**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"**

Освітній ступень - перший (бакалаврський)

Спеціальність – 262 Правоохоронна діяльність

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. – 164с.

**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 9-10. АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС**

**(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[[35]](#footnote-35).

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»[[36]](#footnote-36).

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[[37]](#footnote-37).

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[[38]](#footnote-38).

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[[39]](#footnote-39).

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[[40]](#footnote-40).

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[[41]](#footnote-41).

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[[42]](#footnote-42).

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[[43]](#footnote-43).

**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[[44]](#footnote-44).

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[[45]](#footnote-45).

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[[46]](#footnote-46).

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[[47]](#footnote-47).

**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)[[48]](#footnote-48).

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.

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. 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-35)
36. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. … доктора юр. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. − К., 2006. − с. [↑](#footnote-ref-36)
37. 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-37)
38. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України. Навчальний посібник − К.: Юрінком Інтер, − 2008. − с. 327. [↑](#footnote-ref-38)
39. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Підручник / Т.О. Коломоєць − К.: "Істина", 2008 − с. 238. [↑](#footnote-ref-39)
40. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К., - 2008. – с. 271. [↑](#footnote-ref-40)
41. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Підручник / Т.О. Коломоєць − К.: "Істина", 2008 − с. 238. [↑](#footnote-ref-41)
42. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Підручник / Т.О. Коломоєць − К.: "Істина", 2008 − с. 179. [↑](#footnote-ref-42)
43. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України. Навчальний посібник − К.: Юрінком Інтер, − 2008. − с. 327. [↑](#footnote-ref-43)
44. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник / Володимир Григорович Перепелюк − Чернівці: Рута, 2003. - 367 с. [↑](#footnote-ref-44)
45. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник. – К., 2007. - с.305 [↑](#footnote-ref-45)
46. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К., - 2008. – с. 277. [↑](#footnote-ref-46)
47. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Підручник / Т.О. Коломоєць − К.: "Істина", 2008 − с. 182-192. [↑](#footnote-ref-47)
48. 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-48)