяльності - суб’єкти господарювання* (стаття 7).[[123]](#footnote-123)

За наявності обставин, що ускладнюють виконання рішення, або у разі виконання зведеного виконавчого провадження у встановленому Міністерством юстиції України порядку можуть утворюватися *виконавчі групи*, до складу яких включаються державні виконавці одного або кількох органів державної виконавчої служби.

Діючим законодавством передбачено виконання рішень судів та інших органів щодо стягнення коштів виконуються *податковими органами, банками та іншими фінансовими установами.* Так наприклад, рішення про стягнення коштів з державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ виконуються органами Державного казначейства України (стаття 3).

В даному випадку, зазначені органи не є органами примусового   
виконання, крім органів та посадових осіб, які виконують рішення   
про притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності.

У виконавчому провадження може приймати участь *прокурор* лише у випадку здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді та відкриття виконавчого провадження на підставі виконавчого документа за його заявою.

Для проведення виконавчих дій державним виконавцем у необхідних випадках залучаються поняті, а також *працівники органів внутрішніх справ*, *представники органів опіки і піклування*, інших органів і установ.

Але існують певні виключення, наприклад при виконанні рішень судів та ухвал про зміну органів управління та посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності можуть залучатися виключно працівники органів внутрішніх справ. **Залучення інших осіб у процесі виконання таких рішень не допускається.**

У разі необхідності для проведення чи організації виконавчих дій державний виконавець має право залучати на платній основі, у тому числі за рахунок авансового внеску стягувача, суб’єктів господарювання, які в установленому законом порядку одержали ліцензії на певні види господарської діяльності.

Передбачено, що сторони можуть реалізовувати свої права і обов’язки у виконавчому провадженні самостійно або через представників. Особиста участь громадянина у виконавчому провадженні не позбавляє його права мати представника, за винятком випадку, коли боржник зобов’язаний згідно з рішенням вчинити певні дії особисто.

Юридичних осіб у виконавчому провадженні представляють їх керівники чи органи, посадові особи, які діють в межах повноважень, наданих їм законом, або через представників юридичної особи. Такі повноваження повині бути підтверджені належною довіреністю.

Пропонуємо перейти до детального розгляду основних суб’єктів провадження. Особливу роль відіграє *Державна виконавча служба України*, що з початку 1999 року діє в системі Міністерства юстиції України та була створена відповідно до Закону України «Про державну виконавчу службу». Згаданий Закон визначає основи організації та діяльності державної виконавчої служби, її завдання, правовий статус державних виконавців та їх соціальний захист.

**Завданням** державної виконавчої служби, відповідно до статті 1 зазначеного Закону, *є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб).*

Відповідно до Законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження» державна виконавча служба є органом, на який покладено примусове виконання рішень в Україні.

З метою реалізації завдань виконавчого провадження державні виконавці мають право:

* проводити перевірку виконання боржниками рішень, що підлягають виконанню;
* з метою захисту інтересів стягувача одержувати безоплатно від органів, установ, організацій, посадових осіб, сторін та учасників виконавчого провадження необхідні для проведення виконавчих дій пояснення, довідки та іншу інформацію, у тому числі конфіденційну;
* безперешкодно входити до приміщень і сховищ, що належать боржникам або зайняті ними, проводити огляд зазначених приміщень і сховищ, у разі необхідності примусово відкривати та опечатувати такі приміщення і сховища;
* накладати арешт на майно боржника, опечатувати, вилучати, передавати таке майно на зберігання та реалізовувати його в установленому законодавством порядку;
* накладати арешт на кошти та інші цінності боржника, зокрема на кошти, які перебувають на рахунках і вкладах у банках, інших фінансових установах, на рахунки в цінних паперах, а також опечатувати каси, приміщення і місця зберігання грошей;
* звертатися до суду, який видав виконавчий документ, із заявою про роз’яснення рішення, про видачу дубліката виконавчого документа, про встановлення чи зміну порядку і способу виконання, про відстрочку та розстрочку виконання рішення;
* звертатися до органу (посадової особи), який видав виконавчий документ, про роз’яснення змісту документа;
* звертатися до суду з поданням про розшук боржника - фізичної особи або дитини чи про постановлення вмотивованого рішення про примусове проникнення до житла чи іншого володіння боржника - фізичної або іншої особи, в якої перебуває майно боржника чи майно та кошти, належні боржникові від інших осіб, або дитина, стосовно якої складено виконавчий документ про її відібрання;
* викликати фізичних осіб, посадових осіб з приводу виконавчих документів, що знаходяться у виконавчому провадженні, а в разі неявки боржника без поважних причин виносити постанову про його привід через органи внутрішніх справ;
* залучати у встановленому порядку до провадження виконавчих дій понятих, працівників органів внутрішніх справ, інших осіб, а також експертів, спеціалістів, а для оцінки майна - суб’єктів оціночної діяльності - суб’єктів господарювання;
* накладати стягнення у вигляді штрафу на фізичних, юридичних та посадових осіб у випадках, передбачених законом;
* застосовувати під час провадження виконавчих дій відеозапис, фото- і кінозйомку;
* у процесі виконання рішень за наявності вмотивованого рішення суду про примусове проникнення до житла чи іншого володіння фізичної особи безперешкодно входити на земельні ділянки, до житлових та інших приміщень боржника - фізичної особи, особи, у якої знаходиться майно боржника чи майно та кошти, належні боржникові від інших осіб, проводити в них огляд, у разі необхідності примусово відкривати їх в установленому порядку із залученням працівників органів внутрішніх справ, опечатувати такі приміщення, арештовувати, опечатувати та вилучати належне боржникові майно, яке там перебуває та на яке за законом можливо звернути стягнення;
* з метою профілактичного впливу повідомляти органам державної влади, громадським об’єднанням, трудовим колективам і громадськості за місцем проживання або роботи особи про факти порушення нею вимог законодавства про виконавче провадження;
* у разі ухилення боржника від виконання зобов’язань, покладених на нього рішенням, звертатися до суду за встановленням тимчасового обмеження у праві виїзду боржника - фізичної особи або керівника боржника - юридичної особи за межі України - до виконання зобов’язань за рішенням, тощо.

Вимоги державного виконавця щодо примусового виконання рішень є обов’язковими для усіх органів, організацій, посадових осіб, громадян і юридичних осіб на території України. Невиконан­ня цих вимог тягне за собою юридичну відповідальність.

Основними учасниками виконавчого провадження є сторони. Поняття сторін виконавчого провадження визначено статтею 7 ЗУ «Про виконавче провадження», а саме - сторонами у виконавчому провадженні є стягувач і боржник.

**Стягувачем**є фізична або юридична особа, на користь чи в інтересах якої видано виконавчий документ.**Боржником**є фізична або юридична особа, визначена виконавчим документом.

Враховуючи певну специфіку проведення виконавчих дій законодавцем також визначені поняття співучасників та правонаступників у виконавчому провадженні.

У виконавчому провадженні можуть брати участь кілька стягувачів або боржників. Сторони можуть реалізовувати свої права і обов’язки у виконавчому провадженні самостійно або через представників.

У разі вибуття однієї з сторін державний виконавець з власної ініціативи або за заявою сторони, а також сама заінтересована сторона мають право звернутися до суду з заявою про заміну сторони її правонаступником. Для правонаступника усі дії, вчинені до його вступу у виконавче провадження, обов’язкові тією мірою, в якій вони були б обов’язковими для сторони, яку правонаступник замінив.

Зазначені вище особи набувають статусу сторін виконавчого провадження лише після відкриття виконавчого провадження, тобто, винесення державним виконавцем постанови про відкриття виконавчого провадження, або ж постанови про заміну сторони її правонаступником.

Стаття 57 Конституції України кожному гарантує право знати свої права і обов’язки.

Проаналізувавши норми Закону України «Про виконавче провадження» можливо зробити висновок, що права та обов’язки сторін виконавчого провадження підрозділяються на загальні, тобто однакові як для стягувача так і боржника, та індивідуальні для кожної сторони.

Статтею 12 вказаного Закону закріплений основний перелік прав сторін виконавчого провадження.

*Так, сторони та інші учасники виконавчого провадження мають наступні права:* ознайомлюватися з матеріалами виконавчого провадження, робити з них виписки, знімати копії, заявляти відводи у випадках, передбачених Законом, оскаржувати рішення, дії або бездіяльність державного виконавця з питань виконавчого провадження у порядку, встановленому цим Законом, подавати додаткові матеріали, заявляти клопотання, брати участь у провадженні виконавчих дій, давати усні та письмові пояснення, висловлювати свої доводи та міркування з усіх питань, що виникають у ході виконавчого провадження, у тому числі під час проведення експертизи, заперечувати проти клопотань, доводів та міркувань інших учасників виконавчого провадження та користуватися іншими правами, наданими законом.

Сторони також мають право укласти мирову угоду про закінчення виконавчого провадження, яка визнається судом, оспорювати належність майна і його оцінку, подавати письмові заперечення проти розрахунку державного виконавця щодо розподілу коштів між стягувачами.

Разом з цим, перелік прав та обов’язків сторін виконавчого провадження, закріплений у даній статті, не є вичерпним. Діючий Закон України «Про виконавче провадження» наділяє сторін і іншими правами та обов’язками.

До прав, якими наділений лише стягувач, можливо віднести наступні. Стягувач вправі подати заяву про відкриття виконавчого провадження до відповідного органу державної виконавчої служби. При цьому, право вибору місця виконання між кількома органами державної виконавчої служби, які можуть вчиняти виконавчі дії по виконанню рішення на території, на яку поширюються їх функції, також належить саме стягувачу (стаття 20 Закону).

Разом з цим, при виконанні рішень майнового характеру, стягувач поряд із заявою про відкриття виконавчого провадження має право надати заяву про накладення арешту на майно боржника. В цьому випадку державний виконавець постановою про відкриття виконавчого провадження накладає арешт на майно боржника та оголошує заборону на його відчуження (стаття 19 Закону).

З метою повного та своєчасного виконання рішень законодавець надає стягувачеві право проавансувати витрати, пов’язані з проведенням виконавчих дій (наприклад на: проведення експертизи, розшук боржника, надіслання документів виконавчого провадження рекомендованими листами та на інші витрати встановлені Законом).

Боржник також має особисті права у виконавчому провадженні. Зокрема, згідно з положеннями статті 27 зазначеного Закону боржник за погодженням з державним виконавцем має право у строк до початку примусового виконання рішення реалізувати належне йому майно чи передати кошти в рахунок повного або часткового погашення боргу за виконавчим документом.

Крім того, законодавець надає боржнику право запропонувати ті види майна чи предмети, на які необхідно в першу чергу звернути стягнення. Але черговість стягнення на кошти та інше майно боржника остаточно визначається державним виконавцем (стаття 52).

Також, за виконавчим документом про стягнення коштів за погодженням із стягувачем боржник може передати стягувачу в рахунок повного або часткового погашення боргу власне майно.

Так, зокрема, *боржник зобов’язаний:*

* утримуватися від вчинення дій, які унеможливлюють чи ускладнюють виконання рішення;
* надавати у строк, установлений державним виконавцем, достовірні відомості про свої доходи та майно, у тому числі про майно, яким він володіє спільно з іншими особами, про рахунки у банках чи інших фінансових установах;
* своєчасно з’являтися за викликом державного виконавця;
* письмово повідомляти державному виконавцю про майно, що перебуває в заставі або в інших осіб, а також про кошти та майно, належні боржникові від інших осіб.

Стягувач, в свою чергу, зобов’язаний у разі, якщо він виявив бажання залишити за собою непродане майно, у 15 денний строк повідомити державного виконавця про залишення за собою непроданого майна, та внести на рахунок органу державної виконавчої служби різницю між вартістю непроданого майна та сумою коштів, які підлягають стягненню на його користь, якщо вартість непроданого майна перевищує суму боргу, яка підлягає стягненню за виконавчим документом (стаття 62 Закону).

У разі відсутності документів, що характеризують об’єкт нерухомості, у зв’язку з чим його неможливо підготувати до реалізації, виготовлення таких документів здійснюється у встановленому порядку за рахунок коштів стягувача. Якщо стягувач у 20-денний строк, з дня одержання відповідного повідомлення державного виконавця, не авансує витрати на виготовлення документів, що характеризують об’єкт нерухомості, арешт з нього знімається (стаття 63 Закону).[[124]](#footnote-124)

Зокрема, відповідно до положень статті 82 вказаного Закону, рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами до суду, який видав виконавчий документ, а іншими учасниками виконавчого провадження та особами, які залучаються до проведення виконавчих дій, - до відповідного адміністративного суду в порядку, передбаченому законом.

Рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання рішень інших органів (посадових осіб) можуть бути оскаржені до відповідного адміністративного суду в порядку, передбаченому законом.

Боржник має право оскаржувати рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби виключно в судовому порядку.

Для з’ясування та роз’яснення питань, що виникають під час здійснення виконавчого провадження і потребують спеціальних знань, державний виконавець з власної ініціативи або за заявою сто­рін призначає своєю постановою *експерта* або *спеціаліста,* а за не­обхідності - кількох спеціалістів або експертів, для оцінювання май­на - суб’єктів оцінювальної діяльності - суб’єктів господарювання.

Як експерт або спеціаліст може бути запрошена будь-яка діє­здатна особа, яка має необхідні знання, кваліфікацію, досвід робо­ти у відповідній галузі.

У разі необхідності під час провадження виконавчих дій держав­ний виконавець або сторони (їхні представники) можуть запросити ***перекладача****.*

Перекладачем може бути будь-яка дієздатна особа, яка володіє мовами, знання яких є необхідним для перекладу.

Особі, якій потрібні послуги перекладача, державний викона­вець надає строк для його запрошення, який не може перевищува­ти 10 днів. У випадку, коли зазначена особа не забезпечить участі перекладача у визначений строк, його може призначити своєю по­становою державний виконавець.

До провадження виконавчих дій можуть бути залучені *поняті.* Присутність понятих у кількості не менше ніж дві особи обов’яз­кова при вчиненні виконавчих дій, пов’язаних із:

* примусовим входженням до нежитлових приміщень і сховищ, де зберігається майно боржника, на яке звернено стягнення, або майно стягувача, яке має бути повернене йому в натурі;
* примусовим входженням до житлових будинків і квартир для забезпечення примусового виселення з них та вселення в них;
* примусовим входженням до будинків, квартир та інших приміщень, в яких перебуває дитина, яка має бути передана іншим особам відповідно до рішення суду;
* під час проведення огляду, арешту, вилучення і передачі майна.

Понятими можуть бути будь-які дієздатні громадяни, які не мають особистої заінтересованості в провадженні виконавчих дій і не пов’язані між собою або з учасниками виконавчого про­вадження родинними зв’язками, підлеглістю чи підконтрольністю.

**Висновки до питання.** Відповідно до вимог ЗУ «Про виконавче провадження» учасниками виконавчого провадження є державний виконавець, сторони, представники сторін, прокурор, експерти, спеціалісти, перекладачі, суб’єкти оціночної діяльності - суб’єкти господарювання.

**ПИТАННЯ ІІІ.**

**СТАДІЇ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ ТА ЇХ ЗМІСТ**

Як правило, у науковій лі­тературі виділяють чотири стадії виконавчого провадження:

I. Відкриття виконавчого провадження.

II. Здійснення виконавчого провадження (виконавчих дій).

III. Закінчення виконавчого провадження.

IV. Оскарження постанови про закінчення виконавчого прова­дження.

Загальний порядок виконання рішень викладено у главі третій Закону України «Про виконавче провадження».

Аналізуючи стадію *«Відкриття виконавчого провадження»* слід звернути увагу на наступне.

Підставою для відкриття виконавчого провадження по виконанню судового рішення є пред’явлений до відповідного відділу державної виконавчої служби виконавчий документ разом із заявою стягувача про відкриття виконавчого провадження.

Про відкриття виконавчого провадження державний виконавець протягом трьох днів з моменту передачі йому виконавчого документу виносить відповідну постанову, копії якої надсилаються сторонам та до органу, що видав виконавчий документ.

Якщо рішення підлягає негайному виконанню, то державний виконавець відкриває виконавче провадження не пізніше наступного дня після одержання виконавчого документа.

Постанова про відкриття виконавчого провадження або відмову у відкритті виконавчого провадження, про повернення виконавчого документа стягувачу надсилаються рекомендованим листом з повідомленням про вручення.

Боржник вважається повідомленим про відкриття виконавчого провадження, якщо йому надіслано постанову про відкриття виконавчого провадження за адресою, зазначеною у виконавчому документі.

За письмовою заявою учасників виконавчого провадження документи виконавчого провадження можуть надсилатися адресатам каналами факсимільного зв’язку або електронною поштою. Документи виконавчого провадження, надіслані каналами факсимільного зв’язку або електронною поштою, вважаються врученими за наявності належного підтвердження їх одержання адресатами.

Виконавчі документи можуть бути пред’явлені до виконання в такі *строки:*

1) посвідчення комісій по трудових спорах, постанови судів у справах про адміністративні правопорушення та постанови органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, - протягом трьох місяців;

2) інші виконавчі документи - протягом року, якщо інше не передбачено законом.

Рішення про стягнення періодичних платежів (у справах про стягнення аліментів, про відшкодування шкоди в разі ушкодження здоров’я, втратою годувальника тощо) можуть бути пред’явлені для виконання протягом усього періоду, на який присуджені платежі.

Стягувач, який пропустив строк пред’явлення виконавчого листа або іншого судового документа до виконання, має право звернутись із заявою про поновлення пропущеного строку до суду, який видав відповідний документ, або до суду за місцем виконання.

Державний виконавець **відмовляє** у відкритті виконавчого провадження в разі:

* пропуску встановленого строку пред’явлення документів до виконання;
* неподання виконавчого документа (наприклад, подання судового рішення без виконавчого листа або наказу, у випадках, коли передбачена видача останніх);
* помилкового надходження виконавчого документа (не за територіальністю або підвідомчістю);
* якщо рішення, на підставі якого видано виконавчий документ, не набрало законної сили, крім випадків, коли воно в установленому законом порядку допущено до негайного виконання;
* якщо не закінчилася відстрочка виконання рішення, надана судом, яким постановлено рішення;
* у разі невідповідності виконавчого документа встановленим вимогам;
* якщо виконавчий документ повернуто стягувачу за його заявою, крім виконавчих документів про стягнення аліментів та інших періодичних платежів;
* наявності інших обставин, передбачених законом, які виключають здійснення виконавчого провадження.

У разі, якщо не закінчився строк пред’явлення виконавчого документу до виконання і цей документ відповідає вимогам, передбаченим статтею 18 Закону України «Про виконавче провадження», державний виконавець зобов’язаний у 3-денний строк з дня надходження до нього виконавчого документа винести постанову про відкриття виконавчого провадження.

У постанові державний виконавець вказує про необхідність боржнику самостійно виконати рішення у строк до семи днів з моменту винесення постанови (у разі виконання рішення про примусове виселення боржника - у строк до п’ятнадцяти днів) та зазначає, що у разі ненадання боржником документального підтвердження виконання рішення буде розпочате примусове виконання цього рішення із стягненням з боржника виконавчого збору і витрат, пов’язаних з організацією та проведенням виконавчих дій, передбачених ЗУ «Про виконавче провадження».

У разі невиконання рішення боржником у наданий для добровільного виконання строк з нього за постановами державного виконавця стягуються витрати, пов’язані з провадженням виконавчих дій, та виконавчий збір (10 відсотків від суми, належної до стягнення, або вартості майна, належного до передачі, а за рішенням немайнового характеру виконавчий збір стягується у розмірі сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з боржника - громадянина і вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян - з боржника - юридичної особи).

Оскільки від правильного розуміння державним виконавцем змісту рішення, що підлягає виконанню, залежать зміст і характер виконавчих дій, потрібних для виконання рішення, усвідомлення ним змісту рішення є необхідною передумовою здійснення виконавчого провадження.

З метою забезпечення провадження виконавчих дій стягувач може за погодженням із державним виконавцем внести на депозитний рахунок відповідного органу державної виконавчої служби певну грошову суму для здійснення необхідних витрат або для покриття їх частини, якщо інше не передбачено законом.

Друга стадія виконавчого провадження полягає в ***безпосередньому здійсненні виконавчих дій*** направлених на реалізацію виконавчого документа.

Державний виконавець зобов’язаний провести виконавчі дії з виконання рішення протягом **шести** місяців з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, а з виконання рішення немайнового характеру - у **двомісячний** строк.

Виконавчі дії провадяться державним виконавцем у робочі дні не раніше шостої і не пізніше двадцять другої години. Виконавчі дії в неробочі та святкові дні, встановлені законом, провадяться у зазначений час, у разі якщо зволікання неможливе або якщо такі дії не можуть бути проведені в інші дні з вини боржника, на підставі постанови державного виконавця, затвердженої начальником відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець.

Провадження виконавчих дій у нічний час допускається у разі, якщо невиконання рішення створює загрозу життю чи здоров’ю громадян або якщо виконавчі дії, розпочаті до двадцять другої години, необхідно продовжити, але з наступним повідомленням начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, не пізніше наступного робочого дня після проведення таких дій.

Виконавче провадження підлягає *обов’язковому* *зупиненню* у випадках:

1) смерті, оголошення померлим чи визнання безвісно відсутнім стягувача або боржника, або припинення юридичної особи, якщо встановлені судом правовідносини допускають правонаступництво;

2) визнання стягувача або боржника недієздатним;

3) проходження боржником строкової військової служби у Збройних Силах України, передбачених законом інших військових формуваннях, якщо згідно з умовами служби провадження виконавчих дій неможливе, чи на прохання стягувача, який проходить строкову військову службу в Збройних Силах України або інших військових формуваннях;

4) зупинення судом стягнення на підставі виконавчого документа;

5) прийняття судом до розгляду скарги на постанову органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення;

6) зупинення виконання відповідного рішення або виконавчого провадження посадовою особою, якій законом надано таке право;

7) зупинення судом реалізації арештованого майна;

8) надання судом, який видав виконавчий документ, відстрочки виконання рішення;

9) прийняття судом до розгляду касаційної скарги прокурора   
на рішення суду;

10) звернення до суду із заявою про заміну вибулої сторони   
правонаступником; Закону;   
 11) надання судом, який видав виконавчий документ, відстрочки   
виконання рішення;

12) в інших випадках встановлених законодавством.

Виконавче провадження *може бути зупинено* в разі:

* звернення державного виконавця до суду, який видав виконавчий документ, із заявою про роз’яснення рішення, що підлягає виконанню, про відстрочку або розстрочку виконання, а також про встановлення чи зміну способу і порядку виконання;
* прохання боржника, який проходить строкову службу в складі Збройних Сил України чи інших передбачених законом військових формувань;
* перебування боржника на лікуванні в стаціонарному лікувальному закладі, якщо рішення неможливо виконати без його участі;
* у разі оголошення розшуку боржника - фізичної особи, транспортних засобів боржника або розшуку дитини;
* за заявою стягувача у разі його перебування у відпустці за межами населеного пункту, де він проживає.

Про зупинення виконавчого провадження державний виконавець виносить вмотивовану постанову, яка затверджується начальником відповідного органу державної виконавчої служби, не пізніше наступного дня, коли йому стало відомо про такі обставини.

У разі відсутності відомостей про місце проживання, перебування чи місцезнаходження боржника - фізичної особи, а також дитини за виконавчими документами про відібрання дитини державний виконавець звертається до суду з поданням про винесення ухвали про розшук боржника або дитини. У разі необхідності розшуку транспортного засобу боржника державний виконавець виносить постанову про такий розшук, яка є обов’язковою для виконання органами внутрішніх справ.

Розшук боржника - фізичної особи, дитини, розшук транспортних засобів боржника здійснюють органи внутрішніх справ, а розшук боржника - юридичної особи та іншого майна боржника організовує державний виконавець. Розшук оголошується відповідно за місцем виконання рішення або за останнім відомим місцем проживання, перебування, місцезнаходженням боржника чи місцезнаходженням його майна, або за місцем проживання (місцезнаходженням) стягувача.

Витрати органів внутрішніх справ, пов’язані з розшуком боржника - фізичної особи, дитини за виконавчими документами про відібрання дитини або транспортних засобів боржника, стягуються з боржника за ухвалою суду. Витрати, пов’язані з організацією розшуку боржника - юридичної особи або іншого майна боржника, стягуються з боржника.

Розшук громадянина-боржника, дитини за ухвалою суду або транспортних засобів боржника за постановою державного виконавця здійснюється органами внутрішніх справ у порядку, установленому Інструкцією про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб), затвердженою наказом Національної поліції УкраїниУкраїни та Міністерства юстиції України від 25.06.2002 року № 607/56/5.

Наступною стадією виконавчого провадження виступає стадія *«Закінчення виконавчого провадження».*

Виконавче провадження підлягає закінченню державним виконавцем у випадках:

1) визнання судом відмови стягувача від примусового виконання рішення суду;

2) визнання судом мирової угоди між стягувачем і боржником у процесі виконання;

3) смерті або оголошення померлим стягувача чи боржника, визнання безвісно відсутнім боржника або стягувача, ліквідації юридичної особи - сторони виконавчого провадження, якщо виконання їх обов’язків чи вимог у виконавчому провадженні не допускає правонаступництва;

4) скасування рішення суду або іншого органу (посадової особи), на підставі якого виданий виконавчий документ, або визнання судом виконавчого документа таким, що не підлягає виконанню;

5) письмової відмови стягувача від одержання предметів, вилучених у боржника під час виконання рішення про передачу їх стягувачу, або знищення речі, що має бути передана стягувачу в натурі;

6) фактичного виконання в повному обсязі рішення згідно з виконавчим документом;

7) повернення виконавчого документа без виконання на вимогу суду або іншого органу (посадової особи), який видав виконавчий документ;

8) закінчення строку, передбаченого законом для відповідного   
виду стягнення;

9) передачі виконавчого документа ліквідаційній комісії (або   
ліквідатору) у разі ліквідації боржника - юридичної особи;   
 10) направлення виконавчого документа за належністю до іншого   
відділу державної виконавчої служби;

11) повернення виконавчого документа до суду чи іншого органу   
(посадової особи), який його видав;

12) якщо рішення фактично виконано під час виконання рішення   
Європейського суду з прав людини;

13) непред’явлення виконавчого документа за відновленим   
виконавчим провадженням у встановлений строк;

14) списання згідно із Законом України «Про деякі питання   
заборгованості за спожитий природний газ та електричну енергію»   
заборгованості, встановленої рішенням суду, яке підлягало виконанню на підставі виконавчого документа.

Про закінчення виконавчого провадження державний виконавець виносить постанову, з обов’язковим мотивуванням підстав її винесення, яка затверджується начальником відповідного органу державної виконавчої служби.

Копія постанови у триденний строк надсилається сторонам. У разі закінчення виконавчого провадження припиняється чинність арешту майна боржника, скасовуються інші здійснені державним виконавцем заходи примусового виконання рішення, а також провадяться інші дії, необхідні у зв’язку із завершенням виконавчого провадження.

Якщо у виконавчому провадженні державним виконавцем був накладений арешт на майно боржника, у постанові про закінчення виконавчого провадження, повернення виконавчого документа стягувачу або повернення виконавчого документа до суду або іншого органу (посадової особи), який його видав, державний виконавець зазначає про скасування арешту, накладеного на майно боржника.

Державний виконавець, який забезпечив реальне, своєчасне й законне виконання виконавчого документа, за рахунок стягнутого з боржника виконавчого збору, одержує винагороду в розмірі 5 відсотків стягнутої ним суми або вартості майна, але не більше 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а за виконавчим документом немайнового характеру - не більше 15 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Стадія «Оскарження постанови про закінчення виконавчого провадження»являє собою процесуальний порядок захисту прав стягувача та боржника при винесенні державним виконавцем неправомірної постанови про закінчення виконавчого провадження.

У виконавчому провадженні контроль за своєчасністю, правильністю, повнотою виконання рішень державним виконавцем здійснюють начальник органу державної виконавчої служби, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, та керівник вищестоящого органу.

Постанова про закінчення виконавчого провадження може бути оскаржена у 10-денний строк.

Стадія оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби для стягувача та боржника є різною та встановлена наступним чином.

Так стягувачем та іншими учасниками провадження (крім боржника) скарга на неправомірні дії державного виконавця подається до начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, або до керівника відповідного органу державної виконавчої служби вищого рівня чи до суду.

В свою чергу боржник має право оскаржувати рішення, дії або   
бездіяльність державного виконавця та інших посадових осіб   
державної виконавчої служби виключно в судовому порядку.

Питання підсудності таких скарг вирішується наступним чином. За загальним правилом сторони (стягував та боржник) подають скарги до суду, який саме й видав виконавчий документ, а інші учасники виконавчого   
провадження та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, повинні звертатись до адміністративного суду в порядку, передбаченому законом.

Також, до адміністративного суду оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби з приводу виконання рішень інших органів (посадових осіб).

Скарга, подана у виконавчому провадженні до начальника органу державної виконавчої служби, якому він безпосередньо підпорядкований, розглядається у 10-денний строк. За наслідками розгляду скарги начальник органу державної виконавчої служби виносить постанову про задоволення чи відмову в задоволенні скарги, яка у 10-денний строк може бути оскаржена до вищестоящого органу державної виконавчої служби або до суду. Скарги, подані без додержання встановлених вимог розглядаються начальником органу державної виконавчої служби у порядку, встановленому Законом України «Про звернення громадян».

Органи прокуратури згідно статті 121 Конституції України здійснюють специфічні контрольні функції у формі нагляду. При виявленні у процесі нагляду порушень законодавства прокурор реагує на них шляхом видання актів прокурорського реагування у формі протесту, припису, подання та постанови.

Перехідними положеннями Конституції України зазначено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства - до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

**Висновки до питання.** Виконавче провадження складається з наступних стадій: відкриття виконавчого провадження; здійснення виконавчого провадження (виконавчих дій); закінчення виконавчого провадження; оскарження постанови про закінчення виконавчого прова­дження.

**ВИСНОВКИ ДО ТЕМИ**

Виконання рішень судів здійснюється відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», в новій редакції від 04.11.2010р., що набрало чинності з 08.03.2011р.

Виконавче провадження - це сукупність дій органів і посадових осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які проводяться на підставах, в межах повноважень та у спосіб, визначених законом, іншими нормативно-правовими актами, виданими відповідно до закону та інших законів, а також рішеннями, що відповідно до закону підлягають примусовому виконанню.

Примусовому виконанню підлягають такі виконавчі документи:

* виконавчі листи, що видаються судами, та накази господарських судів, у тому числі на підставі рішень третейського суду, Міжнародного комерційного арбітражного суду при Торгово-промисловій палаті України та Морської арбітражної комісії при Торгово-промисловій палаті України;
* ухвали, постанови судів у цивільних, господарських, адміністративних, кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;
* судові накази;
* виконавчі написи нотаріусів;
* посвідчення комісій по трудових спорах, що видаються на підставі відповідних рішень цих комісій;
* постанови органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;
* постанови державного виконавця про стягнення виконавчого збору, витрат на проведення виконавчих дій і накладенням штрафу;
* рішення інших органів державної влади у випадках, якщо за законом їх виконання покладено на державну виконавчу службу;
* рішення Європейського суду з прав людини з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Серед особливостей (ознак) виконавчого провадження виділяють наступне:

* за своєю природою виконавче провадження являє собою завершальну стадію судового процесу;
* здебільшого відбувається виключно на підставі «фінальних» судових актів (виконавчі листи, судові накази, ухвали та постанови судів тощо), що вступили в закону силу;
* має примусовий характер дій, що відбуваються лише після закінчення строку на самостійне виконання рішення боржником;
* примусове виконання рішень покладається на Державну виконавчу службу України, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України;
* лідируючим суб’єктом завжди виступає лише Державна виконавча служба України, її посадова особа – державний виконавець.

Для проведення виконавчих дій державним виконавцем у необхідних випадках залучаються поняті, а також працівники органів внутрішніх справ, представники органів опіки і піклування, інших органів і установ.

Завданням державної виконавчої служби є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб).

Стягувачем є фізична або юридична особа, на користь чи в інтересах якої видано виконавчий документ. Боржником є фізична або юридична особа, визначена виконавчим документом.

Виділяють чотири стадії виконавчого провадження:

I. Відкриття виконавчого провадження.

II. Здійснення виконавчого провадження (виконавчих дій).

III. Закінчення виконавчого провадження.

IV. Оскарження постанови про закінчення виконавчого прова­дження.

Державний виконавець зобов’язаний провести виконавчі дії з виконання рішення протягом шести місяців з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, а з виконання рішення немайнового характеру - у двомісячний строк.

За загальним правилом сторони (стягував та боржник) подають скарги до суду, який саме й видав виконавчий документ, а інші учасники виконавчого провадження та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, повинні звертатись до адміністративного суду в порядку, передбаченому законом.

Крім того, до адміністративного суду оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби з приводу виконання рішень інших органів (посадових осіб).

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ:**

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, курсанту необхідно:

1. Проаналізувати міждисциплінарні зв’язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.
2. Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів МВС.
3. Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.
4. Відповідно до робочої навчальної програмами з дисципліни, скласти необхідні службові документи.
5. Опанувати питання для самостійної підготовки та самоконтролю:

* визначте правову основу здійснення виконавчого провадження;
* дайте визначення виконавчого провадження;
* проаналізуйте особливості виконавчого провадження;
* зазначте види та класифікуйте виконавче провадження на певні групи адміністративних проведень;
* визначте види виконавчих документів;
* дайте аналіз адміністративно-процесуального статусу основних суб’єктів виконавчого провадження;
* проаналізуйте структуру виконавчого провадження та йог основні стадії;
* визначте короткій зміст стадій виконавчого провадження;
* визначте строки пред’явлення виконавчих документів до виконання;
* зазначте підстави припинення та закриття виконавчого провадження.

1. Продайко С.В., Шкарупа В.К. Адміністративне право України в питаннях і відповідях: Навчально-практичний посібник. – Одеса: Одеський юридичний інститут НУВС, 2004. – 151 с. [↑](#footnote-ref-1)
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. – К.: Атіка, 2008. – 624 с. [↑](#footnote-ref-2)
3. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. – К.: Атіка, 2008. – 624 с. [↑](#footnote-ref-3)
4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України. Навчальний посібник. – К. Атіка, 2008 – 624с. [↑](#footnote-ref-4)
5. Авер’янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11-17. [↑](#footnote-ref-5)
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1085/2010 від 09.12.2010 р. [↑](#footnote-ref-6)
7. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер’янов В.Б., Дерець В.А., Школик А.М. та ін.; За заг. ред. Авер’янова В.Б.. – К.: Юстиніан, 2007. – 288с. [↑](#footnote-ref-7)
8. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – №30. – Ст. 141 [↑](#footnote-ref-8)
9. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – № 30. – Ст. 141. [↑](#footnote-ref-9)
10. Адміністративне право України. Академічний курс у 2-х томах / Авер’янов В.Б. – К.: Юридична думка, 2005 [↑](#footnote-ref-10)
11. Закон України „Про державну службу» від 16.12.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/ [↑](#footnote-ref-11)
12. Наливайко Л., Бєляєва М. Форми здійснення політичної функції Української держави // Підприємництво, Господарство і Право. – 2006. – № 8. – С. 3-7. [↑](#footnote-ref-12)
13. Запорожець І. Видання управлінських актів як форма управління у сфері охорони прав на об’єкти інтелектуальної власності // Право України. – 2004. – №11. – С.54-57. [↑](#footnote-ref-13)
14. Адміністративне право України: Підручник: За заг. ред. д.ю.н., проф. Коломоєць Т.О. – К. Істина, 2009. – 457 с. [↑](#footnote-ref-14)
15. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) / За ред. І.Б. Коліушка. К., 2001. – 72 с. [↑](#footnote-ref-15)
16. Державо-примусова форма реалізації юридичної відповідальності: окремі питання // Право України. – 2006. – № 6. – С. 29-33. [↑](#footnote-ref-16)
17. Адміністративне право України: Підручник для юридичних вузів і факультетів / За редакцією Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2006. – 544 с. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ланганс Ф. Словарь юридический или свод русских узаконений по азбучному порядку. — М., 1788. - С. 174. [↑](#footnote-ref-18)
19. Словарь юридических и государственных наук. — Т. 1. — СПб., 1901. — С. 126. [↑](#footnote-ref-19)
20. Советский энциклопедический словарь. 3-е изд. — М.: Советская энциклопедия, 1985. — С. 1071. [↑](#footnote-ref-20)
21. Там само. — С. 23. [↑](#footnote-ref-21)
22. Словник іншомовних слів / За ред. О.С.Мельничука. — К.: Гол. ред. Укр. радян. енциклоп., 1977. - С. 557. [↑](#footnote-ref-22)
23. Там само. [↑](#footnote-ref-23)
24. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. — К.: Факт, 2003. — 496 с [↑](#footnote-ref-24)
25. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с. [↑](#footnote-ref-25)
26. [Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: Академічний курс у двох томах](http://www.twirpx.com/file/153218/) // Авер'янов В.Б. — К,: Видавництво "Юридична думка", 2004.- 584 с. [↑](#footnote-ref-26)
27. [Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: Академічний курс у двох томах](http://www.twirpx.com/file/153218/) // Авер'янов В.Б. — К,: Видавництво "Юридична думка", 2004.- 584 с. [↑](#footnote-ref-27)
28. Битяк Ю.П. [Адміністративне право України: Підручник // Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.](http://law.biz.ua/books/0002/) [↑](#footnote-ref-28)
29. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с. [↑](#footnote-ref-29)
30. Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова.– М.: Юристъ, 2000.– 728 с. [↑](#footnote-ref-30)
31. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України.– К.: Юрінком Інтер, 2003.– 544 с. [↑](#footnote-ref-31)
32. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с. [↑](#footnote-ref-32)
33. Битяк Ю.П. [Адміністративне право України: Підручник // Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.](http://law.biz.ua/books/0002/) [↑](#footnote-ref-33)
34. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с. [↑](#footnote-ref-34)
35. *О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій.* Адміністративно-процесуальне право України: Підручник. – К., 2007. - С. 82. [↑](#footnote-ref-35)
36. *С.Г. Стеценко.* Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К., - 2008. – С. 71. [↑](#footnote-ref-36)
37. *О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій.* Адміністративно-процесуальне право України: Підручник. – К., 2007. -С.83 [↑](#footnote-ref-37)
38. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: у 2-х т.: Т. 1: Загальна частина / Ред. Колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2007. – С. 115 [↑](#footnote-ref-38)
39. *О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій.* Адміністративно-процесуальне право України: Підручник. – К., 2007. - С. 89. [↑](#footnote-ref-39)
40. *С.Г. Стеценко.* Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К., - 2008. – С. 75; Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: у 2-х т.: Т. 1: Загальна частина / Ред. Колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2007. – С. 118. [↑](#footnote-ref-40)
41. *О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій.* Адміністративно-процесуальне право України: Підручник. – К., 2007. - С. 106. [↑](#footnote-ref-41)
42. Т.О. Коломоєць. Адміністративний процес та адміністративне судочинство :  Підручник:  За  заг.ред.  проф. Коломоєць Т.О.– Київ: "Істина" - 2008. [↑](#footnote-ref-42)
43. http://www.viaduk.net/clients/vs.nsf/0/1F84B04D473311CEC32570BD00232346?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=1F84B04D473311CEC32570BD00232346&Count=500& [↑](#footnote-ref-43)
44. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с. [↑](#footnote-ref-44)
45. <http://www.vasu.gov.ua/ua/history_administrative__legal.html> [↑](#footnote-ref-45)
46. Офіційний вісник України вiд 02.04.2010 - 2010 р., № 21, стор. 31, стаття 882, код акту 50227/2010 [↑](#footnote-ref-46)
47. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с. [↑](#footnote-ref-47)
48. Свида Олексій Георгійович. Адміністративні суди в Україні: становлення та перспективи розвитку. : Дис... канд. наук: 12.00.10 - 2008. [↑](#footnote-ref-48)
49. В. М. Бевзенко Суб’єкти владних повноважень у адміністративному процесі - http://www.journal.yurpayintel.com.ua/95/print/ [↑](#footnote-ref-49)
50. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с. [↑](#footnote-ref-50)
51. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда.– К.: Факт, 2003.– 536 с. [↑](#footnote-ref-51)
52. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда.– К.: Факт, 2003.– 536 с. [↑](#footnote-ref-52)
53. Овсянко Д. М. Административное право: Учебное пособие // Изд. 3-е, перераб. и доп.– М.: Юристъ, 2002.– 468 с., с. 209 [↑](#footnote-ref-53)
54. Про звернення громадян: Закон України від 12.10.1996. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст.256. [↑](#footnote-ref-54)
55. Про звернення громадян: Закон України від 12.10.1996. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст.256. [↑](#footnote-ref-55)
56. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с. [↑](#footnote-ref-56)
57. Битяк Ю.П. [Адміністративне право України: Підручник // Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.](http://law.biz.ua/books/0002/) [↑](#footnote-ref-57)
58. Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. проф. И. Ш. Килясханова.– М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.– 399 с., с. 218. [↑](#footnote-ref-58)
59. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник // С. Г. Стеценко. – К. : "Атіка", 2008. – С.216 - 217. [↑](#footnote-ref-59)
60. Про звернення громадян: Закон України від 12.10.1996. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст.256. [↑](#footnote-ref-60)
61. Коломоєць Т.О. Адміністративний процес та адміністративне судочинство :  Підручник: // Т.О. Коломоєць – Київ: "Істина", 2008. - С.238. [↑](#footnote-ref-61)
62. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с. [↑](#footnote-ref-62)
63. Аверянов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер’янова.– К.: Факт, 2003.– 384 с.79, с. 258. [↑](#footnote-ref-63)
64. Про звернення громадян: Закон України від 12.10.1996. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст.256. [↑](#footnote-ref-64)
65. Коломоєць Т.О. Адміністративний процес та адміністративне судочинство :  Підручник: // Т.О. Коломоєць – Київ: "Істина", 2008. [↑](#footnote-ref-65)
66. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник // С. Г. Стеценко. – К. : "Атіка", 2008. – С.283-284. [↑](#footnote-ref-66)
67. "Про місцеве самоврядування в Україні" : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170, ст. 38. [↑](#footnote-ref-67)
68. Борденюк В.І.Контроль у сфері місцевого самоврядування та його зв’язок з державним управлінням // В.І. Борденюк. / Виконавча влада і адміністративне право. – К.: Ін-Юре, 2002. – 574 с., с. 469. [↑](#footnote-ref-68)
69. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с. [↑](#footnote-ref-69)
70. Маруженко О.П. Відкритість інформації щодо законотворчого процесу як складова демократичного розвитку суспільства // О.П. Маруженко / Національна бібліотека ім. В.І. Вернадського [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\_Gum/Nzizvru/2011\_2/p5\_4.html [↑](#footnote-ref-70)
71. "Про інформацію" : Закон України від 02.10.1992р. №2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 48. - Ст. 650. [↑](#footnote-ref-71)
72. Маруженко О.П. Відкритість інформації щодо законотворчого процесу як складова демократичного розвитку суспільства // О.П. Маруженко / Національна бібліотека ім. В.І. Вернадського [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\_Gum/Nzizvru/2011\_2/p5\_4.html [↑](#footnote-ref-72)
73. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2011. - № 32. - Ст.314. [↑](#footnote-ref-73)
74. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2011. - № 32. - Ст.314. [↑](#footnote-ref-74)
75. Про затвердження Порядку складання і форми подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 21.07.2011 № 459 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1109-11 [↑](#footnote-ref-75)
76. Аверянов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. — 668 с. [↑](#footnote-ref-76)
77. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. … доктора юр. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. − К., 2006. − с. [↑](#footnote-ref-77)
78. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: у 2-х т.: Т. 1: Загальна частина / Ред. Колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2007. – с. 489. [↑](#footnote-ref-78)
79. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України. Навчальний посібник − К.: Юрінком Інтер, − 2008. − с. 327. [↑](#footnote-ref-79)
80. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Підручник / Т.О. Коломоєць − К.: "Істина", 2008 − с. 238. [↑](#footnote-ref-80)
81. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К., - 2008. – с. 271. [↑](#footnote-ref-81)
82. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Підручник / Т.О. Коломоєць − К.: "Істина", 2008 − с. 238. [↑](#footnote-ref-82)
83. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Підручник / Т.О. Коломоєць − К.: "Істина", 2008 − с. 179. [↑](#footnote-ref-83)
84. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України. Навчальний посібник − К.: Юрінком Інтер, − 2008. − с. 327. [↑](#footnote-ref-84)
85. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник / Володимир Григорович Перепелюк − Чернівці: Рута, 2003. - 367 с. [↑](#footnote-ref-85)
86. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник. – К., 2007. - с.305 [↑](#footnote-ref-86)
87. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К., - 2008. – с. 277. [↑](#footnote-ref-87)
88. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Підручник / Т.О. Коломоєць − К.: "Істина", 2008 − с. 182-192. [↑](#footnote-ref-88)
89. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання) від 11 жовтня 2011 року, N 10-рп/2011 (Справа № 1-28/2011). [↑](#footnote-ref-89)
90. Національна бібліотека України [Електронний ресурс]: Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08kkvsdv.pdf [↑](#footnote-ref-90)
91. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. … доктора юр. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. − К., 2006. − с. 356. [↑](#footnote-ref-91)
92. Трудове право України: Курс лекцій /За ред. П.Д. Пилипенко. –Львів: Вільна Україна, 1996. –157 с. [↑](#footnote-ref-92)
93. Юридичний журнал [Електронний ресурс]: Режим доступу : http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/admin\_pravo/014.php [↑](#footnote-ref-93)
94. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. … доктора юр. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. − К., 2006. − с. 361. [↑](#footnote-ref-94)
95. Національна бібліотека України [Електронний ресурс]: Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08kkvsdv.pdf [↑](#footnote-ref-95)
96. Юридичний журнал [Електронний ресурс]: Режим доступу : http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/admin\_pravo/014.php [↑](#footnote-ref-96)
97. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. … доктора юр. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. − К., 2006. − с. 368. [↑](#footnote-ref-97)
98. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. … доктора юр. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. − К., 2006. − с. 371. [↑](#footnote-ref-98)
99. Гавриленко Д.А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение /Под ред. А.П. Шергина. –Минск: «Наука и техника», 1988. –326 с. [↑](#footnote-ref-99)
100. http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08kkvsdv.pdf [↑](#footnote-ref-100)
101. Постанови Пленуму Верховного Суду України від 01 листопада 1996 року № 9 "Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя". [↑](#footnote-ref-101)
102. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22 лютого 2006 №3460 VI // Відомості Верховної Ради України. - 2006. - № 29. -Ст.245 . [↑](#footnote-ref-102)
103. Комзюк А.Т. Застосування заходів дисциплінарного впливу до працівників органів внутрішніх справ, які вчинили адміністративні проступки // Вісник Університету внутрішніх справ. - 1998. -№ 8. – С. 101-104. [↑](#footnote-ref-103)
104. Синявська О. Принципи дисциплінарного провадження в органах внутрішніх справ // Вісник Університету внутрішніх справ. –– 2000. -№ 10. – С. 88-93 с. [↑](#footnote-ref-104)
105. Шильник В.Ю.Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ. Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2004. – 197 с. [↑](#footnote-ref-105)
106. *О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій.* Адміністративно-процесуальне право України: Підручник. – К., 2007. - С. 82. [↑](#footnote-ref-106)
107. http://www.minjust.gov.ua/0/22252 [↑](#footnote-ref-107)
108. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / за ред. О. В. Кузьменко. - К. : Атіка, 2007. - 416 с. [↑](#footnote-ref-108)
109. Протасов В. Н. Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры / В. Н. Протасов // Советское государство и право. - 1990. - № 7. - С. 15-16. [↑](#footnote-ref-109)
110. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. И. Козлов. - М. : Зерцало, 1997. - 672 с. [↑](#footnote-ref-110)
111. Положення про порядок реєстрації приватної нотаріальної діяльності [Електронний ресурс]: затв. наказом М-ва юстиції України від 12 груд. 2008 р. № 2151/5 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1187-08.> [↑](#footnote-ref-111)
112. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 48, ст.483 [↑](#footnote-ref-112)
113. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 48, ст.483 [↑](#footnote-ref-113)
114. Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди : Постанові КМУ №77 від 27 січня 2010 р. // Офіційний вісник України вiд 12.02.2010 - 2010 р., № 7, стор. 97, стаття 332, код акту 49457/2010 [↑](#footnote-ref-114)
115. Офіційний вісник України вiд 24.09.1998 - 1998 р., № 36, стор. 6, код акту 5967/1998 [↑](#footnote-ref-115)
116. *Колпаков В. К., Кузьменко О. В.* / Адміністративне право України: підручник К.: Юрінком Інтер, 2003. [↑](#footnote-ref-116)
117. Управленческие процедурьі / *Б. М. Лазарєв, Й. Ш. Муксинов, А. Ф. Ноз-драчев* й др.- М., 1988.- 271с. [↑](#footnote-ref-117)
118. *Сорокип В. Д.* Административньїй процесе й административно-процес-суальное право.- СПб., 2002.- 474 с. [↑](#footnote-ref-118)
119. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та прак­тики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова.- К., 2003.- 384 с. [↑](#footnote-ref-119)
120. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. «Про за­твердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових ак­тів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер» // Ьпр://гакоп.гас1а.§оу.иа. [↑](#footnote-ref-120)
121. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 18.07.2007 № 950 // Офіційний вісник України. - 2007 р. - № 54. - стор. 21. - стаття 2180. - код акту 40517/2007 [↑](#footnote-ref-121)
122. *Горбатенко В. В.* Робоча нормопроектна група: її утворення та діяль­ність // [↑](#footnote-ref-122)
123. Закон України "Про виконавче провадження" від 21.04.1999 року // Голос України. − 2010. − № 232. [↑](#footnote-ref-123)
124. Закон України "Про виконавче провадження" від 21.04.1999 року / Відомості Верховної Ради України (ВВР). − 1999. − № 24. − ст.207. [↑](#footnote-ref-124)