

Міністерство освіти і науки України

Полтавський національний технічний університет  
імені Юрія Кондратюка

Кафедра фінансів та банківської справи  
секція державного управління і права

**НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК  
З ДИСЦИПЛІНИ:**

## **«Право в публічному управлінні»**

для студентів спеціальності 281 «Публічне управління та  
адміністрування»



Полтава 2018

**УДК: 35**  
**ББК 67 (4 Укр)**  
**К 90**

Рецензенти:

Божко В.М., доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального та адміністративного права і процесу Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Лахижа М.І., доктор наук з державного управління, професор секції державного управління і права кафедри фінансів та банківської справи Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка

Рекомендовано до друку науково-методичною радою  
Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка  
Протокол №\_ від \_\_\_\_\_2018 р.

**Кульчій І.О., к.держ.упр., доц. секції держ. управління і права.**  
**К 90 Право в публічному управлінні: навчальний посібник. – Полтава:**  
**ПолтНТУ, 2018. – 140 с.**

У навчальному посібнику систематизовано та проаналізовано матеріал щодо особливостей правового регулювання публічного управління, сутності публічного і приватного права в публічному управлінні, конституційних засад принципу демократії в діяльності публічної адміністрації, підготовці та узгодження актів публічної адміністрації і т.д.

Посібник за змістом відповідає робочій навчальній програмі дисципліни та призначений для самостійного вивчення теоретичного курсу та виконання самостійної роботи студентами спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування».

© Кульчій І.О, 2018

78.01.05.03

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
ТЕМА 1. Публічне і приватне право в публічному управлінні .....	6
ТЕМА 2. Правове підпорядкування публічної адміністрації конституційним правам і свободам.....	16
ТЕМА 3. Принцип правової держави як конституційно-правова настанова.....	31
ТЕМА 4. Конституційні засади принципу демократії в діяльності публічної адміністрації.....	43
ТЕМА 5. Конституційна організація публічної влади .....	52
ТЕМА 6. Правовий статус та повноваження публічно-владних інституцій.....	69
ТЕМА 7. Підготовка та узгодження актів публічної адміністрації .....	81
ТЕМА 8. Вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами та Конституційним Судом України .....	108
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ .....	135

## ВСТУП

Метою вивчення дисципліни «Право в публічному управлінні» є формування у студентів сучасних знань, умінь і навичок щодо правового регулювання публічного управління та адміністрування.

Основними завданнями вивчення дисципліни «Право в публічному управлінні» є: прищеплення та розвиток вміння пошуку, збору, систематизації, обробки, використання юридичної інформації, яка має значення щодо управління; користування засобами право (нормо) творчої та право (нормо) застосовчої техніки нормативного проектування; застосовування правові форми розв'язання проблем; оцінка законності управлінських рішень; розробка правових актів.

Згідно з вимогами до освітньо-наукової програми підготовки студенти повинні знати та уміти:

- базові знання щодо форм і методів взаємовідносин органів публічної влади, їх відносин з фізичними та юридичними особами на засадах верховенства права;
- знання й застосування на практиці принципу верховенства права;
- сучасні знання про формування і функціонування органів публічної влади на основі принципу верховенства права;
- сучасні знання щодо сутності та ролі інститутів демократії в управлінні державними і суспільними справами;
- базові знання щодо взаємовідносин органів публічної влади з адміністративними судами та Конституційним Судом України щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина;
- сучасні знання щодо змін у правовому регулюванні публічної служби в контексті модернізації системи державного управління та адаптації законодавства до вимог ЄС;
- керуючись нормами чинного законодавства організувати процес щодо реалізації прав, обов'язків, відповідальності публічними службовцями та проходження ними публічної служби;
- організувати процес проектування сучасних службових відносин, заснованих на європейських правових принципах;
- проектувати інституції публічної влади;
- застосовувати норми законодавства щодо вирішення завдань професійної діяльності;
- застосовувати професійно-профільні знання щодо організації структури та діяльності органу публічної влади (структурного підрозділу);

– здатність організації процесу реалізації та гарантування прав, свобод, інтересів та обов’язків фізичних і юридичних осіб, в тому числі надання адміністративних послуг.

*Навчальний посібник дозволить набути наступних компетентностей і досягнути результатів навчання:*

- стан правового регулювання окремих видів суспільних відносин;
- поняття механізму відповідальності у публічному управлінні;
- формулювати та обґрунтовувати пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання окремих видів суспільних відносин;
- забезпечувати ефективну взаємодію з громадськістю;
- розробляти проекти правових актів, застосовуючи правила нормопроектувальної техніки;
- виступати учасником правореалізаційних та юрисдикційних процедур, застосовуючи знання галузевого законодавства.

## ТЕМА 1. ПУБЛІЧНЕ І ПРИВАТНЕ ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

### 1.1. Поняття та характерні особливості публічного та приватного права.

Розподіл права на публічне (*jus publicum*) і приватне (*jus privatum*) визнавали ще у Давньому Римі. Публічне право, за твердженням римського юриста Ульпіана, те, що належить до положення римської держави; приватне — яке належить до користі окремих осіб. Надалі критерії приналежності права до приватного чи публічного уточнювалися, однак визнання наукової і практичної цінності поділу права на публічне і приватне залишалось незмінним.

**Приватне право** — це право, що захищає приватні інтереси особи в її взаєминах з іншими особами. Воно регулює такі сфери життєдіяльності суспільства, безпосереднє втручання в які з боку держави є обмеженим. Для регулювання за допомогою приватного права характерним є наступне: перевага диспозитивних норм; юридична рівність суб'єктів правовідносин; вільне волевиявлення суб'єктів при реалізації своїх прав; самостійне визначення відповідальності за свої обов'язки і дії; широке використання договірної форми регулювання; гарантований судовий захист; переважна орієнтація на задоволення особистих та корпоративних інтересів.

*Приватне право охоплює такі галузі, як цивільне право, сімейне, житлове право, цивільний процес, трудове, земельне право, міжнародне приватне право, торговельне право.*

**Публічне право** — це сукупність правових норм різних галузей права, предметом регулювання яких є відносини у сфері реалізації публічних (державних, суспільних) інтересів за допомогою переважно імперативного методу регулювання.

Для публічного права характерні наступні ознаки: галузі публічного права регулюють відносини між нерівними, юридично підпорядкованими суб'єктами; його норми спрямовані на регулювання відносин, в яких суб'єкти задовольняють загальний (публічний, державний) інтерес; має особливості суб'єктного складу (основним учасником публічно-правових відносин завжди виступає держава, а додатковим - суб'єкти приватного права. За своїм призначенням воно впливає з приватного права, підкоряється йому (тобто державно-правовий порядок створюється засобами публічного права з метою забезпечення сфери свободи особи, вільної від державного втручання); його суб'єкти здійснюють волевиявлення одноособово. Це означає, що публічно-правові відносини може регулювати, а відповідні права і обов'язки їх суб'єктів здатна встановлювати лише держава; в ньому застосовується імперативний метод

регулювання. Головним правовим інструментарієм таких галузей є позитивні зобов'язання та заборони. Основним типом правового регулювання виступає спеціальний дозвіл.

Публічне право виражає державні, міждержавні і загальні суспільні інтереси. До предмета регулювання публічним правом відносять: устрій і функціонування держави та її інститутів; основи правової системи, правотворчості і правозастосування; принципи, норми й інститути міждержавних відносин і міжнародних організацій.

*До галузей публічного права перш відносять наступні:* конституційне право, кримінальне право, фінансове право, екологічне право, адміністративне право, бюджетне право, митне право, податкове право, земельне право.

Тут юридичний пріоритет у питаннях захисту публічного інтересу має воля органів державної влади, яка, однак у першу чергу підкоряється її завданню захисту інтересів особи і суспільства в цілому. Тому саме цій кінцевій меті і підпорядковується логіка побудови галузей публічного права. Останнє своїми засобами створює соціальні умови правопорядку, за наявності яких громадянин почуває себе захищеним і має можливість реалізувати власні інтереси.

Межі між приватним і публічним правом досить хиткі, що значно впливає на їх співвідношення.

## **1.2 Поняття та види суб'єктів публічного та приватного права.**

*Суб'єкт публічного права* – особа, створена або визнана в порядку, встановленому нормами публічного права, яка має повноваження на участь у публічно-правових відносинах з метою забезпечення і захисту публічних інтересів. Ним може бути держава, орган державної влади чи орган місцевого самоврядування та їх посадові особи.

Проект закону «Про юридичних осіб публічного права» визначає, що юридична особа публічного права – створена відповідним законом, актом Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства, місцевої державної адміністрації, органу місцевого самоврядування (крім селищних, сільських та районних в містах рад та їх виконавчих органів) юридична особа, яка самостійно реалізує державну, політичну, економічну, соціальну, освітню, культурну діяльність та інші функції публічних суб'єктів права, публічні інтереси держави або територіальної громади.

Юридична особа публічного права організаційно відокремлена від органів державної влади та місцевого самоврядування, які її утворили.

Юридична особа публічного права, створена на підставі закону, може мати незалежний статус.

Юридична особа публічного права може мати на меті отримання прибутку для реалізації цілей, встановлених в акті про її створення. Розподіл прибутку між органами, що створили юридичну особу, не здійснюється. В юридичних особах публічного права не створюється статутний капітал.

Правосуб'єктність юридичних осіб публічного права

1. Юридична особа публічного права має особливу правосуб'єктність для реалізації встановлених органом (органами), що її створив, цілей своєї діяльності і виконання функцій, визначених цим Законом.

2. Юридична особа публічного права набуває прав та обов'язків, укладає угоди і може бути позивачем і відповідачем у суді, має власний рахунок у банках.

3. Юридичні особи публічного права здійснюють свою діяльність на основі закону або іншого нормативно-правового акту про створення юридичної особи публічного права, власного Статуту.

4. Юридичній особі публічного права органом, що її створив, і (або) іншими органами передається у володіння на праві оперативного управління майно та інша власність. Користування і розпорядження таким майном і майном, набутим під час діяльності юридичної особи публічного права, проводиться на основі законодавчого акту про створення юридичної особи публічного права.

5. Правочини, вчинені юридичною особою публічного права з порушенням положень частин 3 і 4 цієї статті, є недійсними. У таких випадках третя сторона не може посилається на той факт, що їй були невідомі межі спеціальної правосуб'єктності юридичної особи публічного права. До нього не застосовуються норми добросовісного набування.

6. Юридичній особі публічного права можуть бути тимчасово або постійно делеговані повноваження або інші публічні функції органа державної влади або місцевого самоврядування. Юридична особа публічного права не може передавати (делегувати) здійснення таких функцій (повноважень) іншим особам.

7. На юридичну особу приватного права розповсюджується дія цього Закону у разі делегування йому повноважень або інших публічних функцій органу державної влади та місцевого самоврядування.

8. Право на здійснення державного нагляду та контролю передається юридичній особі публічного права, лише у випадках, передбачених законом.

9. При здійсненні юридичною особою публічного права делегованих повноважень або інших публічних функцій органа державної влади або місцевого самоврядування на службових осіб таких юридичних осіб публічного права поширюються положення законодавства України про державну службу та протидію корупції щодо конфлікту інтересів,



державної таємниці, юридичної відповідальності за корупційні або пов'язані з корупційними правопорушення.

**Суб'єкт приватного права** – фізична або юридична особа, створена або визнана в установленому нормами приватного права порядку, здатна брати участь у приватноправових відносинах з метою забезпечення і захисту власних інтересів. Водночас відповідно до норм публічного права він може бути суб'єктом публічно-правових відносин (наприклад, у разі подання позовної заяви до суду фізична особа вступає в публічно-правові процесуальні відносини). Так само суб'єкт публічного права (наприклад, місцева рада) може стати суб'єктом приватноправових відносин, вчиняючи цивільний правочин.

Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до статті 87 Цивільного Кодексу. Юридична особа приватного права може створюватися та діяти на підставі модельного статуту в порядку, визначеному законом.

### **1.3 Поняття та характерні особливості адміністративного договору. Форма і зміст адміністративного договору. Порядок укладення, зміни та розірвання адміністративних договорів.**

Проблема адміністративного договору як однієї з правових форм діяльності публічної адміністрації набуває особливої актуальності в умовах зростання ролі публічного права в регулюванні суспільних відносин, а також розвитком договірних зобов'язань у публічно-правових відносинах. Такі зобов'язання сьогодні спрямовані не тільки на традиційне зміцнення дисципліни і підвищення відповідальності у сфері діяльності публічної адміністрації, а й на створення правових механізмів для вирішення тих завдань, що реалізуються шляхом застосування договірних інструментів як на центральному так і на місцевому рівнях публічного адміністрування.

Публічно-правове регулювання здійснюється переважно за допомогою імперативних методів і приписів, що надають владний вплив на волю і поведінку фізичних та юридичних осіб, спонукаючи їх до дії для досягнення загальних цілей і задоволення публічних інтересів. Однак поряд із цим публічне право використовує й договірне начало як особливий спосіб правового регулювання.

В Україні адміністративний договір набув особливої актуальності лише в останні роки, що можна пояснити визнанням України країною з ринковою економікою, збільшенням частки диспозитивного та реординаційного впливу на суспільні відносини, прагненням упорядкувати систему адміністративних приписів.

В юридичній літературі адміністративний договір досить часто відносять до актів застосування норм адміністративного права. В той же час він має особливу юридичну природу, що відрізняє його від інших форм правозастосування.

Так, адміністративний договір може перебувати в таких відносинах до адміністративного акта;

1) адміністративний договір може укладатися безпосередньо на основі норм законів, прийнятих Верховною Радою України. Так, ч. 5 ст. 38 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укласти договори (наприклад про делегування повноважень);

2) адміністративний договір може укладається на основі підзаконних актів нормативного характеру інших суб'єктів публічної адміністрації.

3) адміністративний договір може укладатися на основі та на виконання індивідуального адміністративного акта. Наприклад, рішення про надання фінансових коштів підприємству на компенсаційні виплати працівникам приймається органами служби зайнятості і оформляється наказом, на підставі якого орган служби зайнятості укладає з адміністрацією відповідного підприємства договір про виділення фінансових коштів;

4) адміністративний договір може слугувати підставою для подальшого прийняття адміністративних актів, причому як індивідуального, так і нормативного характеру;

5) для реалізації деяких управлінських рішень на розсуд державно-владного суб'єкта може бути обраний адміністративний договір або адміністративний акт. Вибір того чи іншого правового управлінського засобу визначається на розсуд відповідного державного органу і залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів. Так, експропріація і купівля-продаж дозволяють вирішити однакову управлінську мету - придбати в державну власність деяке майно, але різними засобами.

Таким чином, розглянуті вище нормативні та ненормативні акти, а також адміністративні договори можна об'єднати більш загальним поняттям - правовий акт публічної адміністрації, який можна розглядати в двох аспектах:

а) вузькому - як односторонньо-владні приписи суб'єктів публічної адміністрації;

б) широкому - до перших додаються і спільні рішення суб'єктів публічної адміністрації, що тягнуть юридичні наслідки, й адміністративні договори.

Адміністративний договір слугує одним з каналів зворотного зв'язку, причому найбільш повним і достовірним у порівнянні з іншими актами

односторонньо-владного волевиявлення. Адже прийняття адміністративних актів нерідко відбувається без урахування потреб його виконавців, зворотна інформація не доходить чи доходить урізаною, з перекрученнями. Крім того, між суб'єктом публічної адміністрації, який приймає адміністративний акт, і його адресатом, як правило, існує багато ланок-посередників, що також впливає на своєчасність і якість отриманої інформації. Договір дозволяє максимально зменшити кількість проміжних ланок, безпосередньо зв'язуючи між собою його суб'єктів.

Юридична природа адміністративного договору полягає в тому, що він є правовим актом застосування норм права, внаслідок чого реалізується компетенція публічної адміністрації. За його допомогою упорядковуються адміністративно-правові відносини, розмежовуються і фіксуються права і обов'язки сторін. Організаційна роль адміністративних договорів зберігається і в сучасних умовах ринкової економіки, тому що публічна адміністрація використовує їх з метою реалізації своєї економічної і соціальної політики. Уже саме закріплення взаємних прав, обов'язків і відповідальності є певного роду гарантією для стабілізації взаємовідносин сторін, які мають владні повноваження або їх позбавлені.

Специфіка цілей адміністративно-правового регулювання полягає в необхідності, з одного боку, реалізувати публічний інтерес, а з іншого - забезпечити захист і реалізацію приватних інтересів. Тобто адміністративно-договірне регулювання може слугувати найбільш прийнятним способом зняття суперечностей між публічними і приватними інтересами. Тому адміністративний договір дозволяє забезпечити баланс інтересів всередині діяльності публічної адміністрації, а також врегулювати міждержавні, державні та місцеві інтереси.

В адміністративному договорі інтегруються функції публічної адміністрації і функції сторін. До функцій публічної адміністрації належать: а) поставлення задачі, б) вибір виконавців, в) прийняття адміністративного акта, яким сторони зобов'язуються до вступу у договірні відносини, г) встановлення відповідальності сторін за відмові від участі у договірних відносинах, ґ) оцінка діяльності сторін і юридичне визнання того, що поставлена задача вирішена.

До функцій сторін належать: а) вибір засобів, необхідних для ефективного вирішення поставленої задачі, б) розробка механізму спільного використання цих засобів, в) визначення ролі і місця кожної із сторін у даному механізмі, г) прийняття на себе зобов'язань діяти у встановлених рамках і за узгодженою схемою, ґ) встановлення відповідальності за невиконання прийнятих зобов'язань, д) юридичне оформлення договірних відносин.

Адміністративний договір, як правило, базується на адміністративно-правових нормах, але багато адміністративних договорів мають

комплексний характер. Адміністративні та цивільно-правові засоби регулювання розвиваються паралельно, доповнюючи одні одних на відповідних рівнях. Типовим є те, що елементи договору стосовно управлінської діяльності можуть слугувати передумовою акта управління, а на підставі законів бути і прямою формою такої діяльності.

Особливості адміністративного договору проявляються у його порівнянні з договором у цивільному праві. Таке порівняння дозволяє виділити наступні характерні ознаки адміністративного договору.

1. Обов'язковим суб'єктом адміністративних договірних відносин є представник публічної адміністрації як системи організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах.

2. Учасники адміністративного договору перебувають не в однаковому становищі, адже владний суб'єкт зберігає повноваження адміністративного характеру і водночас несе певні зобов'язання перед іншою стороною. На відміну від нього, цивільно-правовий договір є актом, заснованим на угоді сторін. При цьому права і обов'язки учасників договору регулюються нормами цивільного права. Жодна сторона цивільно-правового договору не має владних повноважень щодо іншої

3. Публічна адміністрація в адміністративному договорі виступає як суб'єкт публічного права, її статус визначається її компетенцією. Коли орган стає учасником цивільно-правової угоди, його правовий статус визначається цивільною правоздатністю. Право на укладення адміністративного договору (делегування повноважень, охорону майна громадян і т. п.) має бути передбачене в нормах про компетенцію такого органу. Так, відповідно до п. 6 ст. 118 Конституції України місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

4. Метою адміністративних договорів є головним чином реалізація публічних інтересів (договори в сфері управління державною власністю, договори, що забезпечують державні потреби тощо), в той час, як метою більшості приватноправових договорів виступає індивідуальний інтерес.

5. Адміністративні договори, як правило, мають комплексний характер і регулюються одночасно нормами декількох галузей права. Наприклад, державна служба за контрактом, де порядок вступу на державну службу, її проходження, права та обов'язки службовців регулюються нормами трудового і адміністративного права, а порядок оподаткування, матеріального стимулювання - нормами адміністративного, трудового і фінансового права.

6. Адміністративний договір може бути укладений всупереч волі однієї з сторін. На цій особливості даного договору рідко акцентується

увага в юридичній літературі, хоча саме вона проводить чітку межу між адміністративним та цивільним договором. Така особливість адміністративного договору має своє нормативне закріплення.

8. Спірні питання, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, вирішуються в адміністративному або судовому порядку.

9. Для адміністративних договорів передбачена письмова форма.

10. Відповідальність сторін за невиконання або неналежне виконання умов адміністративного договору може бути як майновою, так і немайновою і носити адміністративний, дисциплінарний чи цивільно-правовий характер.

Адміністративне законодавство містить поняття адміністративного договору. Відповідно до п. 14 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративний договір - це дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.

Зважаючи на велику різноманітність адміністративних договорів, їх можна класифікувати за наступними підставами:

1) за предметом: а) договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень і предметів відання); б) договори у сфері управління державною власністю; в) договори, що забезпечують державні потреби (державне замовлення, державні контракти); г) контракти з державними службовцями; г) фінансові та податкові угоди; д) договори про взаємодію, співпрацю; е) концесії та інвестиційні угоди; є) договори про надання деяких послуг приватним особам (наприклад охорона громадського порядку та майна тощо);

2) за суб'єктами: а) між суб'єктами публічної адміністрації; б) між публічною адміністрацією та недержавними організаціями; в) між публічною адміністрацією та громадянами;

3) за характером взаємовідносин суб'єктів розрізняються: а) договори суб'єктів, які не володіють контрольними, наглядовими повноваженнями чи іншими спеціальними повноваженнями один щодо одного; б) договори, в яких один із суб'єктів володіє будь-якими спеціальними повноваженнями щодо іншої сторони (сторін).

У теорії адміністративного права виділяють різні види адміністративних договорів:

– договори між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій;

– договори між центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, та центральним чи місцевим органом

виконавчої влади чи державним підприємством, установою, організацією про передачу функцій щодо розміщення замовлень на поставку матеріальних цінностей до державного резерву ;

– договори між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах або відповідними органами місцевого самоврядування щодо об'єднання на праві спільної власності комунальних об'єктів, а також коштів місцевих бюджетів;

– угоди за участю органів державної влади, що укладаються на державному, галузевому, регіональному рівнях на підставі Закону України «Про колективні договори та угоди»;

– договори між органами місцевого самоврядування про перерозподіл повноважень і власних бюджетних коштів;

– договори між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади щодо розмежування та делегування повноважень і предметів ведення.

Таким чином, проаналізувавши визначення та ознаки адміністративних договорів, закріплені в законодавстві та в теорії адміністративного права, доходимо висновку про необхідність закріплення поняття, обов'язкових ознак та видів адміністративних договорів у «матеріальному» нормативно-правовому акті, передусім це стосується договорів про делегування повноважень від одних органів іншим для уникнення багатьох проблем, пов'язаних із нерозмежованістю компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, кожного з цих видів органів всередині їх суб'єктного складу тощо. Варто наголосити, що сьогодні проведення реформи децентралізації влади та наділенням органів місцевого самоврядування значними повноваженнями, це питання набуло особливої актуальності та нагальності, адже саме від ефективності функціонування влади на місцях залежить, чи буде втілена ідея сервісної держави, спрямованої на задоволення потреб та інтересів громадян.

Таким чином, виділяють такі ознаки нормативно-правового адміністративного договору: суб'єктом договору завжди є суб'єкт публічно-правових відносин, у більшості випадків той, що має владні повноваження (держава, державні органи, посадові особи); колективний суб'єкт; особливість предмету регулювання – це питання влади, управління та саморегулювання, та не всі, а лише ті, що допускають не загальноправову, а договірну форму регулювання (перелік таких договорів встановлено законом); своєрідність зобов'язань сторін нормативного договору та засобів їх забезпечення (рамки договору як засобу нормативно-правової саморегуляції сторін жорстко передбачені їх статусом, в них містяться норми-цілі, норми-узгодження); забезпечення виконання зобов'язань державою та її органами включає багато різних засобів; норми, що містяться в договорах такого роду, є

загальнообов'язковими для виконання; можуть бути підставою для прийняття інших нормативно-правових актів, а також індивідуально-правових договорів; правила поведінки, що складають зміст договору розраховані на невизначене коло суб'єктів; форма укладання – письмова; є частиною національного законодавства, може мати таку ж юридичну силу як і закон; зміст не може суперечити Конституції і конституційним законам і т.д. Крім того, зазначається, що суб'єктом майже завжди виступає організація, що має державно-владні повноваження (держава, державні органи) та міжнародні організації; предметом регулювання є питання влади, управління та саморегуляції, що допускають договірну форму регулювання; можуть бути підставою для укладання нормативно-правових та індивідуально-правових актів, в тому числі і нормативно-правових договорів з метою реалізації норм, що в ньому містяться і т.д.

### **Питання для самоконтролю:**

1. Поняття та характерні особливості публічного та приватного права. Співвідношення публічного та приватного права в публічному управлінні. Поняття та види суб'єктів публічного та приватного права. Особливості правового статусу юридичних осіб публічного права. Особливості правового статусу юридичних осіб приватного права.

2. Органи публічного управління як учасники приватно-правових відносин. Форми публічного адміністрування. Нормативні акти публічного управління: поняття, види та характеристика.

3. Поняття та характерні особливості адміністративного договору. Форма і зміст адміністративного договору. Порядок укладення, зміни та розірвання адміністративних договорів.

## **ТЕМА 2. ПРАВОВЕ ПІДПОРЯДКУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНИМ ПРАВАМ І СВОБОДАМ**

### **2.1. Права і свободи людини і громадянина в правовій державі.**

Права людини в сучасному світі - це проблема, вирішення якої стоїть у центрі практичної діяльності міжнародного співтовариства і кожної держави.

Права людини - це її можливість діяти певним чином для того, щоб забезпечити своє нормальне існування, розвиток і задоволення власних потреб.

Поняття про права людини включає два аспекти:

природні права людини, неподільно пов'язані з її існуванням та розвитком;

набуті права людини, що характеризують її соціально-політичний статус.

Другий розділ Конституції України закріплює систему прав, свобод і обов'язків, яку можна поділити на особисті (природні, громадянські), політичні, соціальні, економічні, культурні, екологічні та сімейні права і обов'язки. Сукупність конституційних норм, що закріплюють ці права і обов'язки визначає конституційно-правовий статус людини і громадянина.

Свобода людини є вихідним поняттям проблеми прав людини-громадянина. Вона характеризується ознаками:

- всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності і правах;

- людина має право робити все, що прямо не заборонено діючим законодавством;

- всі люди рівні в правових можливостях, правовому сприянні і правовій охороні;

- свобода людини - об'єктивна реальність, вона виходить за межі врегульовані правом, так як на неї впливають і інші соціальні норми (моралі, етики, релігійні норми та інші).

Міжнародні співтовариства приділяють правам людини велику увагу, для цього визначає міжнародно-правові стандарти в цій галузі, тобто в договірному порядку встановлює правові норми мінімально припустимого поведіння держав з індивідами, що перебувають на її території.

Ці стандарти закріплені:

Загальною декларацією прав людини (1948 р.);

Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.);



Конвенцією про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.);

Конвенцією про права дитини (1989 р.);

іншими міжнародно-правовими документами.

Права людини випливають з природного права, притаманного людині від народження, поширюються на всіх людей, що проживають в конкретній державі (громадян держави, громадян інших держав, осіб без громадянства). Права громадянина закріплюються за особою в силу її приналежності до громадянства держави (громадяни мають політичні й інші права, яких не мають інші особи).

Конституція визначає життя людини, її здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпеку найвищою соціальною цінністю. Саме утвердження прав і свобод людини є головним обов'язком держави, це визначає зміст і спрямованість її діяльності.

Етимологічно поняття правового статусу особи (від лат. status – становище) пов'язане з правовим становищем індивіда як суб'єкта права в суспільстві та державі, учасника суспільних відносин і свідомої діяльності. Це становище визначається не тільки юридичними, а й іншими соціальними нормами, а тому називається соціальним (суспільним) статусом особи. Він визначається всією сукупністю економічних, політичних, моральних та інших засад життєдіяльності суспільства і держави в конкретний період розвитку.

Терміни «особа», «людина», «громадянин» широко використовуються в законодавстві.

Людина – соціальна істота, бо народжується, живе, спілкується у певному суспільстві, за відповідних соціально-історичних умов. Відповідно права і свободи людини виникають у результаті самого факту її народження. Однак, зрозуміло, людина народжується не тільки в певному суспільстві, а й у певній державі.

Спільним для понять «особа» і «громадянин» є те, що вони стосуються тієї самої людини, але якщо «особа» визначає її місце в суспільстві, то «громадянин» – у державі. Зокрема, «особою», тобто членом суспільства, можуть бути не тільки громадянин конкретної держави, а й іноземець та особа без громадянства, які проживають на її території. Правове становище останніх визначається лише статусом прав людини, який забезпечується кожною державою на конституційних засадах та міжнародно-правових нормах.

За змістом конституційні права, свободи та обов'язки є основними, оскільки за їх допомогою найбільш повно проявляються і регулюються істотні суспільні відносини, зв'язки між державою і особою, формується її правовий статус. Саме вони створюють необхідні умови для всебічного розвитку особи, задоволення її законних інтересів.

В узагальненому вигляді основними принципами конституційно-правового статусу особи, конституційно-правового інституту прав і свобод людини і громадянина в Україні можна визначити такі принципи, як:

- визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України);
- вільності й рівності людини у своїх правах (ст. 21);
- невідчужуваності і непорушності її прав і свобод (ст. 21);
- невичерпності прав і свобод людини і громадянина (ст. 22);
- гарантованості прав і свобод людини і громадянина і неможливості їх скасування (ст. 3, ст. 22);
- неприпустимості звуження змісту та обсягу закріплених Конституцією прав і свобод людини та громадянина (ст. 22);
- рівності громадян перед законом (ст. 24); права і свободи людини і громадянина визнаються за всіма однаково, незалежно від статі, раси, національності, мови, походження, місця проживання (частина третя ст. 24 );
- неприпустимості обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, окрім випадків, передбачених Конституцією України (ст. 64);
- єдності прав та обов'язків людини і громадянина;
- відповідності міжнародним стандартам прав і свобод людини, закріплених у Конституції України.

Таким чином, конституційно-правовий статус особи – це насамперед система встановлених конституційним законодавством, наділених юридичним верховенством і гарантованих державою фундаментальних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, які у сукупності з іншими правовими елементами (категоріями) (правосуб'єктністю, громадянством, принципами та ін.) визначають становище людини і громадянина у суспільстві та державі.

## **2.2. Роль публічної адміністрації в реалізації основних прав і свобод**

Гарантії реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина можна охарактеризувати як систему норм та принципів, умов і засобів, що забезпечують у своїй сукупності здійснення конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Ефективність цієї системи залежить від різних чинників, але основним серед них є *наявність визначених елементів у системі функціонування державної влади*. До них відносять: а) наявність Основного Закону, дія якого не може бути припинена довільно; б) визнання державної влади похідною від влади народу і Конституції; в) закріплення на конституційному рівні основних прав, свобод та обов'язків

людини і громадянина та засобів і умов їх здійснення; г) наявність незалежної судової влади; д) можливість захисту своїх прав в Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та у міжнародних правозахисних організаціях.

Система гарантій прав, свобод та обов'язків людини і громадянина включає в себе передумови політичного, економічного, соціального, ідеологічного, правового характеру, що необхідні для їх реалізації, включаючи механізм їхньої охорони, захисту та відтворення.

*Політичні гарантії* - це закріплені конституційними нормами та принципами політичні умови та засоби, що забезпечують реалізацію основних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. До них відносять конституційні норми, що закріплюють обов'язки держави і її органів та інших суб'єктів політичної системи суспільства по створенню умов та використанню засобів здійснення конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Наприклад, стаття 3 Конституції України закріплює головним обов'язком держави необхідність утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Згідно з статтею 92 Основного Закону парламент України повинен визначати виключно законами суб'єктивні права і свободи людини і громадянина, гарантії їх реалізації та основні обов'язки. Одне з провідних місць в системі органів державної влади щодо гарантування прав і свобод людини належить Верховній Раді України. Це пов'язано з тим, що згідно Конституції України (ст. 75) Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні. Тобто на Верховну Раду України покладається завдання нормативного закріплення по-перше – всієї сукупності прав, свобод та обов'язків, якими наділяється людина і громадянин, по-друге – визначення системи захисту даних прав, свобод та обов'язків.

В теорії конституціоналізму, насамперед, виділяються наступні функції парламенту: а) законодавча; б) установча; в) парламентського контролю. Розглянемо їх в аспекті захисту прав людини. Пріоритетною функцією Верховної Ради України є законодавча. Згідно Конституції України Верховна Рада України наділена правом приймати закони, постанови та інші акти. Як відзначалося вище виключно законами України, серед інших питань, повинні врегульовуватись питання щодо прав і свобод людини і громадянина, гарантій цих прав і свобод; основних обов'язків громадян (п. 1 ст. 92 Конституції України). Прикладом такого закону може служити Закон України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” 23 грудня 1994 року. Потрібно відмітити, що будь-який закон прийнятий Верховною Радою України, сприяє захисту прав, свобод та обов'язків людини і громадянина шляхом зменшення кількості прогалин законодавства в діяльності певного органу держави, особи, групи осіб та інших можливих суб'єктів правовідносин. В даному випадку більш чіткіше

діє схема, що органу державної влади дозволено те, що прямо визначено в законі, а особі – все те, що не заборонено законом. Виконанню цього сприяють також постанови Верховної Ради України. Особливу увагу викликає Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1999 року „Про засади державної політики України в галузі прав людини”. Даний нормативний документ закріпив принципи і напрями державної політики в галузі прав людини. Він виступає своєрідним фундаментом на якому базується діяльність системи державних органів в сфері гарантування прав людини. Також одним із напрямів законодавчої діяльності Верховної Ради України є внесення змін до Конституції України у межах і порядку, закріпленими розділом XIII Основного Закону. Вихідним положенням при цьому є те, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина (ст. 157).

Не менш важливою функцією Верховної Ради в напрямку захисту прав людини є установча функція. При її реалізації слід виділити такі напрями діяльності парламенту: а) участь у формуванні органів виконавчої влади; б) формування органів судової влади; в) створення парламентських структур; г) участь у формуванні інших державної організацій; д) вирішення питання територіального устрою України і забезпечення формування органів місцевого самоврядування. Від того як правильно, чітко, законно, оперативно здійснює парламент України установчу функцію залежить належний рівень гарантування прав людини. Верховна Рада України наділена повноваженнями відносно нормативного врегулювання діяльності державних органів, формування органів судової влади та прокуратури. Вона обирає суддів безстроково, призначає та звільняє із посад третину складу Конституційного Суду України, вирішує питання щодо надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України, висловлює недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади. Як складова частина установчої функції Верховної Ради України є призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Уповноважений з прав людини є важливою гарантією реалізації прав та свобод людини і громадянина, виступає додатковим засобом захисту прав і свобод людини щодо інших правозахисних механізмів, усуває прогалини і компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини, парламентського контролю і відомчого контролю за адміністративними органами. Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод, не відмінляє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод. Шляхом заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання і захисту

прав і свобод людини в Україні здійснюється парламентський контроль в цій галузі.

Наступною функції Верховної Ради України при гарантуванні прав і свобод людини та громадянина є функція парламентського контролю, де поряд з наведеним вище напрямом контролю за додержанням прав людини можна виділити не менш важливі, з точки зору захисту прав людини, напрями контрольної діяльності Верховної Ради України, а саме: а) контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; б) бюджетно-фінансовий контроль; в) запит народного депутата на пленарному засіданні сесії Верховної Ради України; г) парламентський контроль за діяльністю органів прокуратури; д) здійснення парламентського контролю з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії.

Однією з форм депутатського контролю є депутатські запити. Згідно ст. 86 Конституції України народний депутат має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити висновок, що такому державному органу як Верховна Рада України згідно законодавства відводиться головна роль в сфері гарантування прав людини.

Гарантом додержання прав та свобод людини і громадянина визнається Президент України (ст. 102). Зрозуміло, що зміст наведеного конституційного принципу, насамперед, реалізується через здійснення конкретних повноважень Президента України, визначених в Основному Законі. Водночас, враховуючи загальність цього припису, можна передбачити спроби різного тлумачення наведеного і цитованого вище положення Конституції. Поєднання функцій Президента України по забезпеченню прав і свобод людини та громадянина з сферою виконавчої влади забезпечується існуванням такого органу, як Рада національної безпеки і оборони України, і його головуванням в цьому органі. Конституційний статус названої Ради, яку очолює Президент України, в процесі забезпечення прав, свобод та обов'язків людини і громадянина значно зміцнює статус самого глави держави. Про функціональну поєднаність Президента України з сферою виконавчої влади свідчить зміст деяких інших його повноважень, визначених ст. 106 Конституції України. Так, глава держави подає Верховній Раді України для призначення

кандидатуру Прем'єр-міністра України, Міністрів оборони і закордонних справ України, може зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, здійснює інші повноваження.

Компетенційні взаємовідносини між главою держави і Урядом та Прем'єр-міністра України у першу чергу визначаються характером змішаної парламентської-президентської республіканської форми правління. Однак, взаємовідносини між парламентом і органами, які здійснюють повноваження у сфері виконавчої влади є важливими для визначення статусу глави держави і уряду, а отже і для здійснення прав і свобод людини та громадянина.

Визначення Президента України виключно як глави держави обумовлює надання йому певних повноважень по відношенню до органів, що входять до всіх гілок державної влади. Наприклад, як гарант дотримання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина Президент України може скасовувати незаконні акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим. У зазначених Конституцією України випадках, коли виявляється неспроможність парламенту своєчасно виконати покладені на нього функції, Президент України може припинити його повноваження. Як гарант державного суверенітету Президент зобов'язаний забезпечувати державну незалежність України і її національну безпеку, тому він наділений відповідними конкретними повноваженнями і є Верховним Головнокомандуючим Збройних Сил України, інших збройних формувань. Конституція ввела в дію багато суттєво нових положень відносно посади Президента України, його повноважень, взаємовідносин з різними органами влади та посадовими особами. Серед них значне місце посідають такі, завдяки яким ті чи інші гілки влади мають можливість співпрацювати з Президентом України, а також впливати на його діяльність з метою запобігання будь-якому свідомому чи несвідомому зловживанню владою, що власне і створює умови для здійснення прав і обов'язків людини і громадянина, (наприклад, Верховна Рада України має право на: а) усунення Президента з посади в порядку процедури імпічменту в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину; б) надання згоди на призначення та звільнення Президентом України Генерального прокурора України. В Конституції України передбачено процедуру так званої „контрасигнатури”, коли акти Президента України стають обов'язковими лише за умови підписання їх відповідними посадовими особами виконавчої влади. Такий порядок досить поширений у сучасному світі. Статус Президента України прямо стосується забезпечення практичного та ефективного здійснення принципу поділу влад, що має дуже важливе значення для здійснення демократії та забезпечення реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Цей принцип з самого початку його проголошення був спрямований на досягнення компромісу між різними гілками державної влади, за якими височіли соціальні кола, які у своїй більшості зійшли з історичної арени. Але необхідність забезпечення порозуміння між державними органами, що уособлюють кожну з гілок державної влади, компроміс і єдність між ними у проведенні державної політики не тільки не стала меншою, а, навпаки, зростає. Вже те, що глава держави є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина свідчить про його широкі повноваження у вирішенні різноманітних питань людини, держави й суспільства. На таку роль глави держави щодо реалізації принципу влад вказував ще Г. Гегель. Законодавчу владу він розглядав як таку, що визначає і встановлює загальне, а урядову владу, як таку, що підводить особливі сфери і окремі випадки під загальне. У Гегеля ця схема відповідає конституційній монархії, проте, як зазначають фахівці з питань конституційного права, думка про те, що поряд із законодавчою і виконавчою владами має існувати ще одна влада - об'єднуюча, яка гарантує єдність державної влади, заслуговує на увагу.

Такою вона визначається щодо статусу глави держави у сучасних президентських і змішаних (парламентсько-президентських та президентсько-парламентських) республіках. На такій позиції стоїть і сучасна наука конституційного права, хоча існують й певні розбіжності. Як зазначається у підручнику Конституционное (государственное) право зарубежных стран, глава держави — це вищий її представник всередині і поза країною, який разом з тим є символом єдності нації, держави і народу, гарантом забезпечення правонаступництва та прав і обов'язків людини і громадянина. Можна погодитися з авторами Коментаря до Конституції, які зазначають, що статус Президента України, як він визначений в статті 102, дає підставу вважати його втіленням (уособленням) держави і державної влади в цілому, а не якоїсь її окремої гілки, що обумовлено колом повноважень, його роллю та місцем у політичному житті суспільства.

Отже, поряд з іншими характеристиками основних рис статусу глави держави в Україні особливе значення має вказівка на те, що глава держави виступає у ролі арбітра у взаєминах між державними структурами, здійснює щодо цих структур стримуючий вплив, забезпечуючи цим єдність державного керівництва. Визначення Президента України виключно як глави держави обумовлює надання йому певних повноважень по відношенню до органів, що входять до всіх гілок державної влади. Його статус, як він визначений в ст. 102 Конституції України, дає підставу вважати втіленням держави і державної влади в цілому, а не якоїсь її окремої гілки, що обумовлено колом повноважень, його роллю та місцем у політичному житті суспільства. Як глава держави Президент України наділяється повноваженнями виступати від імені держави у внутрішньому

житті країни і у міжнародних відносинах. Забезпечуючи додержання Конституції, прав і свобод людини та громадянина Президент України: а) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; б) приймає рішення про визнання іноземних держав; в) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; г) приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав; д) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 Конституції України, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою та здійснює інші повноваження.

На Кабінет Міністрів України покладається обов'язок вживати заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина (ст. 116). Отже, можна стверджувати, що одними з органів держави, які покликані здійснювати реалізацію прав людини в Україні, є органи виконавчої влади. Очолює систему органів цієї гілки влади – Кабінет Міністрів України. Як вищий колегіальний орган, він покликаний здійснювати захист прав людини як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовувати і контролювати їх в цьому напрямку.

Центральними органами виконавчої влади в Україні є міністерства, державні комітети (служби), центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Слід зазначити, що кожне міністерство і будь-який інший орган центральної виконавчої влади здійснює заходи по реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в певній сфері відповідно до своїх повноважень.

Місцеві державні адміністрації зобов'язані забезпечувати на відповідній території додержання прав і свобод громадян (ст. 119). Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі, районах у цих містах та районах у Автономній Республіці Крим здійснюють місцеві державні адміністрації. Одне із головних завдань місцевої державної адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці є забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян.

Реалізація прав, свобод та обов'язків покладається Конституцією України на органи правосуддя (Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції) і прокуратуру (ст.ст. 124, 147), інші правоохоронні органи. Верховна Рада і Рада міністрів Автономної Республіки Крим зобов'язані приймати участь у реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина (ст. 138 п. 7). Питання реалізації прав, свобод та обов'язків вирішують і територіальні громади та їх органи і посадові особи (ст. 143). Громадяни України можуть об'єднуватися у політичні партії та громадські організації для забезпечення, реалізації, захисту, охорони та відтворення



своїх прав, свобод, законних інтересів та виконання обов'язків (ст. 36). Конституція України гарантує політичну багатоманітність (ст. 15). Забезпечення економічних і соціальних прав працюючих здійснюються і таким суб'єктом політики як трудовий колектив (ст. 44) та ін.

*Економічні гарантії* – це закріплені конституційними нормами та принципи економічні умови і засоби, що забезпечують реалізацію прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Це можливості людини і громадянина користуватися природними об'єктами права власності народу України (ст. 13, 14), економічна багатоманітність (ст. 15), а також засоби забезпечення права приватної власності, підприємницької діяльності, можливостей заробляти собі на життя працею (ст. 43), участі на законних підставах у страйку (ст. 44) та умови здійснення у відповідності з законодавством права працюючих на відпочинок (ст. 45), тощо.

*Соціальні гарантії* – це закріплені конституційними нормами та принципами соціальні засоби і умови реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Серед таких умов і засобів Конституція України закріплює: а) загальнообов'язкове соціальне страхування, створення мережі закладів для догляду за непрацездатними (ст. 46); б) створення державою умов за яких кожний громадянин може мати можливість побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду, одержати від держави чи органів місцевого самоврядування безоплатно чи за доступну для громадянина плату, позбавлення житла примусово виключно на підставі закону і за рішенням суду (ст. 47); в) державне фінансування охорони здоров'я, безоплатне надання медичної допомоги, створення ефективних і доступних умов медичного обслуговування та розвитку лікувальних закладів усіх форм власності, розвиток фізичної культури і спорту, забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення (ст. 49).

*Ідеологічні гарантії* – це закріплені конституційними нормами та принципами ідеологічні умови і засоби, що забезпечують реалізацію прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Конституція України закріплює ідеологічне багатоманіття, забороняє цензуру, гарантує будь-яку ідеологію, що не заборонена законом і встановлює правило за якого не може визнаватися державою жодна ідеологія, як обов'язкова (ст. 15).

*Юридичні гарантії* – це закріплені конституційними нормами та принципами юридичні умови і засоби реалізації прав, свобод та обов'язків людиною і громадянином. Серед них Конституція України закріплює наступні умови і засоби: а) гарантованість конституційних прав і свобод та неможливість їх скасування чи обмеження (ст. 22, 157); б) збереження громадянства за будь-яких обставин і можливості змінити громадянство (ст. 25); в) гарантування прав, свобод та обов'язків іноземців і осіб без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах

(ст. 26); г) гарантування судового захисту прав та свобод людини і громадянина (ст. 55); д) відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди (ст. 56); е) право кожного знати свої права і обов'язки (ст. 57); є) не зворотної дії законів та інших нормативно-правових актів в часі (ст. 58); ж) право на правову допомогу, включаючи діяльність адвокатури (ст. 59); з) гарантія, згідно якої ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази (ст. 60); і) гарантії не можливості бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення (ст. 61); к) презумпція невинуватості (ст. 63); л) гарантовану державою можливість особи не нести відповідальність за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом (ст. 63); м) можливості підозрюваного, обвинуваченого, чи підсудного на захист (ст. 63); н) гарантованого статусу засудженого, який користується всіма правами людини та громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду (ст. 63); о) гарантії необмеженості конституційних прав і свобод людини й громадянина, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. 64).

### **2.3. Регулювання доступу до публічної інформації**

Важливість процедури доступу громадян до інформації щодо діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування зумовлена демократичними змінами в порядку публічного управління в Україні. Необхідність на сучасному етапі впровадження новітніх технологій і системи електронного урядування для покращення відкритості публічного управління спонукає українських дослідників і практиків до наукового та правового аналізу урегулювання доступу до публічної інформації в діяльності органів влади та місцевого самоврядування.

Конституцією України передбачено право громадян впливати на якість роботи державного апарату, рівень освіченості і правосвідомості політиків, які ухвалюють політичні рішення, а також мати змогу слідкувати за діями представників органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом відкритого доступу до їх діяльності, особливо якщо наслідком цих дій є зміни в їх правах і свободах.

Така відкритість розуміється науковцями як прозорість на протигагу дискретності; винятковість конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади; набрання законної сили тільки після офіційного опублікування; підлеглість публічних адміністрацій зовнішньому контролю; обов'язкове обґрунтування та наведення підстав

ухваленого рішення особі, чиї права або законні інтереси зачіпаються з його прийняттям тощо.

Проте, термін відкритість влади не можна зводити до взаємин між владою та окремими громадянами. За цим необхідно бачити певні суспільні інституції, які забезпечують і здійснюють тиск на владу, забезпечують певну спрямованість влади і, нарешті, формують всю архітектуру владної системи стосовно громадянина.

Відповідно якість нормативно-правової бази щодо вільного доступу громадян до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування є головними чинниками такої відкритості.

На нашу думку, нормативно-правове регулювання доступу до публічної інформації в діяльності органів влади та місцевого самоврядування відбувається завдяки таким групам нормативно-правових актів, що регулюють цю сферу:

1) нормативно-правові акти загального характеру, які складають основний комплекс норм щодо забезпечення відкритості інформаційного простору для громадянського суспільства;

2) спеціальні нормативно-правові акти, які регулюють процеси надання й отримання інформації, а також використання її у процесі взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадянами.

До першої групи можна віднести акти міжнародного права, зокрема Конвенцію про захист прав людини й основоположних свобод [6], де закладено гарантоване право на інформацію як представникам громадськості про діяльність органів влади та самоврядування, так і необхідність владі інформувати про свою діяльність. Тобто наявна своєрідна взаємодія з обміну інформацією. Сюди також можна віднести Конвенцію про доступ до офіційних документів, прийняту Комітетом Міністрів Ради Європи 27 листопада 2008 р., та інші документи міжнародного значення.

Українське законодавство представлене у площині нормативного забезпечення інформаційного простору Конституцією України та Законом України «Про інформацію».

Також важливим аспектом при визначенні доступності публічної інформації про діяльність органів влади та самоврядування для громадськості є питання обмеження такого доступу з низки законних причин. Однією з таких причин є використання норм Закону України «Про державну таємницю» та інших нормативних актів у цій сфері.

Наприклад, згідно із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» серед основних обов'язків посадових осіб органів місцевого самоврядування передбачено обов'язок збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку

з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню.

Щодо спеціальних нормативно-правових актів, які складають другу групу у визначеній нами класифікації, то тут насамперед слід згадати Закон України «Про Порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», Указ Президента «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади», Постанову Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади».

Прийняття зазначених правових актів було покликане сприяти підвищенню ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом упровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються в державі.

Проте, на думку окремих науковців, суттєвими недоліками чинного законодавства та окремих нормативно-правових актів стало те, що форми впливу громадян на здійснення публічного управління значною мірою були зорієнтовані на сам процес співпраці громадян з владою, а не на результат. Замість детальних процедур, які б суттєво обмежували вільний розсуд органів публічної влади і націлювали їх на виконання жорстких приписів, там містилися рекомендації органам влади щодо співпраці з громадськістю, тобто форми взаємодії стали швидше лише додатковими засобами для інформування громадськості про діяльність влади.

У цьому контексті важливим кроком стало прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації», з ухваленням якого питання доступу до документів, які перебувають у розпорядженні органів публічної влади (державних органів і органів місцевого самоврядування), стали вирішуватися легше й оперативніше порівняно з тим порядком, в основі якого були інформаційні запити, передбачені старою редакцією Закону України «Про інформацію».

Водночас суттєвим недоліком Закону можна назвати відсутність забезпечення належними механізмами реалізації вказаних у ньому положень. Так, не зрозуміло, хто і в якому порядку буде виконувати прогресивні положення про забезпечення доступу до документів, на яких стоять обмежувальні грифи, доцільність яких уже відпала в сучасних умовах. Це по суті повністю блокує практичне застосування згаданої норми, оскільки державні органи та їх службовці мають діяти виключно в межах повноважень і порядку, зазначених у Законі. Урегулювання чинного законодавства у сфері доступу до публічної інформації зумовлено також необхідністю в Україні ефективніше впроваджувати технології

електронного урядування як основного засобу координації дій державної влади та громадськості.

Найважливішою в розвинених країнах концепція електронного урядування передбачає забезпечення повнішого доступу до інформації через Інтернет; сприяння громадянській участі в державному житті засобом створення можливостей для більш зручної комунікації з державними службовцями через електронні канали. В Україні розвиток електронного урядування було запроваджено шляхом схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні.

На жаль, і сьогодні існує нерозв'язана проблема забезпечення пасивного доступу до інформації, зокрема оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування інформації щодо прийнятих рішень, ухвалених нормативно-правових актів, оприлюднення системи обліку документів тощо, яке є швидше винятком, ніж повсякденною нормою.

Водночас окремий авторський інтерес викликає відсутність чіткої процедури забезпечення доступу до публічної інформації в діяльності органів місцевого самоврядування. Досліджуючи такі нормативні акти, як Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», можна зробити висновок, що норми цих законів визначають тільки декларативні положення щодо обміну інформацією між органами місцевого самоврядування, фізичними і юридичними особами, а також представниками органів виконавчої влади.

Так, представницькі органи місцевого самоврядування мають засновувати власні засоби масової інформації та сприяти взаємодії з центральними органами виконавчої влади у сфері інформації. Органи місцевого самоврядування в особі своїх голів мають звітувати про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами, а секретарі відповідних рад забезпечують своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення та організують контроль за їх виконанням, оприлюднення рішень ради відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Ніхто, звичайно, не вимагає деталізувати в загальних положеннях цих законів питання обміну інформацією та доступу до неї, проте загального нормативного акта, навіть підзаконного характеру, що пояснить детальніше процедуру інформаційної взаємодії цих суб'єктів, сьогодні не передбачено та не розроблено.

Однією з останніх спроб удосконалення досліджуваної інформаційної сфери стало схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

Ця Концепція спростить упровадження електронного урядування в Україні та гарантуватиме прямий доступ до інформаційних ресурсів, що поєднуватиме два базові принципи – відкритість та безпеку. Важливим у цьому разі стане запровадження централізації запитів до органів влади та адміністративних, що дозволить значно зекономити час як чиновників, так і громадян, зокрема виключення з користування надлишкової інформації, з одного боку, та розширення доступу до раніше закритої інформації, з іншого.

**Питання для самоконтролю:**

1. Права і свободи людини і громадянина в правовій державі. Зміст і способи конституційного закріплення прав і свобод. Класифікація основних прав і свобод. Необхідність і межі забезпечення конституційних прав і свобод. Система закріплення прав і свобод. Конституційні права і свободи як безпосередньо діюче право).

2. Роль публічної адміністрації в реалізації основних прав і свобод. Особливості реалізації окремих прав і свобод. Регулювання доступу до публічної інформації.

3. Значення і межі судового захисту прав і свобод людини і громадянина. Форми та засоби позасудового захисту прав і свобод людини і громадянина. Переваги та вади адміністративного оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади. Адміністративна квазіюстиція.

## ТЕМА 3. ПРИНЦИП ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ ЯК КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА НАСТАНОВА

### 3.1. Системотворне значення конституційних положень: структурні положення, положення про цілі держави.

Довгі роки в нашій країні не обговорювалася проблема, в якому суспільстві хоче жити народ, у чому його реальні інтереси, як домогтися їх практичної реалізації. Цілі перед суспільством і державою зазвичай постулювали верховні правителі - імператори, вожді, лідери і їх оточення. Народ на державному рівні, по суті ніколи не виступав суб'єктом формування цілей державного управління; зазвичай йому відводилася роль засобу реалізації таких суб'єктивістських цілей, причому в умовах, коли про ціну кошти особливо не турбувалися.

Тим часом, чітке уявлення про цілі і завдання, що стоять перед державою і обумовлюють його функції, виступає не тільки умовою пізнання феноменології державного управління суспільством, але також практичним орієнтиром, «навігатором» соціального прогресу. Мета і походження держави, та чи інша його природа, більш дискусійні питання, ніж питання про головне ознаці держави - влади.

Під метою зазвичай розуміється кінцевий результат діяльності (людини, колективу людей, соціального інституту), ідеальне уявлення про який і бажання його досягти зумовлюють вибір відповідних засобів і системи дій. В контексті проблеми, що розглядається в лекції, *мета держави* - це засноване на громадських інтересах, ідеальний стан соціальної дійсності, яка обумовлює завдання та функції держави.

Залежно від джерела виникнення та змісту виділяють: суспільно-політичні, соціальні, духовні, економічні, інформаційні, організаційні та діяльнісної-праксеологічні мети.

Розрізняють також стратегічні, оперативні і тактичні цілі держави, так зване «дерево цілей». Стратегічні пов'язані з сутнісними якостями суспільства, його збереженням і поступальним розвитком. Оперативні фіксують великі блоки дій щодо реалізації перших і в свою чергу розгортаються в тактичні цілі, що зумовлюють щоденні операції по досягненню друге і перше цілей. Іноді стратегічні цілі називають головними, а цілі, спрямовані на їх досягнення забезпечують.

У сучасних умовах питання про цілі і завдання держави, засобах і межах їх реалізації також характеризується не меншою дискусійною і політичною гостротою, що обумовлено сутнісними змінами соціальної ролі і призначення держави.

У тексті Конституції України можна «розгледіти» цілі і завдання держави, однак при ідентифікації як такі, необхідно використовувати

прийоми юридичної герменевтики, оскільки терміни «мета держави» і «завдання держави» в тексті чинної Конституції не використовуються. Головною метою держави можна вважати положення, що міститься в першому розділі Конституції України. У тексті основного закону закріплені і інші цілі держави. При розгляді співвідношення цілей і завдань держави необхідно виходити з того, що завдання виступають підпорядкованою категорією і конкретизують цілі. Завдання виступають формою матеріалізації цілей, певною сходинкою їх досягнення, хоча в своїй основі завдання також відображають моделі майбутнього. Як правило, система та ієрархія державних завдань обумовлена відмежуванням різних сфер життєдіяльності суспільства.

Поняття «функції» і «завдання» нероздільні. Іноді навіть словесне найменування ряду завдань і функцій збігається або майже збігається. *завдання держави* формулюються двома способами. По-перше, завдання можна сформулювати як необхідність досягнення певного результату і, по-друге, як необхідність певного виду діяльності. У другому випадку завдання держави настільки переплетені з функціями, що часом їх важко відрізнити один від одного.

Термін «функція» (від лат. *functio* - виконання, здійснення), вперше введений в науковий обіг представниками фізико-математичних наук Г. В. Лейбніцем, І. Бернуллі, використовувався для вираження залежності однієї змінної величини від іншої.

У біології та деяких соціальних науках термін «функція» використовується для позначення ролі, яку виконують різні об'єкти, явища і процеси з підтримки цілісності і стійкості систем, частинами яких вони є. Наприклад, функцією серця є забезпечення безперервності кровообігу, постачання організму киснем і тим самим підтримку його цілісності і життєздатності.

Юридична наука, запозичивши цей термін, наповнила його особливим політико-правовим змістом і змістом і сьогодні ця проблема чи не найбільш ємна за змістом і достатку матеріалу. Який би аспект теорії і практики державно-правового буття ні узятий, неодмінно виявляється зв'язок - більша або менша - з питанням про функції держави.

На думку більшості вітчизняних дослідників під *функціями держави* слід розуміти основні напрямки (сторони, види) діяльності держави, які виражають його соціальне призначення і класову сутність. Будучи найбільш популярним, такий підхід на довгі роки визначив вивчення питань функціонування держави і сьогодні має чимало прихильників. Тим часом, в рамках даного підходу по окремих елементах мала місце варіативність і дискусія.

У сучасній літературі щодо функцій держави також спостерігається понятійне різноманіття.



У представленому різноманітті точок зору щодо поняття функцій держави можна виділити основні, якісно однорідні за своєю методологією підходи:

1) *Діяльнісний (праксеологічний)*: функції держави - це основні напрямки (сторони, види) діяльності держави. Прихильники даного підходу визначають поняття функцій держави за допомогою категорій «діяльність», «вплив», «управління» та інші близькі за змістом термінів, які використовуються при характеристиці соціально-активних властивостей держави.

2) *Предметно-політичний*: функції держави - предмет і зміст політики держави, а також забезпечують її засоби і способи (механізм). При такому підході функції держави нерідко ототожнюються з основними видами і напрямами державної політики.

3) *Соціально-телеологічний*: функції держави - це його мета і прояв соціального призначення. На думку прихильників даного підходу поняття функцій держави логічно випливає з його соціального призначення і цілей.

4) *Інтегративний*: функції держави - основні напрямки його діяльності, а також цілі, методи, форми і засоби її здійснення. При такому розумінні функцій держави в їх дефініцію включаються компоненти всіх трьох вищевказаних підходів.

Синтез розглянутих точок зору дозволяє сформулювати наступне визначення функцій держави. **функції держави** - це іманентні види комплексної діяльності держави, обумовлені її соціальним призначенням, сутністю і цілями.

Серед основних ознак функцій держави також можна виділити наступні:

1. У функціях держави виявляється сутність і соціальне призначення держави. соціальна природа держави, перш за все, виявляється в його функціях, бо будь-який феномен найбільш яскраво проявляється тоді, коли він діє.

Функції держави окреслюють і конкретизацією його сутності і соціального призначення, які в свою чергу обумовлюють зміст діяльності держави, повідомляють їй загальну спрямованість і впорядкованість. Сутнісні зміни держави неминуче відбиваються на системі і змісті його функцій, оскільки функції найбільш чуйні до сутнісних змін. Ця закономірність цілком застосовна до російської держави на сучасному етапі, система і зміст функцій якого зазнали значних змін.

2. Системність функцій держави. функції держави мають комплексний характер. Зміст кожної з них складається з безлічі якісно однорідних аспектів діяльності держави.

Системність, що припускає взаємозв'язок і єдність цільової спрямованості, виступає невід'ємною ознакою функціональної

характеристики держави. Особливої актуальності питання системності функцій держави набувають в сучасних умовах, що характеризуються зростанням і суперечливістю, ускладненням соціальних зв'язків, зміною соціально-регулятивної ролі держави. Системність функцій проявляється в двох «іпостасях». В середині держави і суспільства - при забезпеченні цілісності та функціональності основних підсистем (економіка, духовність і культура, наука, екологія, право та ін.), На глобальному рівні - в процесах міжнародної інтеграції і забезпечення міжнародної безпеки. Особливим виразом системності функцій держави виступає їх внутрішня організація, тобто *структура*.

Залежно від найважливіших сфер, об'єктів, цілей і завдань функції держави в своїй структурі різні підфункції, що відрізняються в свою чергу, якісної однорідністю утворюють їх рішення, дій, операцій, технологій. Реалізація підфункцій може супроводжуватися їх повним або частковим переплетенням, складними обоюднопереходами з одного стану в інший. Кожна з них представляє певний вид і форму діяльності, має особливе змістом.

Будучи тісно пов'язаними, володіючи інтегративними властивостями і динамізмом, підфункції забезпечують цілісність і безперервний розвиток кожної функції держави. Суттєвою особливістю структури функцій держави виступає наявність *субординаційних* (Ієрархічних, вертикальних), *координаційних* (Горизонтальних) і *реординаційних* (Зворотних) зв'язків між її компонентами.

3. Функції держави, нормативно регламентовані. У міру розвитку державно-правових інститутів в співвідношенні держави і права встановлювалося відносна рівність, відбувалося зростання ролі права в здійсненні державної влади. Будь-який напрямок діяльності держави по досягненню тих чи інших цілей і завдань має закріплюватися на законодавчому рівні, при цьому нерідко нормативно визначаються і самі цілі і завдання. У нормативній регламентації держава знаходить найбільш раціональну та ефективну форму здійснення своїх функцій. У правовій регламентації функцій держави проявляється діалектика права і держави, їх єдність і відмінність, взаємодія і протиріччя, взаємозумовленість і відносна самостійність. Нормативна (законодавча) основа здійснення функцій держави визначає:

- Предметно-об'єктну обумовленість функцій держави, що вказує на сферу і об'єкти суспільства, на які направлено державно-правовий вплив (економіка, культура, податки, наука та освіта, екологія тощо.);

- Систему і компетенцію суб'єктів (органів державної влади, органи місцевого самоврядування деякі громадські організації), що виконують основне навантаження по реалізації конкретної функції держави;

- Принципи, методи, форми і ресурси (кошти) реалізації функцій держави.

4. Функції держави організаційно забезпечені. Будучи залежними від сутності держави, функції в той же час первинні по відношенню до його структури. Саме функції держави є визначальними критеріями структурування держави, його механізму. Будучи невід'ємною частиною діяльності держави, кожна функція об'єктивно потребує забезпечення відповідним органом (системою органів) державної влади. Державний орган слід формувати для реалізації тієї чи іншої функції, а не навпаки - спочатку створювати орган, а потім придумувати йому заняття. У сучасній державі в здійсненні кожної його функції, так чи інакше, беруть участь органи всіх гілок влади, весь апарат держави.

### **3.2. Сутність принципу правової держави (верховенства права).**

Конституція у ст. 1 проголошує Україну **правовою державою**. Які принципи правової держави вона закріплює?

Конституція як один з найголовніших чинників правової державності визначає принцип верховенства права (ст. 8). Однак вона не наводить поняття зазначеного принципу, як і не позначає всіх його елементів. Конституція не визначає співвідношення між принципом верховенства права і поняттям правової держави, закріпленим у ст. 1, не визначає місця принципу верховенства права у понятійному розумінні правової держави, а тому інтерпретація конституційного принципу верховенства права вимагає встановлення на понятійному і елементно-структурному рівні співвідношення між цими двома поняттями.

У ст. 8 Конституції, яка проголошує вказаний принцип, визнається верховенство Конституції та принцип прямої дії її норм. Зрозуміло, що вони не вичерпують принципу верховенства права і не є самодостатніми для його розуміння. Не менш важливими для тлумачення принципу верховенства права є як теоретичні уявлення про праворозуміння, про співвідношення права з іншими соціальними регуляторами (що дозволяє усвідомити достатність правового регулювання у суспільстві), про морально-етичну основу права, про вплив прав людини на державну владу, так і аналіз відповідних положень Конституції, які стосуються ідеологічного, політичного та економічного плюралізму (ст. 15), конституційних прав громадян і механізмів їх правового захисту (Розділ II), конституційно-правових механізмів здійснення державної влади, правової основи діяльності громадських організацій, політичних партій тощо.

У країнах континентального права в силу домінування юридичного позитивізму принцип верховенства права має здебільшого вираз

верховенства закону, а, відтак, переважає принцип законності, який, однак, ґрунтується на розумінні справедливого закону.

У Німеччині принцип верховенства права, як вираз законності (Rechtsstaatlichkeit), з'явився з виникненням поняття правової держави, що вживається з XIX ст., на противагу поняттю поліцейської держави (Polizeistaat). Нині цей принцип нерозривно пов'язаний з демократичним порядком та елементами природного права.

У Франції принцип законності вживається з часів Революції 1789 р. на противагу королівському свавіллю, як засіб обмеження адміністративної влади за допомогою закону.

У Великобританії принцип панування права (rule of law) пов'язаний з парламентським режимом, легітимною владою, справедливим законом, судовим контролем за діяльністю виконавчої влади. Він є, по суті, еквівалентом правової держави.

На підставі аналізу положень Конституції України можна виділити низку інших принципів, які, на наш погляд, мають бути віднесені до принципу верховенства права, у тому числі: принцип мінімальної достатності правового регулювання суспільних відносин та всезагальності права; принцип позапартійності права, його відносної самостійності щодо політичних сил і деідеологізованості; принцип відносної самостійності щодо судової та виконавчої влади; принцип верховенства Конституції та законів України.

*Принцип мінімальної достатності правового регулювання суспільних відносин та всезагальності права*

Право повинно діяти лише там, де інші регулятори є неефективними чи не здатні виконати позитивної ролі упорядкування відносин, де потрібне упорядкування суспільних відносин на основі владного впливу, правового захисту. Право не повинно витіснити інші соціальні регулятори і не мати переваги над ними.

Послаблення юридичного тиску на суспільні відносини потрібно пов'язати з переоцінкою ролі держави у здійсненні управління економікою і суспільними інститутами. Тотальне управління і надмірна управлінська ноша держави не тотожні ефективному управлінню, швидше, навпаки, вони знижують можливості контролю за управлінськими процесами. Держава має позбутися також патерналістських поглядів на права громадян. В умовах ринкових відносин основною функцією держави повинно бути не намагання забезпечити усіх рівними соціально-економічними правами (що неможливо без повернення до розподільчої системи і планової економіки), а захист прав громадян, розкріпачення приватної ініціативи. Тому такою важливою є практична реалізація щодо господарюючих суб'єктів і громадян принципу «дозволене все, що не заборонене законом».

Заміна адміністративного юридичного інструментарію цивільно-правовим, очищення законодавства від непрацюючих юридичних конструкцій активно вплине на обсяг і гармонізацію законодавства. Та поряд з теоретичним розробленням нової моделі організації суспільства значна увага має бути приділена вдосконаленню існуючої нормативно-правової системи. Вона здатна відіграти позитивну роль упорядкування суспільних відносин, однак за умови, якщо нормативно-правові акти складатимуть внутрішньоузгоджену і несуперечливу систему, відповідатимуть вимогам та реаліям життя. Не кажучи вже про останнє, чинне законодавство України, на фоні різкого збільшення його масиву, стало важкодоступним для сприйняття. У ньому важко орієнтуватись, навіть юристам. Механізм реалізації законодавства значно ускладнився, як і процедура вирішення спорів правовим шляхом через численні реформації правозастосовчих і судових органів, зміни у їх компетенції.

Право повинне забезпечувати формальну рівність людей (рівність перед законом) і змістовну рівність у межах, у яких право взагалі здатне здійснювати цю рівність (забезпечувати «стартову» рівність можливостей людей, застерігати від дискримінації за тими чи іншими ознаками).

Право за своєю суттю має поширюватись на усі однорідні суспільні відносини; не повинно бути осіб, які виводяться з-під дії права в силу посадового чи майнового становища. Воно не повинно надавати необґрунтованих переваг жодній з них; йому мають підкорятися меншість і більшість, і ті, хто приймає державні рішення, і ті, хто виконує останні. Саме у вказаній якості права прихований найбільший потенціал, адже це змушує право якомога повніше відображати інтереси усього суспільства та всіх його членів. Якщо право не виконує цієї функції і перестає бути універсальним регулятором, коли з-під його впливу випадає певна суспільна категорія (правляча чи економічна еліта, окремі меншини чи соціальні групи тощо), зазначене призводить до порушення моральних засад суспільства, спотворення сутності і призначення держави як політичної організації, яка представляє і захищає загальні інтереси.

В силу принципу всезагальності право повинно мати ефективні механізми для захисту прав меншості, представлення її інтересів при напрацюванні правових рішень та їх прийнятті.

*Принцип позапартійності права, його відносної самостійності щодо політичних сил та ідеологізації права*

Право в умовах плюралістичного суспільства, багатопартійності, проголошених Конституцією України (ст.15), позбавляється безпосереднього домінуючого впливу політики однієї чи декількох партій шляхом вимоги враховувати політичні настанови у нормотворчій діяльності органів державної влади, які перетворюються лише на політико-ідеологічні наміри партій. Засобом запобігання відновлення партійності

права в Україні стало також визнання її правовою державою, реальне впровадження принципів парламентаризму, запровадження принципу розподілу влад, позбавлення на практиці парламенту та органів виконавчої влади, які уповноважені приймати нормативно-правові акти, партійного керівництва. Тим самим право перестає бути корпусом правопорушуючих правил, набуває природних онтологічних властивостей і відновлює свою природу як феномен, набагато ближчий до моралі, економіки, соціальних відносин, ніж до політики, яка своїм впливом на право не повинна спотворювати сутність, першооснову правового регулювання суспільних відносин. Відтак, право набуває вищості щодо партійних норм та партійних директив, політики у цілому. Зазначене, звичайно, не означає повної відсутності будь-якого партійного впливу на нормотворчі органи, зокрема, на парламент, законодавчі рішення, рішення інших органів державної влади. Навпаки, в силу політичного характеру нині існуючої державної влади держава є головним засобом реалізації політики, а політичні мотиви виконуть важливі програмну і орієнтуючу функції при прийнятті рішень органами державної влади.

Що стосується парламенту, то саме у ньому знаходить найбільш концентроване своє відображення цивілізована боротьба, наявних політичних сил за переважний вплив на формування державної правової політики та прийняття конкретних законодавчих рішень.

В умовах правової держави право має бути позбавлено також ідеологізації, що означає, насамперед, відмову від визнання державою обов'язкової ідеології, а, відтак, перетворення права на засіб реалізації цієї ідеології. Конституція України закріпила вказану тезу, визнавши, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної і ідеологічної багатоманітності, і що жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова (ст. 15). Адже існування у державі обов'язкової ідеології забирає у права життєдайні сили, ставить його на службу, а то й повністю підпорядковує інтересам держави чи партійним потребам. Первинними орієнтирами для права стають не моральні цінності, потреби суспільства та захисту прав людини, ідеали свободи, справедливості, а необхідність реалізації державної політики чи політичної програми. Рішення влади стають однобокими, не відображають усієї ідеологічної палітри, існуючої в суспільстві, і з часом втрачають правовий характер, перетворюючись у засіб насилля. Ось чому жодна обов'язкова державна ідеологія не може бути у цьому відношенні «доброю» для суспільства. «Прогрес», досягнутий за допомогою такої ідеології, перетворюється на суттєві втрати у царині моралі, прав і свобод особи.

Наведене не означає відсутності у права жодної ідеологічної основи; воно означає лише те, що ідеологія має завойовувати серця і розум не шляхом надання їй державної сили, а через свою привабливість,

потенційні можливості враховувати намагання, ідеологічні погляди якомога ширшого кола людей.

Кожна держава потребує ідеологічного обґрунтування сутності влади, напрямів суспільного розвитку, вибору суспільних і особистісних цінностей, ідеологічної інтерпретації державної політики в різноманітних сферах суспільного життя. Особливої ваги ідеологічна мотивація набуває для становлення і розвитку молодих держав. Прикладом чого є й Україна, яка наполегливо шукає ідеологічні засади, здатні консолідувати націю, надати імпульс розвитку усім силам суспільства. Протягом тривалого часу і політики, і вчені-політологи розробляють модель ідеологічної орієнтації для України, яка дозволила б доповнити могутній ідеологічний стимул розвитку для розвитку Української держави, яким є потреба утвердження її незалежності, іншими складовими такої ідеологічної орієнтації. Які дозволили б подолати деякі тенденції надмірного збагачення, зберегти суспільство як цілісний організм. На наш погляд, досить привабливими є ідеали побудови соціально справедливого та соціально однорідного суспільства — суспільства заможних людей, утвердження правової держави, забезпечення пріоритету прав і свобод людини, ідея повноправного входження України у світове і європейське співтовариства як повноправного члена. Але подібна ідеологія має будуватись з врахуванням національної самоідентифікації українського суспільства, умов його розвитку, національної самосвідомості.

Що стосується шляхів впливу ідеології на право, то він має відбуватись через носіїв політичної влади у суспільстві, легальні форми впливу політичних сил, «третій сектор», вплив населення на правову політику держави.

*Принцип відносної самостійності права щодо судової та виконавчої влади*

Цей принцип полягає у тому, що органи виконавчої та судової влади визнають відносну самостійність права, що вони не формально застосовують закон, а у певних межах використовують правові ідеали та правові ідеї, які в силу існування відмінностей між поняттями «право» і «закон» надають праву самостійної регулятивної сили. Принцип верховенства права, закріплений у ст. 8 Конституції України, не означає лише верховенства його формальних джерел — Конституції та закону, а й визнання природного права як безпосереднього регулятора суспільних відносин. Природне право у вигляді правових ідей правди, справедливості, моралі, рівності тощо позначається на судовій практиці і здійсненні виконавчої влади через використання їх як додаткових критеріїв оцінки конкретних фактів і обставин.

Інтерпретація і конкретизація наведених правових ідей не довільна. І органи правосуддя, і виконавча влада, як вже зазначалось, зобов'язані діяти

на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначений Конституцією і законами України. Саме вони є тими чинниками, які визначають межі інтерпретації та конкретизації правових ідей. Ось чому особливості використання правових ідей, загальних правових принципів доцільно дослідити на основі розгляду принципу верховенства Конституції та законів України.

### *Принцип верховенства Конституції та законів України*

Цей принцип характеризує принцип верховенства права з точки зору верховенства його формальних джерел — Конституції та законів у системі нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування, актів, які приймаються парламентом, сформованим на основі загального, рівного і прямого виборчого права. Особливе місце парламенту в системі органів державної влади визначає особливий статус також його актів.

Даний принцип верховенства прямо закріплений у ст. 8 Конституції України, присвяченій принципу верховенства права. Згідно з ч. 2 цієї статті: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй».

Конституція має верховенство у правовій системі в силу багатьох факторів. Вона є, насамперед, установчим актом, який (якщо конституція не є фіктивною чи номіналістичною) характеризується високим рівнем легітимності. Конституція регулює найбільш фундаментальні відносини у суспільстві: закріплює основи соціально-економічного ладу й свободи особи та відносини влади і права. В силу цього факту норми Конституції набувають значення первинності у системі законодавства.

Проявом верховенства Конституції у системі законодавства України є принцип прямої дії норм Конституції, закріплений у ст. 8.

*Принцип прямої дії Конституції.* Він стосовно захисту прав і свобод громадянина полягає насамперед у тому, що суд не може відмовити йому в прийнятті позову щодо захисту прав останнього на тій підставі, що відсутній конкретизуючий те чи інше положення Конституції закон. Це підтвердив Пленум Верховного Суду України у постанові № 9 від 1 листопада «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя», у якій зазначив, що суд безпосередньо застосовує Конституцію у разі: 1) коли зі змісту норм Конституції не випливає необхідність додаткової регламентації її положень законом; 2) коли закон, який був чинним до введення у дію Конституції чи прийнятий після цього, суперечить їй; 3) коли правовідносини, що розглядаються судом, не врегульовано законом, а нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною



Радою або Радою міністрів Автономної Республіки Крим, суперечить Конституції України; 4) коли укази Президента України, які внаслідок їх нормативно-правового характеру підлягають застосуванню судами при вирішенні конкретних судових справ, суперечать Конституції України.

Принцип верховенства закону базується на Конституції. Вона, як Основний Закон, закладає базу для визнання принципу верховенства закону в правовій системі. Цей принцип полягає у тому, що закон має перевагу над рішеннями виконавчої влади, яка має керуватись законом у своїх діях, не може втручатись у сферу законодавчого регулювання, сферу громадянських прав, не маючи на те особливих повноважень. Закон має перевагу також над рішеннями органів правосуддя, які повинні поважати закони і дотримуватись їх.

Закон має найвищу юридичну силу з огляду на особливий представницький характер парламенту, який його ухвалює, через опосередкування найбільш важливих суспільних відносин, безпосередній розвиток конституційних положень.

### **3.3. Основоположні права та їх вплив на публічне управління (принципи пропорційності).**

Принцип пропорційності (розмірності) – основоположний принцип права, спрямований на забезпечення у правовому регулюванні балансу інтересів. Принцип пропорційності є складовою принципу верховенства права, тому його застосування не можливе у позитивістському трактуванні, через що застосування цього принципу є багатограним.

Дотримання принципу пропорційності є обов'язковим при визначенні змісту обмежень, визначених у ст.ст. 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 41, 42, 43, 44, 47, 54 Конституції України, у відповідності з інтересами національної безпеки та охорони громадського порядку, здоров'я та моральності населення тощо. Також принцип пропорційності використовує Конституційний Суд України у ряді рішень посилається на цей загально правовий принцип.

Принцип пропорційності є складовою принципу верховенства права. Сам же принцип пропорційності має також три підпринципи:

– адекватність (міра адекватна для досягнення завчасно встановленої цілі, якщо бажаний результат може бути досягнуто тільки за умови звертання до цієї міри);

– необхідність (міра є законною з найменш можливими обмеженнями при умові досягнення легітимної цілі);

– пропорційність як сувора вимога (серйозність втручання та серйозність причин, які виправдовують це втручання, повинні бути пропорційними одна до іншої).

Принцип пропорційності має застосовуватися у всіх випадках, коли можливе обмеження прав людини державними органами та конфлікт інтересів публічних та приватних. Основними вимогами принципу пропорційності є:

- обмеження повинно бути передбачене певним правовим актом;
- обмеження повинно переслідувати легітимну ціль;
- обмеження повинно бути розмірним до тієї правомірної мети, яка досягалась.

Характерною ознакою принципу пропорційності є те, що аналіз певних обмежень за вищеназваними критеріями має проводитись у кожному окремому випадку. Усі важливі обставини мають досліджуватися повністю, оскільки принцип пропорційності визначає лише загальні правила та форми, які мають накладатися на галузеві, інституційні та інші особливості конкретних правовідносин.

#### **Питання для самоконтролю:**

1. Системотворне значення конституційних положень: структурні положення, положення про цілі держави, перспективи розвитку публічної адміністрації. Конституційні настанови на користь правової держави, що впливають зі ст. 6 Договору про ЄС.

2. Сутність принципу правової держави (верховенства права). Зміст принципу правової держави: законність, поділ влади, основоположні права та їх судовий захист.

3. Зв'язаність публічно-адміністративної діяльності правом і законом: інструменти та механізм зв'язаності; дієвість права.

4. Основоположні права та їх вплив на публічне управління (принципи пропорційності).

## ТЕМА 4. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРИНЦИПУ ДЕМОКРАТІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

### 4.1 Сутність принципу демократії.

Демократія у її сучасному розумінні виникла і набрала свого розвитку на Заході, проте вона ніколи не була суто західним явищем. «Демократія народжується і вмирає на всіх широтах, отже, немає сенсу визначати її точні географічні координати», — писав свого часу південноафриканський вчений О. Сакс. Сьогодні демократія є однією з основоположних рис сучасної цивілізації — як, скажімо, прогрес науки або технології. Недаремно У. Черчилль сказав про демократію такі слова: «...ця система влади погана, але всі інші набагато гірші». З одного боку, демократія дає людству широкі можливості, але вона ж породжує і цілу низку проблем. Та все ж поширення духу й цінностей демократії є однією з головних ознак сучасної цивілізації, одним із проявів глобалізації цивілізаційних надбань.

Термін «демократія» перекладається з грецької мови як народовладдя, або, використовуючи визначення американського президента А. Лінкольна, «правління народу, вибране народом і для народу». Даним терміном в Стародавній Греції позначали державний лад, за якого вирішальна роль у прийнятті рішень і врядуванні належала народним зборам і голосуванню.

Ідея демократії вперше була висловлена Геродотом у V ст. до н.е.: це — держава, побудована на рівності (грецькою мовою така держава називалась «ізономія»). Вважають, що вперше слово «демократія» пролунало з уст афінського стратега Перікла: «Ми називаємо себе демократією, оскільки наше управління знаходиться в руках багатьох, а не кількох».

Зміст поняття «демократія» завжди мав конкретно-історичне наповнення, і з цієї причини його визначення залишається проблемою для теоретиків і практичних політиків. Починаючи з Великої Французької революції мислителі під демократією розуміли форму устрою держави. І тільки починаючи з кінця XVIII ст. поняття «демократія» вживається і в іншому значенні.

Узагальнюючи набуті знання про демократію, можна виокремити різні ракурси її трактування і визначення:

1. Демократія — як різновид державного устрою, як народовладдя (античне розуміння).

2. Демократія — як форма діяльності і функціонування будь-якої організації, в основу якої покладена рівноправна участь її членів в управлінні та прийнятті рішень, виходячи з принципу більшості. В даному

аспекті можна говорити про партійну, профспілкову, виробничу демократію.

3. Демократія – як політичний режим, спосіб організації владних відносин у суспільстві. Можна сказати, що демократичний політичний режим – це втілена єдність демократичної форми держави і повсякденної політичної практики демократії.

4. Демократія – як соціальні та політичні рухи за народовладдя, за реалізацію демократичних цілей та ідеалів.

На перший погляд здається, ніби зміст поняття «демократія» є зрозумілим і не викликає жодних сумнівів. Однак належить визнати, що тут ми маємо один з випадків, коли буквальний переклад слова, різні його тлумачення не тільки не передають повною мірою сутність явища, а іноді навіть перешкоджають його розумінню. Іншими словами це можна передати так: навіть поставивши за мету — досягти демократичного ідеалу, досить важко встановити його аналоги на практиці. Скажімо, якщо це влада народу, то кого треба достеменно точно вважати народом? Загальновизнаним є те, що демократія — кращий суспільний устрій, але чому ж тоді існують тоталітарні режими? Що є критерієм демократичності? Чим є демократія — одним із альтернативних шляхів розвитку людства чи головним напрямком розвитку людської цивілізації?

Розбіжність між теорією (демократичним ідеалом) і реальною демократичною практикою дає змогу говорити про нормативний і емпіричний підходи до трактування демократії. В рамках нормативного підходу, демократія — це суспільний ідеал, який ніколи і ніде не буде реалізований на практиці. Але, не зважаючи на це, саме завдяки своєму ціннісному змісту демократія зобов'язана такій популярності у світі. Емпіричний підхід абстрагується від ідеалів і оціночних суджень та вимагає досліджувати демократію такою, якою вона є в реальному житті. Р. Даль, наприклад, пропонує термін "демократія" використовувати лише в значенні ідеалу, а реальну демократичну практику він називає «поліархія».

Враховуючи зв'язок нормативних і емпіричних визначень демократії, можна виділити її характерні риси:

1. Юридичне визнання і інституційне вираження верховної влади народу (народний суверенітет).

2. Періодична виборність органів влади, її представницький характер.

3. Рівність прав громадян на участь в управлінні державою (рівність виборчих прав громадян, свобода утворення об'єднань громадян для вираження своїх інтересів і т.д.).

4. Прийняття рішень, виходячи з принципу більшості та підпорядкування меншості при їх виконанні. Гарантія прав опозиції.

5. Розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову.

6. Розмежування компетенції центральних і місцевих органів влади.

7. Гарантія прав і свобод особистості.

Отже, демократія — це не стільки ідеальний устрій, який, не зважаючи ні на що, потрібно впроваджувати в суспільному житті, скільки система принципів і норм, які мають бути покладені в його основу. Саме на них мають спиратись владні відносини в суспільстві.

#### **4.2. Легітимація публічного управління та адміністрування: демократична легітимація, форми автономної легітимації, дієвість структури легітимації**

**Легітимація** (від лат. *lex, legis, legitimus, legitima, legitimum* — закон, законний, правомірний, належний, пристойний, правильний, дійсний) – 1) процес визнання соціальними суб'єктами значущості суспільно-політичної реальності як в цілому, так і в її окремих проявах та складових (М.Вебер); 2) способи пояснення і виправдання соціальних та політичних відносин, їхня когнітивна та нормативна інтерпретація (П. Бергер, Т. Лукман).

Поняття «технології легітимації політичної влади» охоплює всі можливі процеси, процедури, способи та прийоми, які стосуються легітимації влади та спрямовуються на найбільш оптимальне та ефективне досягнення суспільного визнання політичної влади в інтересах тих чи інших учасників політичного процесу.

Технології легітимації політичної влади є політичними практиками, які істотно змінюють ступінь легітимності влади політичних суб'єктів, посилюючи чи послаблюючи їх соціальну підтримку, тим самим, спрощуючи чи ускладнюючи їм процес здобуття чи реалізації влади.

Виходячи з того, що, по-перше, легітимність є своєрідним нематеріальним, духовним ресурсом, використання якого полегшує процеси здобуття, утримання та реалізації влади, роблячи їх менш затратними та більш результативними; по-друге, універсальною й іманентною характеристикою будь-яких технологій виступає ефективність, технології легітимації політичної влади виступають подвійним ресурсом здобуття та реалізації влади.

З одного боку, технології легітимації полегшують та роблять більш ефективним процес отримання легітимності політичними суб'єктами, що є носіями або претендентами на владу, з іншого боку — сама легітимність політичних суб'єктів спрощує реалізацію або здобуття ними влади.

Роль технологій легітимації як подвійного ресурсу здобуття та реалізації влади зумовлює їх розгляд як необхідної складової процесів боротьби за владу, її розподіл та використання.

Більш досконалі технології забезпечують суб'єктам політики більш легку та стійку перемогу за владний вплив, а менш ефективні — неухильно послаблюють значущість суб'єктів у політичних процесах разом з їхніми ідеями, критеріями оцінювання наявної політичної реальності та проектами суспільно-політичних перетворень.

Досконалість технологій легітимації означає їхню ефективність, яка може визначатись як універсальними чинниками, спільними для усіх технологій такого роду, так і контекстуальними детермінантами, що являють собою вимоги середовища, в якому здійснюються ці технології. Такими контекстуальними детермінантами є специфіка процесів здобуття, зміцнення та реалізації влади, які принципово відрізняються за своєю сутністю та умовами діяльності суб'єктів політики в залежності від їх відношення до влади, а також соціокультурні та суспільно-політичні особливості розгортання технологій легітимації влади.

У контексті здобуття влади на перше місце за важливістю виходить функція делегітимації чинної влади, у контексті зміцнення влади — функція недопущення прийнятної для більшості альтернативи правлячим силам, у контексті реалізації влади — функція забезпечення незаперечної значущості владних рішень для більшості суспільства.

Одним із універсальних моментів будь-яких технологій легітимації політичної влади є їхнє спільне функціональне призначення — легітимність влади. Оскільки легітимність є результатом взаємодії влади та суспільства, технології легітимації спрямовуються на конструювання відносин взаємодії та співробітництва, а їх вплив на свідомість та поведінку суб'єктів соціального визнання влади обумовлений вимогою забезпечення умов щільної та довготривалої взаємодії.

Серед спільних функцій технологій легітимації найбільш важливими є, по-перше, посилення впливу чи контролю з боку суб'єктів політики над громадською думкою та політичною поведінкою більшої частини суспільства з метою забезпечення необхідного рівня легітимності для здобуття, збереження, посилення чи використання влади; по-друге, побудова міцних відносин взаємодії та співробітництва між політичними акторами та суспільними силами на довготривалій основі.

В сучасних політичних умовах боротьба за легітимність влади — це боротьба за її визнання більшістю суспільства, яка репрезентує його загальну волю. Здатність заволодіти симпатіями більшості суспільства та зберегти їх є стратегічною метою технологій легітимації політичної влади.

Будь-яка політична сила лише завдяки згоді більшості (можливо, мовчазної) може ефективно володарювати. Якщо згоди більшості немає, немає і легітимності діючої влади, а відтак — ефективність такої влади є низькою, оскільки для прийняття та реалізації політичних рішень не вистачає доброї волі як додаткового ресурсу влади та, внаслідок цього,

виникає потреба застосування більшого обсягу організаційних, фінансових та інших ресурсів, спрямованих на стимулювання чи примушення виконання владних вимог і боротьбу із саботажом, прихованою та відкритою протидією, наростаючим потоком руйнівної критики, зневір'ям у позитивні перспективи перебування при владі певних політичних сил, зростанням популярності альтернативних політичних проєктів і пов'язаних з ними опозиційних сил.

Легітимність влади як результат дії технологій легітимації — це переважна добровільність її прийняття суспільством як найбільш відповідної вимогам та викликам суспільно-політичної реальності. Добровільність впливає з переконання, що політична влада адекватно репрезентує суспільні інтереси та цінності в наявній суспільно-політичній ситуації, а це, у свою чергу, передбачає уявну, символічну чи дійсну співучасть у втіленні поставлених завдань і намічених планів діючої влади та розділення відповідальності з нею за всі наслідки її заходів. Інакше кажучи, легітимність діючої політичної влади має приводити до солідарності суспільства з державою, коли державні інститути сприймаються не як засоби примушення суспільства, а як засоби його об'єднання, удосконалення та подальшого звільнення від усіх форм примушення.

Легітимності політичній (і державній) владі слід набувати шляхом *легалізації* (узаконення) та *легітимації* - соціального визнання, виправдання, схвалення тощо. *Легітимація* політичної влади - це процес, яким вона набуває якості легітимності, що виражає правильність, виправданість, справедливість, правову й моральну законність та інші чесноти влади. *Легітимність* влади оцінюється зазвичай з точки зору її відповідності інтересам більшості населення, його уявленням про справедливість, певним соціальним і психічним установкам, очікуванням (експектаціям) людини і суспільства в цілому. Наслідком легітимності державної влади стає її авторитет у громадян, визнання права управляти і згода підкорятися.

По-перше, щоб держава, політика і влада визнавались законними, законним має бути їх походження (встановлення). *Легалізація* державної влади (та її інститутів) - це юридичне проголошення правомірності їх виникнення (установлення), організації та діяльності. За звичайних умов легалізація державної влади здійснюється конституційним шляхом, особливо якщо Конституція приймається на референдумі: вважається, що цим шляхом народ конституційно здійснює установчу владу - посилює основи суспільного й державного ладу. Легалізація може здійснюватися, по-друге, шляхом прийняття Конституції обраними народом установчими зборами (наприклад, в Італії 1947 р.), або парламентом (як Конституція України 1996 р.). Нерідко в останні роки застосовується «подвійне»

прийняття конституції: текст, обговорений або прийнятий у парламенті, установчими зборами, виноситься потім на референдум (Греція в 1975 р., Польща в 1997 р. та ін.). Такий спосіб забезпечує найбільш повну конституційну легалізацію, а за умов схвалення референдумом - і легітимацію державної влади.

Та для ефективного здійснення державної влади, як здається, особливе значення має не стільки її легалізація, скільки *легітимація* громадянським суспільством. Це теж узаконення, але не стільки правове, скільки головним чином суспільне, що відповідає праву як вищій мірі соціальної справедливості. Адже в сучасному розумінні *легітимність* - скоріше стан не юридичний, а фактичний, не формальний, а здебільшого неформальний. Італійський дослідник Франческо Россолілло вказує, що «легітимація - це усвідомлення членами колективу того, що поряд із приватними інтересами, які суперечать один одному в громадянському суспільстві, існує загальний інтерес, і держава є виразником цього інтересу»; основою легітимації є підтримка громадянами (принаймні, їх більшістю) держави і її інститутів, тобто їх переконання в тому, що їх об'єднання у державу є "єдина спрямована їх долі". У результаті легітимація політичної влади стає способом подолання конфліктів і громадянських зіткнень.

Наукова традиція знає декілька основних форм легітимації політичної влади. Так, відомий соціолог М. Вебер уперше виокремив три «класичні» типи легітимності влади: *традиційну, харизматичну, раціонально-легальну*, що найбільш плідно використовуються в науковому дискурсі. Проте найбільш радикальною й виразною формою легітимації нової влади і відмови у наданні легітимності колишнім її державним носіям є соціальні та політичні революції, якщо вони втілюють справжні інтереси населення, що скидає антинародних правителів, які його пригнічували, та утверджує новий режим політичного правління.

Існують також інші типології легітимації влади та легітимності, як результат цих процесів. Французький дослідник Ж. Л. Шабо виокремлює *демократичну* легітимність (згідно з механізмами її набуття та реалізації), *ідеологічну* (що має ціннісне, ідейно-політичне виправдання) і *онтологічну* (відповідно до космічних порядків світобудови). Американський політолог Д. Істон називає *ідеологічний, структурний та персоналістський* різновиди легітимності влади; розрізняють й інші типи легітимації: за широтою підтримки влади населенням - *спеціальну* (з певних питань), *дифузну* та *змішану* з перемінним переваженням тієї чи іншої (Б. Вестле); за критерієм суб'єкта легітимації визначають *народну* (відбулася з боку населення), *зовнішню* (з боку іноземних держав) і *легітимацію «для себе»* - упевненість влади у власних силах



(О. А. Широков); за повнотою є *мінімальна* й *максимальна* легітимація; за фактичністю - *реальна* й *надумана* тощо.

Легітимація політичної влади прямо пов'язана з інтересами людей, які частіше ними усвідомлюються, але іноді мають і неусвідомлений характер. В її основі лежить віра людей в те, що їх матеріальні та духовні блага залежать від збереження й підтримки сталого чинного порядку в суспільстві, переконання, що існуючий режим, забезпечуючи ефективну діяльність держави, виражає та захищає їх інтереси. Такі уявлення виникають не на підставі юридичних норм, а передусім пов'язані з матеріальними, соціальними, політичними, духовними умовами суспільного життя, з індивідуальною та громадською психікою людей та їх спільнот. Легітимність державної влади відбивається в її підтримці населенням, що може бути виражена думками, почуттями, але передусім діями. Вона відображається у результатах голосування на виборах парламенту, президента, інших органів влади, у підсумках референдумів, масових демонстраціях людей, які схвалюють (або ні) заходи уряду, в їх готовності до мобілізації і масових виступів на захист влади під час зовнішніх загроз чи спроб перевороту.

Тож найважливішою метою будь-якої влади і держави, що прагне стати міцною, є досягнення легітимності. Проте часто для цього застосовуються не реальні заходи, а популістські обіцянки. Оскільки потреби і прагнення громадян з різних соціальних прошарків неоднакові, а через обмеженість ресурсів та інші проблеми державна влада не може цілком задовольнити інтереси всіх членів суспільства, вона задовольняє інтереси більшості (як у демократичних країнах, де «середній клас» становить понад 2/3 населення), або меншості (у країнах, що розвиваються, за умов авторитарних елітських режимів), або взагалі здатна лише частково виконати структуру соціальних вимог. Тому легітимація державної влади, за деякими винятками, скоріше за все не може мати всеохоплюючого характеру.

#### **4.3. Участь громадськості в прийнятті рішень**

Участь громадськості в ухваленні рішень є одним із найкращих засобів гарантування довгострокового успіху співпраці місцевої влади та громадськості. Постійне надання громадськості можливості впливу на існуючі проблеми та їхнє вирішення забезпечує її активність.

В теорії управління прийняття рішень із залученням громадян відносять до групових методів. Переваги групового ухвалення рішень виявляються в таких аспектах:

- переважає обсягом знань та інформації, що впливають на рішення;
- дозволяє висунути більше перспектив та розглянути альтернатив;
- відповідає характеру демократичного суспільства;

- має комунікативні переваги у донесенні рішень до всіх зацікавлених сторін, що сприяє ширшому усвідомленню.

Досвід демократично розвинутих країн (США, Німеччина) свідчить про ефективність широкого застосування групового методу ухвалення місцевих рішень за участю громадськості. Нажаль, вітчизняні технології прийняття управлінських рішень місцевого та регіонального рівня не передбачають в якості ключового процедурного елементу участь громадськості і окремих громадян у обговорення проектів рішень і контролю за їх виконанням.

В Україні нормативними документами передбачено достатня кількість різноманітних форм участі громадян у формуванні державної політики. Дані форми поділяються на безпосередні – форми публічного громадського обговорення та опосередковані – форми вивчення громадської думки.

*Громадське обговорення передбачає організацію і проведення:*

- громадських слухань;
- зустрічей з громадськістю;
- конференцій, семінарів, форумів, круглих столів, зборів, громадських приймалень;
- теле - або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення;
- Інтернет – конференцій, електронних консультацій;
- телефонних «гарячих ліній», інтерактивного спілкування в інших сучасних формах.

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом:

- проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи);
- запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації;
- проведення експрес – аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо та телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп;
- опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій;
- проведення аналізу інформації, що надходить до спеціальних скриньок.

Громадські слухання є однією з найбільш поширених форм залучення громади до формування стратегії розвитку території в країнах Європейського Союзу. За допомогою громадських слухань до обговорення і вирішення важливих питань регіональної політики, місцевого самоврядування залучаються фахівці, широкі верстви населення. В такий спосіб більш якісно забезпечується представництво інтересів всіх

соціальних груп громадян, здійснюється контроль за діями влади, підтримується двосторонній зв'язок між органами влади і громадськістю.

Проте до практики громадських слухань як механізму залучення до обговорення широкого кола громадськості, в Україні звертаються переважно в крайніх випадках. Такий стан справ є наслідком, по – перше недосконалості технологічного процесу прийняття рішень за допомогою проведення громадських слухань. Так як більшість статутів територіальних громад не мають чіткого визначення механізму впровадження в життя результатів громадських слухань, звідси відсутність поширення позитивного досвіду впливу громадськості на формування політики. Також достатньо часто перешкодою до проведення громадських слухань є низька матеріально – технічна база, або недостатній рівень поінформованості населення.

#### **Питання для самоконтролю:**

1. Сутність принципу демократії. Легітимація публічного управління та адміністрування: демократична легітимація, форми автономної легітимації, дієвість структури легітимації.

2. Відповідальність держави та суб'єктів господарювання як елемент легітимації.

3. Забезпечення демократичності публічного управління та адміністрування: сприйняття, участь громадян, (обмеження прав та інтересів, залученість до прийняття рішень), гласність (доступ до документів, публічність як участь в обговоренні).

## ТЕМА 5. КОНСТИТУЦІЙНА ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

### **5.1. Єдність та самостійність структурних одиниць публічної влади.**

Органи публічної влади перебувають у постійній динаміці, показують себе через свою діяльність у відносинах з іншими інститутами. Вона являє собою різновид соціальної діяльності, що здійснюється компетентними владними інституціями і націлена на виконання державних і суспільних завдань і функцій, що характеризується предметністю, впорядкованістю, планомірністю, професіональністю, державно-владним характером.

Організація і діяльність органів публічної влади являють собою неподільну єдність, утворюючи дві сторони суспільного буття цих органів. Тому повне і всебічне уявлення про статику й динаміку органів державної влади і місцевого самоврядування можна скласти тільки при комплексному підході. В науці державного будівництва і місцевого самоврядування комплексне уявлення про організацію й практичну діяльність владних інституцій формується шляхом використання системи юридичних показників — елементів організації й діяльності органів публічної влади. На наш погляд, доцільно вирізняти сім таких елементів: 1) принципи; 2) функції; 3) компетенція; 4) внутрішньоорганізаційна будова; 5) основи; 6) форми; 7) методи.

Їхня роль у характеристиці суспільного буття органів публічної влади є неоднаковою. Зокрема, структура (внутрішньоорганізаційна будова) стосується тільки організації органів; функції, компетенція, форми і методи характеризують виключно їхню діяльність, а принципи і основи можуть використовуватися для визначення як організації, так і діяльності цих органів.

Діяльність органів публічної влади має функціональну і процесуальну сторони. Відповідно до цього можна виокремити й елементи, що характеризують функціонування і процедуру здійснення діяльності. З точки зору функціональної характеристики, до елементів діяльності органів публічної влади належать функції й компетенція. Функції виступають як основні напрямки діяльності, а компетенція — як характеристика того, що саме владна інституція може і повинна виконати в певній сфері життєдіяльності з метою успішної реалізації функцій. Способи функціонування і зовнішнього вираження діяльності (її форми й методи) характеризують процесуальні аспекти роботи органів публічної влади.

Для встановлення рівня ефективності діяльності важливо аналізувати її результат. Стосовно органів публічної влади такими результатами, зокрема, є правові акти, в яких виявляються й закріплюються юридичні дії, винесені рішення. Тому детальний аналіз того, як впливають правові акти органів публічної влади на суспільне життя, наскільки вони забезпечують упорядкування суспільних відносин, дає змогу досліджувати проблему ефективності владної діяльності.

При характеристиці організації роботи певних органів публічної влади суттєве значення мають також такі компоненти їх правового статусу, як порядок формування, характер взаємодії з іншими органами, а також гарантії діяльності. Ці юридичні характеристики хоч і не стосуються безпосередньо організаційних аспектів, але суттєво впливають на результативність їх роботи.

Об'єктом відносин, які складаються у процесі формування, функціонування й реформування публічної влади, є системно-структурна організація органів державної влади і місцевого самоврядування, яка являє собою складне системне утворення, зумовлене суспільно-політичною природою, соціальним і функціональним призначенням, формою державності, рівнем демократизації суспільства, розвитком економіки та іншими факторами і утворюється із сукупності окремих елементів — підсистем, органів, їх структурних підрозділів, територіальних представництв, які в процесі поточної діяльності взаємодіють між собою, з іншими елементами політичної системи задля виконання завдань, що стоять перед ними. З точки зору загальної теорії держави і права така система називається державним апаратом і системою місцевого самоврядування, а з позицій теорії організації — системно-структурною організацією публічної влади. Їй притаманні такі риси, як цілісність, раціональна єдність і внутрішня узгодженість елементів, координація та інтеграція всіх підрозділів, правова визначеність функціонального призначення окремих компонентів.

Характеристика внутрішньої форми організації публічної влади може бути здійснена шляхом аналізу її окремих елементів. В Україні як елементи системно-структурної організації публічної влади можуть розглядатися підсистема публічної влади, орган державної влади України, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, структурні підрозділи цих органів, їх ланки та окремі службовці, що виконують відповідні управлінські функції.

Нині більшість державознавців твердять про існування двох підсистем публічної влади — державної та муніципальної. Така позиція виглядає цілком обґрунтованою з огляду на те, що Конституція України в ч. 2 ст. 5 носієм суверенітету і єдиним джерелом влади назвала народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи

місцевого самоврядування. Виходячи зі змісту цієї норми, способом, формою здійснення народовладдя є й органи місцевого самоврядування. Це підтверджено Конституційним Судом України, який проголошує, що «місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади» (п. 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002). Влада народу, що ним здійснюється, має водночас ряд особливостей. Якщо владна діяльність усіх державних органів більшою чи меншою мірою спрямована на захист всенародних інтересів, то влада окремої ланки місцевого самоврядування здійснюється в інтересах місцевої територіальної громади, в межах певної адміністративно-територіальної одиниці. Саме тому влада народу при її здійсненні органами місцевого самоврядування має складовий характер. Всенародна влада виступає тут як сумарна влада, яка складається із суми місцевих влад і здійснюється територіальними громадами. Кожна громада здійснює владу безпосередньо і через обрані її членами представницькі органи — місцеві ради.

Органи влади Автономної Республіки Крим за Конституцією та чинним законодавством України не віднесені ні до органів державної влади, ні до органів місцевого самоврядування, що породжує численні дискусії з приводу визначення їхньої юридичної природи. За відсутності чіткого юридичного регулювання доцільно виокремити органи влади Автономної Республіки Крим в самостійну групу.

Для органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування притаманна низка спільних ознак: 1) утворюються і діють на основі, в межах повноважень і способами, що передбачені Конституцією та законами; 2) здійснюють управління суспільними справами; 3) наділені владними повноваженнями; 4) працюють за рахунок відповідного бюджету; 5) приймають свої рішення переважно у вигляді правових актів; 6) об'єднують підвладні структури за територіальною ознакою; рішення, прийняті ними в межах своєї компетенції, є загальнообов'язковими на відповідній території.

Ці спільні риси дають змогу об'єднати всі названі органи єдиним терміном «органи публічної влади». Нині такий термін є загальноновизнаним і загальноновживаним у юридичній літературі.

Системно-структурна організація публічної влади в Україні виступає у вигляді окремих підсистем, які, незважаючи на відмінність, мають певні спільні риси: а) до їх складу входять органи публічної влади, що мають власну компетенцію, діють на певній території за допомогою певних форм і методів діяльності; б) між органами, що входять до відповідної підсистеми, існують тісні взаємозв'язки субординаційного чи координаційного характеру; в) вони беруть участь у виконанні завдань, що в цілому стоять перед державою, у реалізації державної політики. Кожна з

підсистем вирізняється правовою, територіальною та матеріально-фінансовою основами своєї організації та діяльності, функціями й компетенцією, порядком формування, порядком проходження служби у відповідних органах, характером зв'язків з населенням та низкою інших юридичних ознак.

Основним, базовим елементом системно-структурної організації публічної влади, кожної з її підсистем є орган публічної влади, який з погляду сучасної державознавчої науки й теорії організації можна розглядати в кількох аспектах: у функціональному — як одиничну структуру влади, що виконує певні державні функції; у соціологічному — як різновид соціального інституту, колектив людей, виокремлений суспільством в порядку розподілу праці для виконання покладених на нього державних завдань у відповідній сфері діяльності; є юридичному — як самостійну владну інституцію, наділену необхідною компетенцією, що здійснює керівництво певною сферою суспільних відносин, використовуючи певні форми і методи діяльності; є організаційному — як частину організації, самостійний структурно відмежований підрозділ владного апарату, що має свою організаційну будову у вигляді взаємопов'язаних і підпорядкованих елементів.

Класифікація органів публічної влади може здійснюватися за багатьма критеріями, зокрема за функціональним призначенням, територією поширення та часом здійснення влади, порядком утворення, формою організації діяльності, порядком фінансування тощо.

У контексті функціонального призначення, враховуючи конституційно закріплений принцип поділу влади в Україні, державні органи поділяються на органи законодавчої, виконавчої, судової влади. Крім такого традиційного поділу можна вирізнити президентуру, контрольні-наглядові органи (Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, органи прокуратури), виборчі органи (система виборчих комісій). У свою чергу, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування за функціональним призначенням класифікуються на представницькі та виконавчі. За територією поширення влади державні органи можуть бути загальнодержавними, регіональними та місцевими, органи влади Автономної Республіки Крим — тільки регіональними, а органи місцевого самоврядування — регіональними чи місцевими. За часом здійснення влади можна виокремити постійно і тимчасово діючі органи. При аналізі порядку утворення органів публічної влади розрізняють виборні та призначувані органи. За формою організації діяльності органи публічної влади поділяються на колегіальні та єдиноначальні. Порядок фінансування є підставою для класифікації органів на бюджетні та органи зі змішаним (бюджетно-госпрозрахунковим) порядком фінансування.

Системно-структурна організація публічної влади в Україні може розглядатися як сукупність органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, які утворюють певні рівні механізму влади.

Перший рівень цієї організації становлять органи державної влади, сукупність яких називається системою органів державної влади, або державним апаратом. До нього належать:

Президент України як одноосібний орган державної влади — глава Української держави.

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади.

Державні органи виконавчої влади: а) Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; б) міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом — центральні органи виконавчої влади; в) місцеві державні адміністрації — місцеві органи державної виконавчої влади в областях, районах, містах Києві й Севастополі та районах цих міст.

Система органів судової влади: а) Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції; б) суди загальної юрисдикції: загальні та спеціалізовані суди.

Другий рівень системно-структурної організації публічної влади становить система органів влади Автономної Республіки Крим, до якої належать: 1) Верховна Рада Автономної Республіки Крим як єдиний представницький орган автономії; 2) органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим: а) Рада міністрів Автономної Республіки Крим — вищий виконавчий орган автономії, б) центральні виконавчі органи автономії — міністерства, республіканські комітети, інші центральні органи, центральні органи зі спеціальним статусом.

Система органів місцевого самоврядування утворює третій рівень системно-структурної організації публічної влади в Україні. Його складовими виступають, насамперед, представницькі органи місцевого самоврядування, до яких належать: 1) сільські, селищні, міські ради — органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування; очолюють їх відповідно сільські, селищні, міські голови, що обираються територіальними громадами; 2) районні й обласні ради — органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; очолюють їх голови цих рад, які обираються самими радами з числа депутатів; 3) районні в містах ради — представницькі органи місцевого самоврядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради; 4) органи самоорганізації населення — будинкові, вуличні, квартальні



комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні комітети. Елементом системи органів місцевого самоврядування є також виконавчі органи місцевого самоврядування — виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші створювані радами виконавчі органи.

## **5.2. Комунікації та впливи в системі публічної влади**

Аналізуючи зміст державно-управлінської комунікації, варто виходити із того, що вона забезпечує багатосторонню направленість взаємодій між органами державної влади; між органами державної влади та громадськістю; між органами державної влади та політичними інститутами; між інститутами громадянського суспільства. Такий підхід до розуміння змісту державно-управлінської комунікації підтверджується і дослідженнями вчених, які під нею розуміють «не односторонню направленість сигналів від еліт до натовпу, весь діапазон неформальних комуникативних процесів у суспільстві, які здійснюють вплив на політику, оскільки повноцінне життя суспільства було б не можливим без цих комуникативних методів».

Для більш детального розуміння змісту державно-управлінської комунікації можна навести концепцію *Дж.Гербнера*, яка характеризує її як структурну складову реалізації державної політики і нагадує собою певну формулу «того (1), хто сприймає певну подію (2) – і реагує (3) на ситуацію (4) – шляхом використання певних засобів (5), - щоб зробити доступним матеріал (6), - у тій чи іншій формі (7) – та обставинах (8) – які передають зміст (9) – з певними наслідками (10) (*Gerbner G. Toward a General Model of Communication. // Audio-Visual Communication Review. – 2006. – Vol. 4. – P. 171–199.* ).

Розроблена вченим комуникативна модель характеризує гнучкість комуникативних форм, до яких можуть вдаватись органи державної влади відповідно до певної комуникативної ситуації – від сприйняття певних повідомлень та запровадження комуникативних засобів на їх реагування. У такий спосіб дана модель характеризує послідовний процес «сприйняття події – створення повідомлення – сприйняття повідомлення».

На нашу думку, у загальнометодологічному відношенні термін державно-управлінська комунікація описує певні процеси циркулювання інформації у сфері державно-управлінської діяльності, відповідні комуникативні структури інформування громадськості включаючи певні тексти повідомлень, які забезпечують вплив органів державної влади на життєдіяльність суспільства та ефективність реалізації державної політики. При цьому, надзвичайно важливо акцентувати увагу на інституціональному змісті державно-управлінської комунікації, як важливої складової реалізації державної політики. Це безпосередньо ставить питання про функціональне призначення державно-управлінської

інформації як окремого механізму розроблення та прийняття відповідних державно-управлінських рішень.

З огляду на це, державно-управлінська комунікація забезпечує налагодження інформаційно-комунікативних процесів у сфері державного управління, оскільки з функціональної точки зору вона відповідає за прийоми та методики передачі державно-управлінської інформації, що тим самим забезпечує структурування діяльності органів державної влади та форми їх взаємодії з інститути громадянського суспільства. У такий спосіб, державно-управлінська комунікація забезпечує формування громадянської думки на основі врахування інформаційних потреб на інтересів громадськості як основного суб'єкта контролю за реалізацією державної політики.

Важлива роль у процесі реалізації державно-управлінської комунікації належить еліті, яка здійснює свій вплив на формування та реалізацію державної політики безпосередньо, через апарат державного управління та засоби масової комунікації. Підтвердженням цього слугує модель *К.Сінна*, яка характеризує безпосередній інформаційний обмін між політичною елітою, бюрократією, де зокрема еліта завжди конструює та передає “вниз” інформацію, яка укріплює їх власну легітимність.

В межах даного аналізу, також варто враховувати і той факт, що державно-управлінська комунікація стосується не лише функціонування структурних підрозділів органів державної влади та їх взаємодії з громадськістю, але й між державами. У даному відношенні, можна ідентифікувати два рівні державно-управлінської комунікації: *внутрішній* рівень, який стосується як структурної взаємодії органів державної влади, так і їх взаємодії з громадськістю та *зовнішній* рівень, який стосується взаємодії як держав, так і їх інституційних структур у напрямку реалізації зовнішньої політики. Зовнішня державно-управлінська комунікація у сучасному світі все більше перетворюється із підпорядкованого елементу політики у її творця виступаючи важливим джерелом державно-управлінської соціалізації громадян, сприяє оволодінню державно-управлінськими знаннями, установками, цінностями та формами державно-управлінської участі громадян у реалізації державної політики. З огляду на це, можна стверджувати, що сутнісною складовою комунікативних процесів у сфері формування та реалізації державної політики є передача, обмін семантично значимими контекстами інформації у процесі здійснення державно-управлінської діяльності.

В межах зовнішньої державно-управлінської комунікації важливу роль відіграє поняття «*стратегічно значимої інформації*» для реалізації державної політики. Під нею варто розуміти всю сукупність повідомлень, які впливають на стан системи державного управління та практичну діяльність її інституційних структур. Варто також відзначити, що не будь-

яка державно-управлінська інформація носить характер семантично значимої, до прикладу повідомлення про певні події у країнах “третього світу” навряд ви відграватимуть стратегічну роль в умовах модернізації системи державного управління окремої держави, якщо це зачіпатиме їх внутрішньополітичні національні та державні інтереси.

В сучасних умовах суспільного розвитку державно-управлінська комунікація є важливим інструментом демократизації процесів реалізації державної політики. У даному напрямку особливої ваги набуває “встановлення зворотного зв’язку з громадськістю, публічного діалогу, партнерських стосунків органів влади та інститутів громадянського суспільства, підвищення ефективності механізму залучення громадськості до розроблення та реалізації державної політики, налагодження системності у здійсненні політичних комунікацій, розробка Закону про державну комунікативну політику – питання першочергової ваги, від яких залежатимуть усі подальші дії влади.

Загалом державно-управлінська комунікація включає різні цілі та методи інформаційно-комунікативного обміну, інституційні структури та суб’єкти, параметрів вирішення конкретних завдань у сфері державної політики. На думку *Л.Пая* в основі будь-яких інформаційних процесів лежить лінійна структура комунікації. Її детальний аналіз дозволяє конкретизувати основні структурні елементи властиві відповідним процесам обміну інформацією у сфері державно-управлінської діяльності. Зміст такої структури досить чітко можна простежити виходячи із концепції *Г. Лассауелла*, який конкретизував її основні елементи сформулювавши відповідь на основні питання: хто дає інформацію? що говорить? по якому каналу передається інформація? кому? З яким ефектом?.

Особливий інтерес у контексті дослідження структури державно-управлінської комунікації становить концепція канадського вченого *Дж. Томсона*. В межах якої ним розроблено складну структуру інформаційно-комунікативних процесів у сфері державно-управлінської діяльності, складовими якої виступають:

1. *Семантичний* (розкриває залежність процесів передачі інформації та виникнення комунікації між суб’єктами від вживаних знаково-мовних форм). Саме тому органи державної влади у своєму арсеналі мають володіти такими інституційними структурами, які б запроваджували відповідні мовні форми, для подолання протиріч між спеціалізованими та неспеціалізованими споживачами урядової інформації. Саме тому державно-управлінська інформація має бути багатозначною, лінгвістично різнобічною і при цьому семантично цілісною.

2. *Технічний* (включає різні технічні засоби, які забезпечують реалізацію інформаційно-комунікативних процесів) є важливою складовою

інформаційної діяльності органів державної влади, оскільки забезпечує функціонування спеціальних організаційних структур, кадрових центрів, які відповідають за технології збереження та передачі інформації, гарантуючи тим самим адекватність відповідних комунікативних повідомлень та їх просування у всій державно-управлінській вертикалі. Органи державної влади мають володіти необхідною кількістю каналів для поширення офіційної інформації у формі мовних (брифінгів, інтерв'ю керівників) паперових (урядові бюлетені, публікації у газетах та журналах), візуальних та електронних (канали державного телебачення, національні та регіональні системи зв'язку і т.п.), які забезпечують безперебійну комунікацію зі своїми громадянами.

3. *Інфлуентальний* (забезпечує ступінь впливу інформації на людську свідомість) рівень інформаційно-комунікативної діяльності держави визначає джерела, передумови та фактори ефективності функціонуючих на інформаційному ринку ідей та уявлень про систему державного управління. Саме тому, на думку вченого «для підвищення ефективності своєї діяльності у даному напрямку окремі суб'єкти державно-управлінської практики мають керуватись уявленнями адресної подачі інформації, враховуючи особливості аудиторії, яка має справу з певними повідомленнями... позиціоновані лозунги та заклики мають відповідати умовам соціального середовища, орієнтуватись на діючі у груповій та масовій свідомості традиції та звичаї, домінуючі стереотипи та звички». Саме ці рівні, на думку вченого дозволяють виявити та найбільш детально описати основні компоненти державно-управлінської комунікації, які забезпечують умови ефективної взаємодії суб'єктів державно-управлінської діяльності з їх безпосередніми партнерами.

Одним із інструментів ефективної реалізації державно-управлінської комунікації *Н. Драгомирецька* та *А. Артеменко* вважають соціальне проектування. На їх думку воно виступає у “формі побудови взаємовідносин суб'єктів державного управління з громадськістю і дає можливість: орієнтуватися на досягнення соціально вагомих результатів, що тісно корелюють з потребами суспільства; залучати громадян до вирішення їх власних проблем, що забезпечує формування реально функціонуючого громадянського суспільства; вирішувати гострі соціальні проблеми суспільства; впроваджувати інноваційні форми управління, спрямовані на розв'язання конкретної соціальної проблеми місцевої громади; отримувати оптимальний кінцевий результат, від якого очікується максимальний ефект.

Для результативності та безпосередньої ефективності діяльності органів державної влади важливу роль відіграють суб'єкти державно-управлінської комунікації, які відповідають за взаємодію із громадськістю. До таких суб'єктів традиційно належать всі ті, хто впливає на формування

громадської думки, серед них “офіційні інститути держави (представлені їх лідерами та керівниками, а також інформаційними відділами по зв’язках з громадськістю); державні (національні засоби масової інформації (ЗМІ); незалежні та опозиційні ЗМІ; корпоративні структури (органи партій, громадських об’єднань, професійні політичні рекламні агентства та ін.); зарубіжні ЗМІ”. Безпосередня взаємодія цих суб’єктів державно-управлінської комунікації забезпечує формування інформаційно-комунікативної системи реалізації державного управління. Слід особливо відзначити, що саме завдяки діяльності цих інституційних структур розробляються та успішно впроваджуються відповідні державно-управлінські стратегії. Саме на них покладається функціональне завдання інформування та налагодження міжкомунікативної взаємодії між органами державної влади та громадськістю. Його реалізація на має відповідні форми, серед яких:

- *мобілізаційна* (включає агітацію та пропаганду) являє собою способи інформаційного контролю за людьми надаючи їх політичним діям соціальної спрямованості.

- *маркетингова* (представлена методиками паблік рілейшнз та політичною рекламою”) забезпечує формування синхронної інформації, яка відповідає реальним потребам громадян і спрямована на те аби завжди надавати громадянам необхідну інформацію, лише ту в якій вони мають реальну потребу.

Слід відзначити, що маркетингова форма державно-управлінської комунікації безпосередньо пов’язана з із структурою розуміння інформаційних потреб громадян у сфері реалізації державної політики. Саме та інформація яка викликає у громадян найвищий рівень довіри, впливає на їх ставлення до інститутів державного управління та до здійснюваної ними політики, а відтак слугує основою для реалізації відповідних державно-управлінських стратегій. Маркетингова форма державно-управлінської комунікації притаманна країнам з демократичними режимами, які здійснюють відкриту державну політику.

У такому контексті, пропаганда є структурним елементом реалізації державно-управлінської комунікації при тоталітарних режимах. Підтвердженням цього може також слугувати думка висловлена, ще *Геббельсом* “пропагандистський вплив завжди є інструментом соціального контролю, який забезпечує переконування людей та залучення прихильників та жорстке підпорядкування їх дій“

Такий формат державно-управлінської комунікації носить форму «комунікатор сказав – реципієнт зробив». З огляду на це, пропаганда спрямована на одностороннє інформування громадськості про діяльність органів державної влади, що у кінцевому результаті має привести до формування “одномірної людини” з одержавленою свідомістю. Слід

відзначити, що в умовах тоталітарних режимів державно-управлінська комунікація спрямована на запровадження “системного контролю за свідомістю та поведінкою громадян, що нерозривно пов’язується з постійним маніпулюванням масової свідомості, використанням прямого обману населення, що традиційно приводить до заміни інформації дезінформацією”.

Одним із структурних елементів системи державно-управлінської комунікації є її засоби. Під ними традиційно розуміються певні організації та інститути, які функціонують в межах всієї державно-управлінської вертикалі і завдяки яким забезпечується відповідний процес обміну інформацією. Слідуючи такій логіці бельгійський вчений *Р. Ж. Шварценберг* конкретизував три основних способи державно-управлінської комунікації, які відіграють стратегічну роль у реалізації державної політики. До них вчений відносить:

- *комунікацію за допомогою засобів масової інформації: друковані засоби (преса, книги, плакати); електронні засоби (радіо, телебачення і т.п.);*
- *комунікацію через організації (які слугують допоміжною ланкою для політичних партій, груп інтересів і т.п.);*
- *комунікацію через неформальні канали з використанням особистих зв’язків.*

Слід відзначити, що способи державно-управлінської комунікації залежать від форм політичної організації суспільства та відповідних ним політичних режимів. Так, до прикладу при тоталітарних режимах основним засобом здійснення державно-управлінської комунікації стають неформальні засоби передачі інформації. Це, здебільшого обумовлюється втратою довіри громадян до офіційних джерел інформації, що безпосередньо приводить до посилення ролі різних неформальних засобів інформації (форм міжособистісного спілкування), до яких належать чутки, плітки, анекдоти, графіті, навіть шаржі. Саме завдяки таким засобам державно-управлінської комунікації формується негативне ставлення до діяльності органів державної влади та посилюється недовіра до їх інститутів.

В межах даного дослідження особливу увагу варто акцентувати на тому, що державно-управлінська комунікація належить до сфери компетенції окремих інституційних структур як у системі органів державної влади, так і громадянського суспільства, як суб’єкта участі у формуванні та реалізації державної політики. Саме тому реалізація механізмів державно-управлінської комунікації покладається на “засоби масової інформації, урядові інформаційні агентства та політичні партії... вони мають безпосереднє застосування у всіх формах соціального

спілкування, від безпосередньої розмови, до обговорення національного законодавства”.

Загалом, державно-управлінська комунікація є механізмом упорядкування відповідних процесів циркулювання інформації у всіх сферах суспільного життя. У такому її розумінні, вона вносить певну структурованість у функціонування інформаційних потоків, яка завжди чітко детермінується певними ідеологічними установками притаманними для різних сфер суспільного життя. Виходячи із цього, можна виокремити основні рівні державно-управлінської комунікації у процесі реалізації державної політики. До них зокрема належить: виявлення інформаційних масивів та потоків, необхідних для ефективної реалізації державної політики; збір та оброблення даних необхідних для прийняття відповідних державно-управлінських рішень та оцінки їх результативності; збереження, розподіл та контроль за інформацією на каналами її поширення.

Таким чином, здійснений нами аналіз державно-управлінської комунікації як механізму реалізації державної політики, дозволив чітко конкретизувати її сутність та функціональну роль в організації та розвитку суспільства, досліджено особливості її впливу на реалізацію публічної політики, на підставі цього доведено, що державно-управлінська комунікація, спрямована на забезпечення багатосторонньої взаємодії між органами державної влади та громадськістю, між органами державної влади та політичними інститутами, охарактеризовано комунікативну модель діяльності органів державної відповідно до певної комунікативної ситуації, яка включає відповідні засоби на її реагування. Це, тим самим, ставить питання про комунікативну взаємодію органів державної влади та громадськості, що є одним із перспективних напрямів розроблення даної проблематики в межах вітчизняної науки державного управління.

**5.3. Державний лад як сукупність загальних принципів, закріплених конституцією та законодавством держави щодо організації державної влади та здійснення владних повноважень. Елементи державного ладу: принципи, органи державної влади, державний режим.**

Державний лад – закріплена Конституцією України форма організації Української держави. Фактично це система конституційних принципів організації державної влади та здійснення владних повноважень.

Державний лад є багатограним явищем. Водночас у кожній державі він має свої особливості. Це стосується і України. Її державний лад, по-

перше, має значною мірою перехідний і змішаний характер, тобто знаходиться на стадії становлення.

По-друге, державний лад України характеризується утвердженням її як національної держави. Це виявляється насамперед у тому, що сучасне державотворення в Україні передбачає в своїй основі реалізацію багатовікової української ідеї – створення (поновлення, відродження) самостійної (незалежної, суверенної), соборної (єдиної, унітарної), вільної, демократичної, справедливої, правової, соціальної, розвинутої держави.

Відповідно до Конституції України держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності корінних народів і національних меншин України.

Водночас Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за її межами. Державна мова в Україні, державні символи та інші інститути є за своїм походженням переважно національними інститутами етнічних українців.

По-третє, як свідчить процес державотворення останніми роками, Україна утверджується як європейська держава, якій притаманні істотні риси більшості європейських держав та держав світу. Вона значною мірою сприйняла багатовікові досягнення європейської наукової конституційної думки і практики в галузі державотворення. Зокрема, вчення, ідеї, положення про правову державу, верховенство права, поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, про демократію, парламентаризм, місцеве самоврядування, вибори, референдуми та інші форми прямого народовладдя, про конституційне судочинство, правосуддя тощо.

Зрештою, Україна з часу проголошення своєї незалежності виступає важливим міжнародним чинником, який впливає на інші держави й міжнародні організації та відповідно зазнає їхнього впливу.

Державний лад України базується на системі конституційних принципів. Вони опосередковують насамперед суть держави, її тип, місце і роль у суспільстві.

За Конституцією України основними принципами державного ладу України є: суверенність і незалежність держави; її демократизм, соціальний і правовий характер, унітарність (єдність, соборність) держави та республіканська форма правління.

Згідно зі ст. 1 Конституції Україна є суверенною і незалежною державою. Це означає внутрішній і зовнішній суверенітет, незалежність нашої держави у політичній, економічній, соціальній та культурній сферах. Внутрішній суверенітет – це насамперед суверенітет у внутрішньополітичній сфері, який означає незалежність держави від інших суб'єктів політичної системи, насамперед від політичних партій і блоків,



верховенство, повноту та самостійність державної влади щодо статусу і політики цих суб'єктів. Держава залежить лише від одного суб'єкта політичної системи – Українського народу.

Україна має у повному обсязі суверенітет у зовнішньополітичній сфері. Утвердження зовнішньоекономічного суверенітету та суверенітету в інших сферах зовнішньої діяльності нашої держави в повному обсязі є значною мірою її наміром, програмою, метою.

Принцип демократизму держави опосередковує передусім взаємовідносини держави і суспільства, держави й особи. Цей принцип ґрунтується насамперед на демократичних витоках і традиціях українського державотворення, проявляється в сучасних принципах формування органів державної влади, в їх системі, структурі, складі та основних засадах функціонування.

Демократичною є держава, яка постійно, всебічно і повно виражає волю народу. Мається на увазі як загальна воля народу, так і воля окремих соціальних груп, спільностей та воля кожної окремої особи – людини і громадянина. Тобто демократичною є держава, яка здійснює владу народу з його волі та відповідно до його волі.

Принцип соціальної держави полягає в тому, що держава має бути виразником, представником і захисником як публічних (загальних) інтересів народу, так і інтересів кожної людини і громадянина (приватних інтересів).

Соціальною державою вважається держава, діяльність якої спрямована «на створення реальних стандартів матеріального добробуту, освіти, охорони здоров'я тощо і забезпечення таких стандартів для всіх громадян (індивідів), а також на мінімізацію фактичної соціальної нерівності з її економічними наслідками та створення системи соціальної підтримки (захисту) тих, хто цього потребує».

Термін «соціальна держава» отримав закріплення у конституціях деяких держав після Другої світової війни (Німеччина, Туреччина, Іспанія та ін.). Цей термін включено і до Конституції України. Крім того, відповідно до ст. 3 Основного Закону людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Відповідно права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Найбільш повно соціальний характер держави виявляється в системі соціальних прав і свобод людини і громадянина, передбачених і закріплених Конституцією України (статті 43-49) та в системі їх гарантій. Зокрема, Конституцією України передбачаються такі соціальні права, як право на працю (ст. 43), відпочинок (ст. 45), соціальний захист (ст. 46),

житло (ст. 47), достатній життєвий рівень (ст. 48), охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49) тощо.

Принцип правової держави виявляється насамперед у передбаченому Конституцією України верховенстві права (ст. 8), здійсненні державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6), взаємній відповідальності держави та особи (ст. 3), гарантуванні прав і свобод людини і громадянина тощо.

Правова держава має спілкуватися і спілкується з особою і суспільством з допомогою правових актів і насамперед законів, які мають відповідати Конституції.

Принцип унітарності держави означає її єдність, соборність з політичного, економічного, соціального, культурного (духовного) та інших поглядів. Вихідним у єдності держави є територіальна цілісність. У Конституції щодо цього зазначається, що територія України у межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою (ст. 2). Існуючий поділ України є адміністративно-територіальним поділом і не має політичного характеру. Окремі адміністративно-територіальні одиниці мають адміністративну автономію і певні атрибути держави (Автономна Республіка Крим) або спеціальний статус міст республіканського значення (міста Київ та Севастополь), але це не впливає і не може впливати на визначення форми державного устрою України як унітарної держави.

Принцип республіканської форми держави полягає в такій організації державної влади (формі правління), за якої глава держави (Президент) обирається народом або парламентом шляхом прямих або непрямих виборів на певний строк (чотири – сім років). Україна відповідно до ст. 5 Конституції є республікою, оскільки Президент обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

За чинною Конституцією Україна є парламентсько-президентською республікою.

Вибір форми держави залежить від багатьох чинників – історичного минулого, традицій, ментальності народу, рівня розвитку демократії, суспільства і держави, економічних, ідеологічних, соціальних та інших внутрішніх, а також зовнішніх факторів. Так, президентська республіка утвердилася у США і країнах Латинської Америки в результаті прагнення до сильної, міцної влади і держави як протиположності монархічній формі правління.

У Європі ж президентська республіка, за деякими винятками, практично не утвердилася. Адже європейські демократії (політичні системи) і насамперед відповідні держави сформувалися у жорсткій і часто безкомпромісній боротьбі з абсолютизмом, а потім – з диктатурою і тоталітаризмом. Тому народи Європи обирають, як правило, такі форми

держав, які не містять загрози повернення до диктатури, тоталітаризму, а саме парламентські або змішані види республік.

Державний лад як форма організації держави безпосередньо проявляється у відповідному конституційно-правовому механізмі. Саме останній опосередковується «конституцією» держави з її відповідним устроєм та організацією.

Конституційно-правовий механізм держави – це система її органів і організацій та інших інститутів, які складають організаційно-політичні, організаційно-економічні та інші її організаційні основи.

До організаційно-політичної основи держави, тобто її політичного механізму, належать насамперед органи державної влади, територія, збройні сили та інші державні військові формування, державні символи, столиця держави.

До організаційно-економічної основи держави, тобто її економічного механізму, належать передусім бюджетна, грошова і банківська системи, державна власність та інші організаційно-економічні важелі діяльності держави.

До соціальної (організаційно-соціальної) основи держави, тобто її соціального механізму, належать переважно громадянство, а також державні соціальні системи (охорони здоров'я, соціального захисту тощо).

До організаційно-культурної (духовної) основи держави, тобто її культурного (духовного) механізму, належать насамперед державна мова, а також державні системи освіти, виховання, науки, культури тощо.

Ключовим елементом організаційно-політичної основи держави є органи державної влади – Верховна Рада України, Президент України, органи виконавчої і судової влади тощо. Вони діють у встановленому Конституцією України порядку (детальніше про це див. розділ 16 «Теоретичні основи організації і здійснення державної влади»).

Характер державного ладу України зумовлений також її територіальним устроєм.

Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою (ст. 2 Конституції України).

В Україні як унітарній державі існує єдиний вид територіального устрою – адміністративно-територіальний устрій. Його систему складають Автономна Республіка Крим, області (24), райони, міста, райони в містах, селища і села (ст. 133 Конституції України).

Головною складовою економічного механізму держави і державного ладу загалом є державна власність. Водночас право приватної власності піднесено до рівня основних (конституційних) прав людини і громадянина, а приватна власність віднесена до основних форм (видів) власності нарівні з державною.

Держава забезпечує захист як права державної власності, так і прав усіх суб'єктів права власності та господарювання (ст. 13 Конституції України).

**Питання для самоконтролю:**

1. Відображення в Основному Законі різноманіття принципів публічної влади та публічного управління. Єдність та самостійність структурних одиниць публічної влади.

2. Конституційні основи побудови організаційної структури. Комунікації та впливи в системі публічної влади.

3. Державний лад як сукупність загальних принципів, закріплених конституцією та законодавством держави щодо організації державної влади та здійснення владних повноважень. Елементи державного ладу: принципи, органи державної влади, державний режим.

## ТЕМА 6. ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-ВЛАДНИХ ІНСТИТУЦІЙ

### 6.1 Визначення статусу публічно-владних інституцій в правовому регулюванні публічного управління

Аналіз наукової літератури показує, що українські автори намагаються з'ясувати суть поняття «суб'єкт владних повноважень», роблять це через термін владні управлінські функції. Інакше кажучи, йдеться про те, що суб'єктом владних повноважень буде(є) такий, котрий реалізує у відповідних правовідносинах владні управлінські функції, під якими, наприклад, розуміють будь-які владні функції в рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, що безпосередньо не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя. Майже так само тлумачить наведене поняття О. Банчук, який під названими функціями розуміє будь-які владні повноваження в рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, що не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя. Науковець виокремлює такі групи владних управлінських функцій: 1) вироблення (формулювання) політики; 2) правове регулювання; 3) надання адміністративних послуг; 4) нагляд і контроль

З такими підходами, на наш погляд, погодитися не можна, бо вони стосуються лише сфери здійснення адміністративного судочинства. Про це йдеться у працях І. Коліушка, Р. Куйбіди, О. Банчука, які особливо наголошують, що владні управлінські функції не пов'язані з законотворчою діяльністю та правосуддям, тож Верховна Рада України та суди, за логікою названих авторів, не можуть бути визнані суб'єктами владних повноважень. Проте такий висновок є необґрунтованим, позаяк очевидно, що названі суб'єкти як такі, що належать до суб'єктів реалізації законодавчої та судової влади відповідно, реалізують владні повноваження, тому мають бути віднесені до кола суб'єктів владних повноважень.

З огляду на це обґрунтованішою є позиція Г. Ткач. Вона пропонує підходити до характеристики суб'єктів владних повноважень не через призму категорії «владні управлінські функції», а шляхом з'ясування визначальних рис поняття «владні повноваження». Під ними вона розуміє забезпечену законом вимогу уповноваженого суб'єкта належної поведінки і дій щодо громадян та юридичних осіб. Владним повноваженням, на її думку, притаманне таке:

– здійснюються уповноваженими суб'єктами, представлені органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інституціями, яким делеговано повноваження названих вище суб'єктів;

– це веління (наказ, вимога, команда) другій стороні публічних правовідносин. Таке веління в більшості випадків має імперативний характер, тобто є обов'язковим до виконання. Ця обов'язковість забезпечена заходами примусу (відповідальності) в разі неналежної поведінки або дій другої сторони;

– такі повноваження забезпечені законом, який є їх джерелом. Законодавчі акти окреслюють межі владних повноважень, пов'язують їх суб'єктів із правом;

– мають потужне забезпечення – наявність системи гарантій, які сприяють реалізації повноважень і стабільній діяльності державних органів. До цієї системи гарантій належать структурований апарат та корпус професіоналів, здатних кваліфіковано оцінювати ситуацію, здійснювати управління на високому професійному рівні.

Що ж до конкретних видів владних повноважень, то Г. Ткач, групуючи останні залежно від їх характеру, змісту та способу здійснення, пропонує вести мову про такі повноваження: з прийняття імперативних рішень; тих, що стосуються збирання, аналізування та використання інформації, вивчення ситуації та оцінки пропозицій; пов'язані з погодженнями, координацією, взаємодією, сприянням, досягненням домовленостей; що мають на меті здійснення організаційно-інструктивного впливу на відповідних суб'єктів (організація, інструктування, медична допомога, стимулювання, узагальнення досвіду); контрольно-оцінювального характеру.

Наведені характерні ознаки владних повноважень, а також їх види загалом можна прийняти. Проте, на наш погляд, їх варто доповнити певними поясненнями та коментарями, що дасть змогу повніше охарактеризувати названі явища. У цьому разі йдеться про таке:

– по-перше, ведучи мову про владні повноваження, ми маємо насамперед пам'ятати, що вони виникають та реалізуються виключно в межах публічно-правових відносин або, інакше кажучи, є квінтесенцією публічної влади;

– по-друге, характеризуючи владні повноваження, Г. Ткач декілька разів наголосила, що вони, як похідні від феномену «влада», несуть у собі імперативні начала, тобто є обов'язковими для виконання. Цю точку зору підтримують й інші автори, які також досить чітко наголошують, що владні повноваження несуть у собі елементи командування та підкорення. Такі підходи до розуміння названих явищ є, як то кажуть, традиційними, проте не відповідають реаліям сьогодення, тому мають бути ґрунтовно проаналізовані. У цьому разі йдеться про те, що феномен «влада» не можна зводити тільки до примусу (підкорення, імперативних вимог). Примус є лише потенційно можливим способом впливу суб'єкта влади на її об'єкт. У межах сучасних держав, функціонування яких пронизане

ідеями верховенства права та демократії, влада дедалі більше трансформується в засіб соціального служіння, який не може бути за своєю сутністю примусовим.

Зазначимо, що хоча сформульовану нами точку зору ще цілковито й не визнано ученими-правниками, проте рух у цьому напрямі вже розпочато. Йдеться про сформульовану В. Авер'яновим концепцію дихотомії предмета адміністративного права. Її головна ідея полягає у відмові від суто примусової (владної) природи адміністративного права та, відповідно, адміністративних правовідносин, з якої, як відомо, завжди починалася характеристика цієї галузі права. Розвиваючи таку концепцію, В. Авер'янов дійшов висновку про необхідність відокремлення в предметі адміністративного права владних (управлінських) та невідладних (публічно-сервісних) правовідносин. До переліку останніх, тобто тих, виникнення, зміна та припинення яких не пов'язані з реалізацією влади (примусу), вчений зараховував правовідносини, що проявляються під час: розгляду індивідуальних звернень приватних (фізичних і юридичних) осіб з приводу реалізації їхніх суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів та винесення відповідних рішень; надання приватним особам адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших схожих дій; видання індивідуальних зобов'язувальних рішень щодо приватних осіб з питань виконання ними різного роду обов'язків, передбачених законом, а також при вирішенні так званих публічних справ (наприклад, з питань відселення людей під час будівництва шляхів, мостів тощо); здійснення позасудового розгляду адміністративно-правових спорів у порядку розгляду скарг приватних осіб.

Отже, з огляду на тісний зв'язок адміністративного права з публічною владою можемо дійти однозначного висновку: реалізація владних повноважень не завжди супроводжується застосуванням примусу (формулюванням імперативних вимог). Особливо яскраво це проявляється у сфері адміністративно-договірного регулювання суспільних відносин або у сфері надання приватним особам соціальної (матеріальної, фінансової тощо) допомоги. Вважаємо, що ніхто не заперечуватиме проти того, що наведені дії є формою реалізації владних повноважень (повноважень, пов'язаних із реалізацією публічної влади), проте водночас вони позбавлені будь-яких імперативних аспектів;

– по-третє, не можна остаточно погодитися і з думкою про те, владні повноваження забезпечені законом. Такий висновок варто розглядати радше як перспективне завдання (орієнтир), який, однак, лише частково відповідає реаліям. Так, справді, ч. 2 ст. 19 Конституції України вимагає, щоб суб'єкти владних повноважень діяли лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами

України. Однак усім відомо, що нині правовий статус значної кількості органів виконавчої влади визначається на рівні підзаконних юридичних актів. Наприклад, положення про міністерства, затверджені указами Президента України, які відповідно і є джерелами владних повноважень названих суб'єктів;

– по-четверте, владні повноваження є категорією, яка характеризує не лише правовий статус органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права та суб'єктів делегованих повноважень. У значній кількості випадків вона стосується посадових і службових осіб перерахованих суб'єктів. Зазначеному аспекту іноді не приділяють належної уваги, що може призвести до неправильного висновку про коло суб'єктів, наділених владними повноваженнями. З огляду на це треба віддати належне авторам, які у своїх доробках акцентують на тому, що суб'єктами владних повноважень поряд із юридичними особами (органом влади тощо) можуть бути і фізичні особи (посадові і службові особи);

– по-п'яте, владні повноваження реалізуються не лише у сфері управління. Зазначений висновок є надзвичайно принципним, бо дуже часто його ігнорують вітчизняні автори. На наш погляд, владними повноваженнями є будь-які дії (рішення), що приймаються (видаються) суб'єктами реалізації публічної влади, яка поділяється на владу українського народу, державну, політичну та самоврядну. Інакше кажучи, владними повноваженнями є й ті, у межах яких відбувається прийняття законів та ухвалення судових рішень. З огляду на це необхідно вести мову про вузьке та широке розуміння категорії «владні повноваження». Владні повноваження у вузькому розумінні є категорією, розробленою фактично лише для потреб практики здійснення адміністративного судочинства, що, як відомо, обмежене сферою публічного управління. У такому розумінні владні повноваження є, за великим рахунком, синонімом категорії «управлінські повноваження». Що ж до владних повноважень у широкому розумінні, то до їхнього кола відповідно мають бути долучені «управлінські повноваження» плюс повноваження, які реалізуються іншими суб'єктами публічної влади.

Отже, під владними повноваженнями треба розуміти засновані на нормах публічного права можливості суб'єктів публічної влади (суб'єктів владних повноважень) видавати юридичні акти та вчиняти дії, спрямовані на забезпечення реалізації публічного інтересу. Названі повноваження нині мають такі суб'єкти:

1) Верховна Рада України як орган законодавчої влади. Тут варто звернути увагу на те, що на рівні парламенту України функціонують також і інші суб'єкти владних повноважень, діяльність яких тісно пов'язана з його роботою. Наприклад, Рахункова палата України; комітети Верховної



Ради України; апарат Верховної Ради України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Однак, зазначмо, ми не поділяємо думки про те, що окремими суб'єктами владних повноважень, які діють у межах даного організаційного рівня, є депутатські фракції, коаліції депутатських фракцій, парламентська опозиція, опозиційний уряд тощо. Це пов'язано з тим, що названі суб'єкти не уповноважені на прийняття юридичних актів або вчинення дій, які тягнуть за собою юридичні наслідки;

2) Президент України. На рівні функціонування інституту глави держави діють і допоміжні (консультативні) органи, які також є суб'єктами владних повноважень. Насамперед це: адміністрація Президента України; Рада національної безпеки та оборони України. Особливої уваги заслуговує Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, яке є органом державної влади, створеним з метою сприяння виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України;

3) Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади в Україні;

4) центральні органи виконавчої влади – міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції, фонди, національні агентства, державні комітети, адміністрації;

5) органи прокуратури України;

6) інші центральні органи державної влади та державні установи, які не належать до системи органів виконавчої влади:

— Служба безпеки України;

— Вища рада юстиції;

— Центральна виборча комісія України;

— Національний банк України тощо;

7) органи влади Автономної Республіки Крим, представлені відповідно до Конституції Автономної Республіки Крим Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Президією Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, міністерствами та республіканськими комітетами;

8) місцеві державні адміністрації – місцеві органи виконавчої влади, які діють на рівні областей, міст Києва та Севастополя, а також районів;

9) територіальні представництва (головні управління, відділи тощо) центральних органів виконавчої влади (наприклад, Головне управління юстиції у Київській області, Головне управління Міністерства внутрішніх справ України в Полтавській області тощо) та органів державної влади (установ), які не належать до системи органів виконавчої влади;

10) органи судової влади, зокрема, Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції. На рівні органів судової влади діють також і інші суб'єкти владних повноважень, які забезпечують функціонування

судів. У цьому разі це Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ст. 90–99 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»); Державна судова адміністрація України (ст. 145–146 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»); з'їзд суддів України (ст. 123–126 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»); Рада суддів України (ст. 127 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»); Національна школа суддів України (ст. 81–82 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»);

11) органи місцевого самоврядування, представлені місцевими радами, сільськими, селищними, міськими головами та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад;

12) інші юридичні особи публічного права:

– загальнодержавного рівня (наприклад, національні акціонерні компанії);

– регіонального рівня (наприклад, комунальні підприємства);

13) посадові та службові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права;

14) суб'єкти делегованих повноважень.

З огляду на викладене стає зрозуміло, що суб'єкти реалізації державної, політичної та самоврядної влади мають бути інституційно та функціонально відокремлені від суб'єктів реалізації влади українського народу, яких можна позначити через категорію «громадськість».

## **6.2. Поняття та складові (елементи) правового статусу органу державної влади.**

Згідно зі ст. 81 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Л.Є. Кисіль наводить такі ознаки юридичних осіб публічного права, сформульовані В.Є. Чіркіним:

а) є не цивільно-правовим, а публічно-правовим утворенням, призначенням якого є не участь у цивільному обороті чи здійснення підприємницької та господарської діяльності (такі види діяльності супутні), а вирішення завдань суспільного характеру;

б) особливе цільове призначення – реалізація не загальних інтересів приватних осіб, а суспільних інтересів;

в) створення в розпорядчому порядку, а не шляхом добровільного об'єднання;

г) має публічну владу в різних обсягах і формах і дискреційні повноваження стосовно третіх осіб;

д) використання майна для здійснення компетенції, а не господарської діяльності.

Питання майна має вторинний характер стосовно владних повноважень, компетенції; е) обмеження автономії в діяльності юридичної особи публічного права та її визначення компетенцією відповідно до закону;

є) відповідальність має не приватноправовий, а публічно-правовий характер.

Варто відзначити відсутність у чинному законодавстві єдиного підходу до визначення статусу органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права, про що свідчать такі аргументи.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Указане означає, що правосуб'єктність органів державної влади, органів місцевого самоврядування визначена чинним законодавством, а їх автономія як юридичних осіб публічного права обмежена компетенцією, встановленою законом.

Ст. ст. 113, 116 Конституції України визначено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Організацію, повноваження й порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначено Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII. У відносинах із органами місцевого самоврядування Кабінет Міністрів України уповноважений спрямовувати діяльність органів виконавчої влади на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержанню визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечувати взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, зокрема економічного, соціального та ультурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць (ч. 1 ст. 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Разом із тим звернення до Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950, дає змогу виділити розділ 14, який стосується регламентації порядку взаємодії Кабінету Міністрів України з органами місцевого самоврядування та громадськістю. Такий порядок установлено щодо розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів України питань стосовно стимулювання розвитку регіонів (територій), інших питань, пов'язаних із функціонуванням місцевого самоврядування; розгляду пропозицій (звернень) до органів місцевого самоврядування й від зазначених органів.

Норми Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та Регламенту Кабінету Міністрів України мають кореспондуватись, а тому потрібно внести відповідні зміни до Регламенту. Указане стосується

процедур бюджетного фінансування, контрольних процедур щодо діяльності органів місцевого самоврядування.

Останнє, у зв'язку з украї недостатнім рівнем правової регламентації контрольних правовідносин, фактично не здійснюється.

Статусом юридичної особи наділений Секретаріат Кабінету Міністрів України, який діє на підставі Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, що затверджується Кабінетом Міністрів України (ч. 10 ст. 47 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Чинне законодавство не закріплює статус Кабінету Міністрів України як юридичної особи публічного права, на відміну від Секретаріату Кабінету Міністрів України, який таким статусом наділений. Така особливість регламентації правового статусу Кабінету Міністрів України й Секретаріату Кабінету Міністрів України зумовлена призначенням і завданнями, які покладаються на вказаних суб'єктів, порядком їх формування. Стосовно Кабінету Міністрів України Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» визначено порядок його формування, складення повноважень і відставки. Відповідні процедури не характерні для юридичних осіб публічного права, які, як відомо, утворюються в розпорядчому порядку, а автономія діяльності впливає з компетенції, регламентованої законом.

Статтю 4 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI передбачене чітке визначення статусу міністерств, інших центральних органів виконавчої як юридичних осіб публічного права, а також підстави набуття і припинення їх статусу. Особливість процедур, пов'язаних із набуттям, реорганізацією і припиненням, а також компетенція Президента України, Кабінету Міністрів України в указаних правовідносинах установлена ст. 5 зазначеного Закону, а також Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 20.10.2011 № 1074.

Частинами 4, 5, 8, 9 ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI передбачено, що міністерство, інший центральний орган виконавчої влади утворюється шляхом утворення нового органу влади або в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади. Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади припиняється шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації. Актом Кабінету Міністрів України про ліквідацію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади визначається орган виконавчої влади, якому передаються повноваження та

функції міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, що ліквідується. Порядок здійснення заходів, пов'язаних із утворенням, реорганізацією чи ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, визначається Кабінетом Міністрів України.

Виходячи з приписів ст. ст. 4, 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI, можемо сказати, що утворення, реорганізація й ліквідація міністерств, інших центральних органів виконавчої влади здійснюється розпорядчим актом, який приймає Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV передбачено статус місцевих державних адміністрацій як юридичних осіб (ст. 4). Їх атрибути – печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України – відрізняються від атрибутів центральних органів виконавчої влади, відповідно до ст. Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», є такими: наявність власних бланків, рахунків в органах Державної казначейської служби України.

Порівнюючи норми вказаних законів, можна зазначити, що статус місцевих державних адміністрацій як юридичних осіб, на відміну від статусу центральних органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права, не обмежує можливість відкривати рахунки тільки в Державній казначейській службі України, хоча як публічно-правове утворення діяльність місцевої державної адміністрації спрямована на реалізацію публічного інтересу, адже серед її основних завдань на першому місці визначено виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня (п. 1 ч. 1 ст.2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Відповідно ч. 1 ст. 13 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», статусом юридичної особи публічного права наділені територіальні органи міністерств. До особливостей їх правового статусу належить можливість їх утворення, реорганізації, ліквідації як структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади. Територіальні органи міністерства створюються тільки в тих випадках, коли їх створення передбачено положенням про міністерство, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

Закріплення правового статусу територіального органу виконавчої влади передбачає наявність типового положення про міністерство, затвердженого Кабінетом Міністрів України (ч. ч. 1, 3 ст. 13 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

Отже, територіальні органи міністерств утворюються в розпорядчому порядку, а їх автономія обмежена компетенцією, закріпленою в положенні про міністерство.

Якщо звернутись до Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563, у частині, що стосується повноважень територіальних органів міністерств, інших органів виконавчої влади, то можна вказати те, що відповідні положення можуть стосуватись не тільки територіальних органів. Так, до повноважень територіальних органів міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади належить надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління об'єктами державної власності в межах, визначених законодавством; узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, підготовка та внесення установленому порядку пропозицій щодо його вдосконалення; здійснення інших повноважень, визначених законами України.

Варто зазначити, що приписи ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», якими визначено завдання центральних органів виконавчої влади, відрізняються від приписів Постанови Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563, якою затверджено Типове положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, тільки нормою, якою закріплено завдання центрального органу виконавчої влади, що стосується внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують і координують їх діяльність. Інші норми, що визначають повноваження щодо надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду (контролю) тощо, текстуально збігаються, у зв'язку з чим виникає логічна пропозиція стосовно необхідності розмежування компетенції центральних органів виконавчої влади й територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Більше того, порівняння норм ст. ст. 7, 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», якими визначено завдання, відповідно, міністерства та інших центральних органів виконавчої влади, свідчить про непослідовність закріплення завдань, що об'єктивно зумовлює проблеми з установленням і реалізацією адміністративної правосуб'єктності зазначених органів.

Доцільно звернути увагу ще на одну обставину. ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено серед видів центральних органів виконавчої влади такі, що утворюються для виконання окремих функцій із реалізації державної політики, – служби, агентства, інспекції. Разом із тим Указом Президента України «Про

систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 № 1572/99 передбачено інший склад центральних органів виконавчої влади – не тільки міністерства, а й державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Характеризуючи центральні органи виконавчої влади як юридичні особи публічного права, потрібно звернути увагу на специфіку врегулювання їх організаційно-правових форм. Відповідно до ч. 2 ст. 81 ЦК України, порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України й законом. ЦК України встановлюються порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб приватного права.

Указане означає, що в Конституції України, законах мають бути чітко передбачено порядок утворення і правовий статус центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, місцевих державних адміністрацій.

До особливостей правового статусу органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права належить таке:

- порядок утворення і правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України й законом. На юридичних осіб публічного права в цивільних відносинах поширюються положення ЦК України, якщо інше не встановлено законом (ст. ст. 81, 82 ЦК України);

- виключна компетенція Кабінету Міністрів України щодо утворення, реорганізації та ліквідації територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права (ст. ст. 13, 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI);

- порядок здійснення заходів, пов'язаних із утворенням, реорганізацією чи ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, визначається Кабінетом Міністрів України (ч. 9 ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI);

- права й обов'язки органів виконавчої влади в разі приєднання одного або кількох органів виконавчої влади до іншого органу виконавчої влади переходять до органу виконавчої влади, до якого приєднано один або кілька органів виконавчої влади (п. 6 Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1074);

- територіальні органи центрального органу виконавчої влади набувають статусу юридичної особи з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців запису

про державну реєстрацію як юридичної особи (ч. 4 ст. 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI).

Проведений аналіз довів фрагментарність і непослідовність урегулювання правового статусу органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права, що негативно позначається на встановленні компетенції цих органів і виявляється в наявності проблем конкуруючої юрисдикції, дублюванні повноважень тощо. З метою вдосконалення правового регулювання їх статусу запропоновано критерії ефективності функціонування системи владних суб'єктів як юридичних осіб публічного права.

**Питання для самоконтролю:**

1. Визначення статусу публічно-владних інституцій в правовому регулюванні публічного управління. Поняття та складові (елементи) правового статусу органу державної влади.

3. Форми і процедура закріплення та зміни правового статусу публічно-владних інституцій. Вимоги до правового регулювання статусу органів публічної влади. Поняття та природа повноважень. Співвідношення понять «повноваження» і «компетенція».

4. Класифікація повноважень. Наділення органів публічної влади повноваженнями. Об'єктивність повноважень та їх розмежування. Способи і принципи наділення повноваженнями.



## **ТЕМА 7. ПІДГОТОВКА ТА УЗГОДЖЕННЯ АКТИВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

### **7.1. Поняття акту управління. Види актів управління.**

Видання правових актів управління слушно розглядається як провідна форма реалізації завдань, функцій та компетенції органів виконавчої влади. Адже саме з допомогою таких актів досягається упорядкованість та стабільність адміністративно-правових відносин, їх розвиток. Як у науковій літературі, так і в українському законодавстві відсутнє загальноприйняте визначення правового акту управління, немає єдиного підходу до назви таких актів. У літературі використовуються різні визначення: “адміністративні акти”, “акти державної адміністрації”, “виконавські рішення” тощо.

Серед підходів до визначення поняття правового акту управління найбільш поширені наступні. Деякі вчені визначають його як правовий різновид управлінського рішення, який являє собою юридично владний, прийнятий шляхом одностороннього волевиявлення акт уповноваженого суб'єкта адміністративного права (органу виконавчої влади, органу управління (адміністрації) підприємства, установи, організації, посадової особи), має встановлену законодавством форму та спрямований на утвердження адміністративно-правових норм, виникнення та зміну адміністративно-правових відносин з метою здійснення завдань та функцій у сфері виконавчої влади. Шляхом видання такого акту орган (посадова особа) вирішує те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), яке виникає у процесі його діяльності, в інтересах реалізації завдань та функцій виконавчої влади.

У спеціальному дослідженні проблематики актів управління Р. Ф. Васильєв визначив правові акти управління як волевільні владні дії державних органів та органів деяких громадських організацій, спрямовані на виконання законів у процесі виконання функцій державного управління, на встановлення, зміну та припинення правових норм або на виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин. Ці дії іноді виражаються у формі усних настанов, але і вони оформляються документами. У сучасних джерелах найчастіше акт державного управління визначають як офіційний припис, що заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми і тягне за собою певні юридичні наслідки. За такого підходу правовий акт управління виглядає як засноване на законі одностороннє юридично-владне волевиявлення

уповноваженого суб'єкта виконавчої влади, спрямоване на встановлення адміністративно-правових норм або виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації виконавчої влади.

Характерними ознаками правового акту управління (далі акт управління, акт) є: 1) підзаконність, яка означає, що акт управління видається на підставі та на виконання закону і відповідно до актів вищестоящих органів виконавчої влади; 2) обов'язковість (імперативність), яка означає, що акт зобов'язані виконувати всі фізичні та юридичні особи, яким він адресований; ігнорування правових актів управління, їх недотримання, перешкоджання реалізації тягне за собою застосування до винної особи заходів відповідальності; 3) правомочність, тобто акти управління видаються органами виконавчої влади відповідно до характеру та в межах наданої їм компетенції; 4) офіційність, що полягає у виданні акту від імені органу держави, повноваження якого саме на видання акту такого виду (форми) закріплене Конституцією та законами України; 5) односторонність, тобто акт є результатом юридично-владного волевиявлення відповідного суб'єкта, що його видав; б) належна оформленість, яка означає, що акт управління є письмовим документом певного виду, підготовленим за правилами юридичної техніки та виданим з дотриманням нормативно встановлених процедур.

Отже, правовий акт управління — це офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади (та інших суб'єктів державного управління), здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури і спрямований на виникнення певних юридичних наслідків.

Оскільки правові акти управління досить чисельні та різноманітні, велике теоретичне і практичне значення має їх класифікація. Види правових актів управління В адміністративно-правовій науці розподіл правових актів управління на види здійснюється за різними критеріями (ознаками). За критерієм юридичної природи розрізняють нормативні, індивідуальні (іноді їх називають “ненормативні”, “правозастосовчі”) і змішані (комплексні) акти управління. Таке розмежування правових актів управління зумовлено виокремленням таких загальних функцій держави, в тому числі діяльності органів виконавчої влади, як правотворча (правоустановча) та правозастосовча функції. Нормативні акти управління — це правові акти управління, які встановлюють, змінюють або скасовують правові норми. Нормативні акти містять адміністративно-правові норми, які встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин у сфері виконавчої влади, розраховані на тривале застосування та не мають конкретного адресата. Саме у нормативних актах виявляється регулятивна роль адміністративного права. Нормативні акти управління є найбільш

містким вираженням реалізації виконавчої влади, оскільки саме через них відбувається підзаконна адміністративна нормотворчість. Нормативні акти встановлюють конкретні права, обов'язки, відповідальність учасників адміністративно-правових відносин. У них часто містяться обмеження і заборони, зумовлені специфікою сфери управління. Вони формують основи взаємодії різних суб'єктів управління (наприклад, шляхом встановлення певного адміністративно-правового режиму), передбачають юридичні гарантії забезпечення законності й дисципліни в управлінні. В особливу категорію нормативних актів управління виокремлюються: акти, за допомогою яких затверджуються різні правила, положення, інструкції, що містять правові норми; акти, що втратили чинність, раніше видані акти чи їх окремі пункти. Вони, безумовно, є нормативними, хоч і мають в певному розумінні допоміжне значення. Зважаючи на це, окремі дослідники і називали їх актами нормативно-допоміжного значення. Індивідуальні акти управління — це акти, які стосуються конкретних осіб, їх прав і обов'язків. Характерною рисою індивідуальних актів управління є їх очевидний правозастосовчий характер. Головне в цих актах конкретність, тобто вирішення з їх допомогою індивідуальних справ та питань щодо конкретних осіб (особи), виникнення персоніфікованих адміністративних правовідносин, зумовлених цими актами.

Різновидом індивідуальних актів є правоохоронні, юрисдикційні рішення. За юридичними наслідками індивідуальні акти можуть бути: а) зобов'язуючими; б) забороняючими; в) правоповноважуючими; г) такими, які містять відмови. Такі акти не тільки містять точно визначені й персоніфіковані юридичні приписи, а й завжди відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язуються виникнення, зміна та припинення конкретних адміністративно-правових відносин. Говорячи про правозастосовчий характер індивідуальних актів управління, не можна применшувати їх певне регулююче значення. Адже індивідуальні акти на основі та в межах приписів, що містяться в нормативних актах, регламентують ті чи інші управлінські відносини. Але на відміну від нормативних актів, які регулюють будь-які управлінські відносини, індивідуальні акти управління завжди регулюють конкретно визначені відносини. Наступним видом, виділеним за критерієм юридичної природи актів, є змішані (комплексні) акти управління, які містять разом з нормами права індивідуальні приписи та рішення щодо конкретних управлінських справ. За критерієм суб'єктів, які мають право видавати чи приймати правові акти управління, розрізняють: акти Кабінету Міністрів України; акти центральних органів виконавчої влади; акти місцевих органів виконавчої влади. Крім того, за цим критерієм в окрему категорію правових актів управління можна виділити акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Якщо ж розуміти державне управління не лише як

діяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб, а й діяльність інших суб'єктів державного управління, то до правових актів управління мають бути також віднесені: - акти Президента України; - акти керівників апарату будь-яких державних органів при здійсненні ним управлінської діяльності щодо службовців апарату відповідних органів; - акти адміністрацій (органів управління) державних підприємств, установ, організацій (переважно у формі наказів і розпоряджень їх керівників). За критерієм юридичної форми вираження правові акти управління поділяються на: постанови; розпорядження; накази; інструкції; правила; положення. За критерієм сфери дії правові акти управління поділяються на: акти управління, що діють на всій території держави, на території спеціального округу чи особливої режимної території; акти, що діють в межах сфери, галузі державного управління, регіону та в межах органу чи організації; акти, дія яких поширюється на певне коло організацій чи громадян. За порядком прийняття адміністративно-правових актів виділяють акти, які приймаються: єдиноначально; колегіально; спільно двома або більше суб'єктами; за узгодженням. За критерієм пов'язаності адресатів із суб'єктом видання актів виділяють: акти, адресовані безпосередньо підлеглим суб'єктам; акти, адресовані об'єктам у сфері їх функціонального впливу; акти з невизначеним колом адресатів; акти з індивідуально визначеними (персоніфікованими) адресатами. За критерієм форми волевиявлення акти управління поділяються на: - письмові акти, які є різновидом службових документів; - усні акти управління, що переважно використовуються при безпосередньому керівництві виробничою діяльністю, для забезпечення громадської безпеки, на транспорті, у військових формуваннях тощо. Залежно від моменту початку дії необхідно розрізняти акти управління, які вступають в силу: а) негайно з дати підписання, прийняття; б) з дати, вказаної в самому акті; в) в строк, вказаний в іншому акті; г) після державної реєстрації; д) після офіційного доведення до відома населення у встановленому порядку. За критерієм обсягу повноважень суб'єкта видання акту розрізняються: - дискреційні акти управління, що приймаються на вільний розсуд органу, посадової особи, без необхідності їх узгодження з будь-ким; - акти, котрі приймаються на основі альтернативних повноважень, що дають суб'єкту можливість вибору одного з декількох названих у нормі права варіантів; - так звані акти "пов'язаної адміністрації", що приймаються за відсутності можливості вибору. Отже, найбільш універсальною та практично значущою є класифікація правових актів управління відповідно до критеріїв юридичної природи, суб'єктів видання та юридичної форми вираження, оскільки саме ці критерії є достатньо узагальнюючими, охоплюють майже всі інші ознаки актів. Вимоги, що ставляться до правових актів управління 3

юридичної точки зору, тільки розробити та прийняти якісний правовий акт управління зовсім недостатньо. Незважаючи на всю складність та відповідальність даного етапу, котрий є, власне кажучи, початком складного процесу управлінської діяльності, головним у даному процесі є забезпечення своєчасної та ефективної реалізації акту управління. З урахуванням так званої презумпції дійсності (правильності) чинних правових актів управління їхня дія пов'язана з отриманням низки вимог до них. Вимоги до правових актів управління різноманітні за своєю суттю і тому потребують певної класифікації. Деякі учені вказують на необхідність розмежування таких вимог за їх змістом: 1) загальні вимоги законності, яким повинні відповідати всі акти управління незалежно від того, ким і коли вони видаються, з якого питання та які юридичні ознаки вони мають; 2) додаткові (або спеціальні) вимоги до деяких актів управління залежно від їхнього змісту та призначення; 3) вимоги організаційно-технічного характеру, що, як і загальні вимоги, ставляться до всіх актів управління. На думку переважної більшості дослідників, однією з найважливіших умов юридичної сили правового акту управління, безумовним фактором його дії є відповідність акту встановленим вимогам щодо його юридичного змісту, порядку прийняття тощо. Найчастіше виділяють наступні основні вимоги, яким має відповідати кожен акт управління: а) відповідність акту положенням Конституції, чинним законам та іншим нормативно-правовим актам згідно з ієрархією цих актів у правовій системі; б) непорушність та необмежуваність актом встановлених та гарантованих чинним законодавством прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, громадських об'єднань, підприємницьких та комерційних організацій; в) використання при виданні акту лише тих назв і визначень, які передбачені чинним законодавством; г) суворе дотримання встановленого порядку підготовки, обговорення та прийняття актів управління. До конкретних вимог у цій частині мають бути віднесені: — дотримання принципу колегіальності у передбачених законом випадках; — узгодження проектів актів із заінтересованими сторонами; — забезпечення відкритості у правотворчому процесі, що полягає у забезпеченні вільного доступу до інформації щодо проектів нормативно-правових актів, чинних та скасованих нормативно-правових актів; — наявність в актах усіх необхідних реквізитів (штампів, печаток, підписів посадових осіб, строків виконання тощо); д) видання акту управління уповноваженим на це органом, посадовою особою і суворо в межах їх компетенції. Загалом правові акти управління не тільки приймаються, а й скасовуються (відміняються) у встановленому законом порядку, наявність якого зумовлена їхнім значенням та правовими наслідками.

## **7.2. Галузева належність правового акту**

*Закони, їх структура і види та законодавчий процес.*

Серед нормативно-правових актів провідне місце посідають закони. Закон – основна категорія законодавчої системи країни. Тому його вивчення займає центральне місце в юридичній теорії і законодавчій техніці.

Закон – нормативно-правовий акт представницького вищого органу державної влади або громадянського суспільства (безпосередньо народу), який регулює найважливіші питання суспільного життя, встановлює права і обов'язки осіб, має вищу юридичну чинність і приймається з дотриманням особливої законодавчої процедури.

Характеристика закону як правового документа вищої юридичної чинності означає таке:

- закон є незаперечним, тобто ніякий інший орган, крім законодавчого, не може його скасувати або змінити;
- усі інші нормативні акти (державних органів, громадських організацій, комерційних корпорацій) перебувають під дією закону, є підзаконними. Вони ґрунтуються на законах і не суперечать їм.

Можна сформулювати наступні основні і найважливіші **ознаки закону**:

1. Акт точно визначених, вищих за статусом суб'єктів влади в державі, як правило, вищого представницького органу країни (в Україні – Верховна Рада) або громадянського суспільства (безпосередньо народу) (референдум).

2. Закон приймається в особливому порядку, передбаченому Конституцією і регламентом парламенту. Закон приймається тільки вищими представницькими органами державної влади – парламентом країни чи всенародним голосуванням (референдумом).

3. Акт, що може бути лише нормативним за змістом (на відміну від акта застосування норм права і акта тлумачення норм права);

4. Завжди письмовий акт-документ, який закріплює норми права, що вводяться, або їх зміни, містить первинні, засадничі норми права, яких раніше в правовій системі не було, до того ж – норми з ключових, основних питань життя, встановлює права і обов'язки громадян;

5. Закон регулює основні, найбільш значимі, найважливіші суспільні відносини, обумовлені винятковою компетенцією вищого органу державної влади. При правовому регулюванні, здійснюваному законом, останній повинний бути точним, чітким і ясным.

6. Акт, що ухвалений у суворій відповідності з конституцією і раніше ухваленими законами і не потребує додаткового затвердження;

7. Акт, що може бути замінений, як правило, лише законом і перевірений на відповідність Конституції лише Конституційним Судом;

8. Закон володіє вищою юридичною чинністю в правовій системі країни, тобто акт найвищого юридичного «рангу»; всі інші акти повинні відповідати закону, ні в чому йому не суперечити. Всякий інший правовий акт, виданий не на підставі і не на виконання закону, а тим більше не відповідний чи суперечний закону, скасовується у встановленому порядку.

9. Акт, ухвалений із дотриманням особливої законодавчої процедури, яка зветься законодавчим процесом.

10. Закон є нормативним актом, який встановлює загальні правила поведінки (норми), обов'язкові для всіх громадян, державних органів, політичних партій, громадських організацій, посадових осіб (чи для фізичних і юридичних осіб, зазначених у самому законі).

*Структура закону*, тобто організація змісту, доцільного розташування нормативно-правових приписів і інших правових атрибутів, займає важливе місце в законодавчій техніці і має істотне практичне значення. Правильний розподіл правового матеріалу в тексті закону робить його структуру чіткою, стрункою, логічно послідовною, допомагає швидко орієнтуватися в змісті закону, сприяє кращому його засвоєнню, забезпечує використання на практиці відповідно до вимог законності.

Структура закону складається з наступних основних елементів (частин).

1. *Найменування органу, що прийняв закон.* Вказівкою на орган, що прийняв закон, визначається сфера його дії і юридична чинність. Кожний правовий акт, так само як і закон, повинен мати найменування органу, що його прийняв. Тим самим створюється відповідна ієрархія нормативно-правових актів по їхній юридичній чинності. Варто мати на увазі, що всі правові акти обов'язкові, але юридична чинність їх різна.

2. *Назва закону.* Кожен закон (так само як і будь-який правовий акт) повинен мати назву, що дозволяє відразу ж визначити його предмет, коло регульованих суспільних відносин. При цьому назву закону варто формулювати максимально коротко, лаконічно відобразити його основний зміст. Бувають, однак, випадки, коли довгої назви закону важко чи навіть не можна уникнути. Тоді доцільно давати короткі підзаголовки. Вимога законодавчої техніки щодо стислості назви закону зв'язана з необхідністю швидко орієнтуватися у великому законодавчому матеріалі.

Назва закону, що регулює певне коло суспільних відносин, відрізняється від назви закону, що змінює раніше прийняті закони й інші правові акти. У першому випадку коротко вказується його основний зміст; у другому – приходиться перелічувати статті чи відтворювати цілком назви актів, що новим законом змінюються чи доповнюються.

3. *Преамбула закону.* Преамбула являє собою вступну частину закону, у якому викладаються мотиви його прийняття, завдання чи цілі. Тим самим розкриваються причини прийняття і спрямованість закону, політичне, економічне чи соціально-культурне значення.

Преамбула пропагує закон, мобілізує й активізує діяльність людей на його практичну реалізацію, втілення в життя. Преамбулу закону варто викладати коротко, без зайвих слів, урочистих описів і популістських закликів. Лозунгові декларації в законі недоречні: вони не несуть ніякого правового навантаження і лише захаращують його текст.

Правила законодавчої техніки зовсім не вимагають, щоб у всіх законах формулювалися преамбули. Наприклад, у кодексах вони відсутні, тому що сам зміст із всією очевидністю свідчить про прагнення законодавця звести воєдино і систематизувати нормативно-правовий матеріал відповідних галузей законодавства. Немає потреби в преамбулах і в тих законах, мотиви, завдання чи цілі яких впливають зі смислу і змісту їхніх приписань. У тих же випадках, коли закон установлює винятки з загального порядку регулювання відповідних суспільних відносин чи по-новому регулює дані відносини, преамбула закону необхідна для того, щоб пояснити підстави його прийняття.

Іноді в преамбулу включається так звана констатуюча частина, що описує незадовільність раніше прийнятих правових актів чи критично аналізує стан справ у відповідних сферах суспільних відносин, що склався в результаті реалізації цих актів. Ця частина преамбули є зайвою, оскільки перевантажує текст відомостями, що не мають нормативно-правового значення: вони є вихідним пунктом для запровадження в життя нових, більш досконалих правових актів і тому доречні у висновках, пояснювальних записках чи доповідях під час обговорення законопроекту.

Не можна допускати, щоб мотиви, завдання чи цілі закону викладалися не в преамбулі закону, а в його постановляючій частині.

4. *Нормативно-правовий зміст закону.* Основною частиною закону є його нормативно-правовий зміст, постановляючі приписи, дозволи і заборони. На цій частині варто зосередити головну увагу в процесі законотворчості, оскільки саме в ній викладаються обов'язкові вимоги, що складають зміст закону.

Нормативно-правова частина закону звичайно починається після слів такий-то орган «постановляє»; слідом за цим викладається конкретний зміст відповідних приписань, дозволів, заборон. Нормативно-правовий зміст закону викладається в логічній послідовності з розбивкою на статті, що у свою чергу поділяються на пункти з цифрами чи літерними позначеннями або на частини, кожна з яких починається з нового рядка. При цьому пунктам і частинам надається рівноцінне значення.



Підзаконні акти найчастіше викладаються не по статтях, а по пунктах з цифровим позначенням, що представляється недоцільним. Більш кращим був би виклад підзаконних актів, так само як і законів, тобто з розбивкою на статті.

Постановляюча частина великих за обсягом законів (так само як і підзаконних актів) розбивається також на розділи, глави і параграфи. При цьому не тільки розділи, глави і параграфи, але і статті закону повинні бути позначені спеціальними заголовками, що лаконічно виражають їхню суть, що дозволяє ознайомитися з предметом закону і легко знайти в ньому необхідну законну вимогу.

Кожну статтю (пункт, частину) закону варто формулювати так, щоб вона містила по можливості окреме, але закінчене юридичне правило з усіма його складовими елементами. У тому випадку, якщо в одній статті (пункті, частині) важко відтворити всі ознаки юридичного правила, деякі з них можуть бути виділені в окремий абзац при неодмінній умові, що в ньому не буде викладене інше юридичне правило, логічно не зв'язане із самою статтею єдністю внутрішнього змісту. Інакше кажучи, даний абзац – лише доповнення до статті, але аж ніяк не самостійна частина.

Статті (пункти, частини) закону можуть викладатися або в узагальненій формі, що охоплює однорідні факти чи однопорядкові суспільні відносини, або шляхом перерахування конкретних предметів, дій чи явищ. Останній варіант представляється менш досконалим у порівнянні з першим (методом узагальнених формул), тому що статті закону при перерахуванні виявляються звичайно громіздкими по об'ємі і, що більш важливо, таке перерахування далеке не завжди виявляється вичерпним. Тому в тих випадках, коли неможливо обійтися без перерахувань, необхідно домагатися їхньої повноти. Якщо ж повний перелік дати неможливо, то варто привести взірцевий перелік, що допоможе зрозуміти зміст і спрямованість правового регулювання відповідних суспільних відносин. При цьому вимушеному варіанті взірцевим переліком варто користатися обережно, не розширювати його зміст, бо це може викликати помилки в правозастосовчій практиці.

У всякому випадку, необхідно уникати використання виразів «і т.п.», «інші питання», якими в законодавстві звичайно закінчується зразковий перелік. Ці вирази допускають поширення юридичного правила на ті випадки, що прямо не зазначені в переліку. А це досить складна операція, що вимагає з'ясування загальних ознак усіх випадків, зазначених у переліку, слідом за тим ці загальні ознаки необхідно підвести під ті випадки, що малися на увазі виразами «і т.п.», «інші питання».

У більшості випадків нормативно-правова частина закону викладається постатейно у відповідності зі схемою «якщо – то», слідом за якою вказуються ті невігідні наслідки (санкції), що настають при

невиконанні чи порушенні статті. Треба, однак, помітити, що невідгідні наслідки (санкції) аж ніяк не завжди містяться в даній статті, вони можуть бути зазначені в іншій статті закону чи навіть в іншому правовому акті.

У тому випадку, якщо законом (чи підзаконним актом) змінюється, доповнюється чи скасовується стаття раніше діючого закону (чи підзаконного акту), то відповідне приписання закону починається зі слів: «статтю таку-те викласти в наступній редакції» чи «такий-то акт доповнити статтею (пунктом, частиною) наступного змісту». Якщо законом устанавлюється нормативно-правове приписання, що поширює дію раніше прийнятих актів на інше коло осіб і суспільних відносин, чи якщо тимчасовим нормативно-правовим приписанням (дія яких обмежено визначеним періодом: календарним терміном або часом, устанавленим для виконання того чи іншого приписання) надається характер невизначено-тривалої дії, то це нормативно-правове приписання викладається як знову прийняте юридичне правило. З погляду законодавчої техніки недопустиме включення в закон (підзаконний акт) постійної (точніше – невизначено-тривалої) дії нормативно-правових приписань тимчасового характеру, і, навпаки, включення в закон (підзаконний акт) постійної (точніше – невизначено-тривалої) дії приписань тимчасового характеру.

Частина закону, що постановляє, повинна включати правові настанови лише нормативного характеру. Не допускається включення в неї правових устанавлень ненормативного характеру. У правотворчій практиці бувають виключення з цього правила, але не у відношенні закону, а тільки у відношенні підзаконних актів. Наприклад, акти органів державного управління найчастіше містять у собі не тільки нормативно-правові встановлення, але і правові розпорядження ненормативного характеру. Ці допущення пояснюються необхідністю додати правовим актам органів державного управління максимальної оперативності і гнучкості; наявність ненормативних правових розпоряджень у нормативно-правових актах органів державного управління сприяє цілеспрямованості, швидкості і забезпеченості їхньої реалізації. Однак вимога стабільності закону виключає можливість включення в його постановляючу частину ненормативних правових приписань, оскільки останні діють однократно і після їхньої реалізації стають непотрібними. У результаті ж включення ненормативних приписань структура закону порушується, губиться логічна стрункість у викладі його нормативно-правового змісту.

5. *Наслідки недотримання закону.* Недотримання нормативно-правового змісту закону спричиняє різні наслідки в залежності від характеру порушень. Вони можуть мати цивільно-правовий, адміністративно-правовий чи кримінально-правовий характер.

Якщо закон забороняє здійснення певних дій, то в нього включається спеціальна вказівка, що передбачає застосування відповідної санкції.

Однак найчастіше санкції містяться в інших законах чи інших правових актах.

*6. Скасування законом інших нормативно-правових приписань.* Новий закон звичайно містить вказівку про скасування, якщо інше не передбачено ним, всіх інших діючих законів і підзаконних актів, йому суперечних. Таке загальна вимога законодавчої техніки. Однак у багатьох випадках ця вимога має потребу в докладній деталізації. Потрібно визначити, які саме закони і підзаконні акти (чи їхні окремі статті, пункти або частини) скасовуються в зв'язку з прийняттям нового закону. На визначення законів і підзаконних актів, що підлягають скасуванню, затрачається звичайно багато часу, особливо тоді, коли раніше видані закони і підзаконні акти були прийняті в різні історичні періоди й у великій кількості.

Для спрощення цієї роботи законодавець найчастіше вдається до загальної вказівки: «Раніше прийняті по даному питанню акти вважати такими, що втратили силу». Однак таке спрощення в законодавстві неприпустимо, тому що питання про дію того чи іншого закону або підзаконного акту лишається на розсуд окремих посадових осіб і органів, не говорячи вже про те, що в них можуть виникнути сумніви про дію чи бездіяльність того чи іншого закону і підзаконного акту. Усе це може призвести до серйозних помилок у правозастосовчій практиці. Тому необхідно при прийнятті нового закону вчасно давати вичерпний перелік раніше діючих законів і підзаконних актів (їхніх статей, пунктів і частин), що скасовуються в зв'язку з прийняттям нового закону.

*7. Опублікування закону і вступ його в силу.* Закон обов'язково публікується в офіційних виданнях, а також може бути опублікований і в інших органах преси, оприлюднений по телебаченню, радіо, переданий по лініях зв'язку відповідним державним органам і громадським організаціям.

Що стосується вступу закону в силу, то він визначається самим законом або з моменту його офіційного опублікування.

*8. Підпис відповідної посадової особи.* Структура закону завершується підписом відповідної посадової особи, що надає йому офіційного значення. Звичайно такою особою є глава держави чи голова парламенту, що визначається конституцією країни.

Такі основні структурні частини закону, при формуванні кожної з яких потрібно строге дотримання правил і прийомів законодавчої техніки. Тільки при цій умові закон отримує досконалу форму.

### *Види законів*

З метою ефективного використання великої кількості законів, що виникають, необхідне однозначне розуміння їх видів, загальних і

специфічних ознак, співвідношення між собою. Є два офіційні засоби встановлення класифікації законів:

1. Конституційний, коли в конституціях закріплюється перелік основних нормативно-правових актів.

2. Видання спеціального закону про правові акти з наведенням у ньому їх переліку і нормативних характеристик, зазначенням способів забезпечення з метою правильного співвідношення між собою.

За значенням і місцем у системі законодавства закони можна поділити наступним чином:

- конституції;
- конституційні закони;
- звичайні (поточні) закони;
- забезпечуючі (оперативні) закони.

Конституції – основні закони, які регламентують основи суспільного, політичного, економічного життя суспільства, права і свободи громадян.

Саме поняття конституції в перекладі з латинської мови означає встановлення, заснування, устрій.

Поява конституцій як основних законів держави пов'язана з формуванням громадянського суспільства, виникненням правової держави. Виключність конституції як правового документа полягає насамперед у тому, що у своїх кращих історичних зразках вона є актом не стільки держави, скільки громадянського суспільства.

Конституції бувають двох видів:

кодифіковані – становлять єдиний писаний основний закон

некодифіковані – складаються з групи законів, предметом регулювання яких є особливий вид суспільних відносин, віднесений до конституційного права – основи суспільного і державного ладу, права і свободи громадян та ін.

Перші акти конституційного типу були ухвалені в Англії, проте в ній відсутня конституція в звичайному розумінні цього слова, тобто цілісний основний закон, який регулює як найважливіші сторони внутрішньої організації держави, суспільного устрою, так і права і свободи громадян. Отже, сучасна Велика Британія має некодифіковану конституцію, яку складають численні не пов'язані між собою акти, ухвалені з XIII по XX ст.

Конституція – основний закон громадянського суспільства і держави, який має вищу юридичну чинність, через який (відповідно до багатовікового досвіду і прагнень народу) затверджуються основи суспільного і державного ладу і механізми їх дії, спрямовані на зміцнення держави і забезпечення прав і свобод громадян.

Основні ознаки (властивості) конституції:

1. Конституція є актом найвищої юридичної сили, має основний, установчий характер: закріплює основи суспільно-економічного ладу держави, її форму правління, форму національно-територіального устрою, організацію і систему державної влади і місцевого самоврядування, встановлює принципи їх функціонування, визначає основні права, свободи і обов'язки людини і громадянина, створює політико-правові умови формування структур громадянського суспільства, встановлює принципи законності та правопорядку.

2. Конституція має всеосяжний об'єкт регламентації та впливу. Конституційні норми є вихідними (первинними), засадничими началами для діяльності державних органів і посадових осіб, політичних партій, громадських організацій і громадян. На її основі мають прийматися закони та інші нормативно-правові акти, а також укладатися та ратифікуватися міжнародні договори.

3. Конституція має народний характер: виражає інтереси громадянського суспільства (нації, народу) і повинна служити йому. Вона є насамперед конституцією громадянського суспільства, а не лише держави.

4. Конституція має гуманістичний характер: розглядає права людини як найважливішу цінність безпосередньо для самої людини.

5. Конституція має реальний характер: фіксує фактично існуючу систему суспільних відносин, правопорядок, які склалися на момент її ухвалення.

6. Конституція має прогностичний характер: містить значний потенціал розвитку основних інститутів громадянського суспільства, демократичних інститутів публічної влади.

7. Конституція має найбільш стабільний характер порівняно з іншими законами.

8. Конституція містить норми прямої дії, які відповідають основним стандартам сучасного міжнародного права і не потребують будь-яких додаткових законів і постанов для їх застосування. Пряма дія Конституції служить гарантом охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина. Конституційні норми мають вищий ступінь нормативної концентрації та ціннісної орієнтації, ніж суміщена дія конституційних і поточних норм. Конституційні норми не розчиняються в комплексі останніх, а мають визначальне значення в нормативній регламентації суспільних відносин.

9. Конституція має особливу процедуру прийняття і внесення змін.

10. Конституція має складний дворівневий механізм власної реалізації: а) рівень реалізації конституції в цілому; б) рівень реалізації її конкретних норм.

Саме конституція, конституційні норми, а також зміни та доповнення, що вносяться до них, складають теоретичну конституцію

країни (наказує те, що має бути). Вона може як відповідати, так і розходитися з фактичною конституцією

*Конституційні закони:*

– закони, на які посилається конституція або необхідність ухвалення яких прямо передбачена чинною конституцією. Як правило, ці закони конкретизують окремі положення конституції або містять посилання на конституцію (виборча система, організація і проведення референдуму, організація і діяльність парламенту, президента, конституційного суду і т. ін.);

– закони, якими вносяться зміни, доповнення до чинної конституції.

Закон, яким вносяться зміни до конституції, відрізняється від закону, ухвалення якого передбачено чинною конституцією, тим, що він після затвердження (ухвалення) набуває вищої юридичної сили і стає складовою частиною конституції.

У Конституції України чітко не зазначений блок суспільних відносин, який регулюється конституційним законом.

Конституційний закон відрізняється від інших законів такими ознаками:

- а) юридичною чинністю;
- б) предметом регулювання – особлива сфера;
- в) порядком ухвалення – особлива процедура.

Як правило, конституційний закон ухвалюється кваліфікованою більшістю голосів парламенту (в Україні – 2/3).

*Звичайні закони* регламентують певні і обмежені сфери суспільного життя відповідно до конституції. Це значна за кількістю і рухлива група законів, які приймаються простою більшістю голосів. Звичайні закони вельми різноманітні за змістом.

Найтипівішими за обсягом регулювання є такі види звичайних законів:

а) загальні закони – закони, що регламентують певну сферу суспільних відносин і поширюються на всіх. Загальні закони можуть бути:  
– кодифіковані (наприклад, Кримінальний кодекс, Цивільний кодекс та ін.);

– поточні (наприклад, закон про вибори);

б) спеціальні закони – закони, що регламентують обмежену (спеціальну) сферу суспільних відносин і поширюються на частину населення (наприклад, закони про пенсії, про освіту, про міліцію та ін.).

*Забезпечуючі (оперативні) закони* – це нормативно-правові акти, якими вводяться в дію окремі закони, ратифікуються міжнародні договори

та ін. їх призначення полягає не у виданні нових норм, а в оперативному підтвердженні, підтриманні системи норм, що містяться в інших окремих законах і міжнародних договорах, які регулюють найважливіші відносини і потребують негайного ухвалення. Це закони, що містять норми про норми.

Забезпечуючі (оперативні) закони не можуть існувати поза іншими законами, тобто тими, що ними вводяться в дію, і міжнародними договорами, що потребують ратифікації.

Види законів за строком дії:

- 1) постійні – закони, що діють без обмеження строку;
- 2) тимчасові – закони, що діють з обмеженням строку;
- 3) надзвичайні (як різновид тимчасових законів) – ухвалюються у певних, передбачених конституцією, ситуаціях і діють на період надзвичайного стану (наприклад, проголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної небезпеки, оголошення війни), їх особливість полягає в тому, що вони припиняють дію інших законів.

Види законів за суб'єктами законотворчості: ухвалені громадянським суспільством (народом) у результаті референдуму; ухвалені законодавчим органом держави.

Види законів за межами дії: закони України; закони Автономної Республіки Крим.

Види законів за структурною формою: кодифіковані; некодифіковані. До останніх примикають Зібрання законодавства, Зводи законів, які є актами такого виду систематизації законодавства, як консолідація.

Види законів за галузевою ознакою: конституційно-правові; цивільно-правові; адміністративно-правові тощо. Є ще й міжгалузеві (комплексні) – про охорону здоров'я, освіту та ін.

Види законів за сферами суспільного життя: закони в галузі регулювання економіки; закони в галузі регулювання політики; закони в галузі регулювання соціальної сфери; закони в галузі регулювання військової сфери та ін.

Серед основних напрямків розвитку законодавства України можна виділити такі:

- розроблення нових законів, необхідність прийняття яких впливає з Конституції України;
- приведення поточних законів у відповідність до Конституції України;
- адаптація діючих законів до норм європейського і міжнародного права.

*Законодавчий процес*

Законодавчий процес – це процедура ухвалення закону, яка складається з певних стадій – самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій.

Законодавчий процес як юридичне поняття слід відмежовувати від законотворчості як загально-соціального явища. Законодавчий процес, як і будь-який юридичний процес, має два значення:

- 1) порядок діяльності, спрямованої на створення закону;
- 2) сама ця діяльність.

Законотворчість – ширше поняття: воно не вичерпується власне створенням законів, а охоплює і діяльність, пов'язану зі створенням закону, і оцінку його ефективності, і можливе подальше коригування (зміна, доповнення).

Формування юридичного мотиву (державної волі) про необхідність регулювання правовими нормами певної групи, роду або виду суспільних відносин у результаті аналізу фактичного стану політики, економіки, соціальної сфери – це стадія, скоріше, законотворчості, ніж законодавчого процесу. Органи, організації, особи, що займаються виявленням потреби в законодавчому врегулюванні, не завжди можуть бути учасниками правовідносин, які складають юридичний процес. Та й законодавчий процес проходить у формах, які суворо встановлені законами або парламентськими регламентами, тоді як потреба в тій чи іншій законотворчості встановлюється у різні способи, використовувані в юридичній, політичній, соціологічній та інших науках.

Законодавчий процес має низку стадій:

#### I. Передпроектна стадія.

1. Законодавча ініціатива – внесення проекту закону в офіційному порядку до законодавчого органу певними органами й особами. Це власне стадія законодавчого процесу. Відповідно до Конституції України, право законодавчої ініціативи в парламенті належить Президенту, народним депутатам, Кабінету Міністрів. Президент має право вносити законопроект позачергово.

Проекти законів вносяться разом із супровідною запискою, яка має містити обґрунтування необхідності їх розробки або ухвалення.

#### II. Проектна стадія.

2. Ухвалення рішення про підготовку законопроекту, включення відповідної пропозиції до плану законопроектних робіт.

3. Доручення розробити законопроект уряду або постійним комітетам у Верховній Раді; створення для цих цілей комісій, робочих груп у складі депутатів, представників зацікавлених громадських організацій, вчених-юристів та ін. Початкова розробка проекту провадиться фахівцями за конкурсом, дорученням або договором.



4. Розробка законопроекту і його попередня експертиза із залученням зацікавлених організацій, дороблення і редагування проекту.

5. Внесення законопроекту до парламенту, ухвалення його до розгляду, обговорення законопроекту і його узгодження: розгляд поправок; виявлення думок зацікавлених осіб про проект і одержання їх пропозицій щодо вдосконалення, доробки проекту; ухвалення в порядку першого, другого, третього читання; розгляд альтернативних проектів. У необхідних випадках – винесення проекту: а) на обговорення широкого кола кваліфікованих спеціалістів шляхом проведення парламентських слухань, конференцій, «круглих столів» та ін.; б) на всенародне обговорення.

III. Стадія ухвалення законопроекту.

6. Ухвалення законопроекту в результаті голосування (в Україні звичайні закони ухвалюються простою більшістю голосів, конституційні – 2/3 від конституційного складу Верховної Ради) і підготування відповідної постанови законодавчого органу про вступ закону в силу. Тексти законів, ухвалені Верховною Радою, у 5-денний строк підписуються Головою Верховної Ради і невідкладно передаються на підпис Президентові України.

IV. Засвідчувальна стадія.

7. Санкціонування (підписання) закону главою держави (президентом) в установлені конституцією строки (в Україні --15 днів).

V. Інформаційна стадія.

8. Промульгація закону – це не лише підписання його главою держави, а й видання спеціального акта, який містить, зокрема, розпорядження про офіційне опублікування закону. Промульгація закону здійснюється зазвичай актом глави держави – указом, наказом та іншими подібними документами, текст якого в офіційних виданнях передує тексту закону, що промульговується.

В Україні – це підписання закону Президентом, підготовка постанови Верховної Ради про порядок введення в дію даного закону і офіційне його опублікування. Текст постанови Верховної Ради в офіційних виданнях передує тексту закону, що промульговується.

9. Включення закону до Єдиного державного реєстру нормативних актів, де вказується наданий йому реєстраційний код.

10. Опублікування закону – друк його тексту з усіма реквізитами в офіційних друкарських виданнях (в Україні – «Відомості Верховної Ради України», «Офіційний вісник України», газети «Голос України», «Юридичний вісник України»).

Можливий додатковий етап на другій стадії після ухвалення законопроекту парламентом і передачі його главі держави на підпис. У багатьох країнах (США, Індія, Україна та ін.) існує право «відкладеного

вето» президента. В Україні, зокрема, Президент може скористатися своїм правом відкладеного вето і повернути закон із своїми зауваженнями і пропозиціями Верховній Раді для повторного розгляду. Саме вето об'єктивно може ставати стадією законотворчого процесу, яка має позапарламентський характер. Проте вето переборюється у парламенті. Якщо під час повторного розгляду закон ухвалюється не менше ніж 2/3 голосів установленого Конституцією складу Верховної Ради, Президент зобов'язаний підписати його й представити до офіційного опублікування протягом 10 днів.

На всіх стадіях законодавчої діяльності необхідним є вивчення і використання громадської думки, врахування рівня правосвідомості громадян.

#### *Поняття підзаконного нормативно-правового акта.*

Підзаконний нормативно-правовий акт – це акт, який видається відповідно до закону, на підставі закону, для конкретизації законодавчих розпоряджень та їх трактування або для встановлення первинних норм.

Підзаконність нормативно-правових актів не означає їх меншої юридичної обов'язковості. Вони мають необхідну юридичну чинність. Правда, їх юридична чинність не має такої ж загальності та верховенства, як це властиво законам. Проте вони посідають важливе місце в усій системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин.

Підзаконні нормативні акти відрізняються за юридичною чинністю, яка залежить від ієрархії органів держави, які видають ці акти, їх компетенції, а також характеру і призначення самих актів. Акт нижчої державної інстанції повинен знаходитися не лише «під законом», а й «під» нормативними актами усіх вищих державних органів, яким він покликаний відповідати. Наприклад, акти міністерства повинні відповідати не лише законам, а й нормативним документам Президента, Кабінету Міністрів, Міністерства фінансів.

Залежно від характеру норм, що приймаються (первинних чи похідних), підзаконні нормативні акти центральних державних органів можна поділити на дві категорії (групи):

1. Такі, що містять первинні (вихідні) норми, які встановлюють загальні основи правового регулювання (можуть видаватися безпосередньо на основі конституції, у цьому аспекті вони близькі до законів).
2. Такі, що містять вторинні (похідні) норми, що розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх підставі, спрямовані на їх виконання (відомчі акти).

### *Акти Президента України*

Відповідно до статті 106 Конституції України Президент України:

- звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- підписує закони, прийняті Верховною Радою України;
- має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;
- на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України.

Укази і розпорядження Президента України є підзаконними нормативними актами. Вони містять первинні (вихідні) норми, які встановлюють загальні основи правового регулювання, видаються в межах компетенції Президента України і обов'язкові до виконання на території України (ст. 106 Конституції України) (набувають чинності через 10 днів після їх офіційного оприлюднення, якщо інше не визначено самими указами і розпорядженнями, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні).

Тут буде доречно згадати про існування в праві поняття (інституту) контрасигнації. Укази і розпорядження президента мають підзаконний характер і скріплюються, в окремих випадках, підписами прем'єр-міністра і міністра, відповідального за акт і його виконання. Контрасигнація – правовий інститут, сутність якого полягає в тому, що особа (прем'єр-міністр або міністр), яка скріпила своїм ім'ям акт глави держави, бере на себе політичну і юридичну відповідальність за цей акт, а глава держави персональної відповідальності при цьому не має. Наявність інституту контрасигнації свідчить про те, що президент має певну залежність від уряду, а останній – політичну відповідальність перед парламентом.

Застосування інституту контрасигнації можливе:

а) щодо кола правових актів глави держави, чітко позначеного конституцією (і законами);

б) лише офіційними особами, визначеними конституцією. Наприклад, ст. 6 Закону про Конституційний Суд України визначає, що призначеною на посаду судді Конституційного Суду вважається особа, про призначення якої «видано Указ Президента України, скріплений підписами Прем'єр-міністра України і Міністра юстиції України». У наведеному прикладі йдеться про участь трьох посадових осіб в ухваленні рішення з даного питання, тобто про процедуру спільного підписання акта, яке надає йому юридичної чинності, і про розподіл відповідальності між ними.

Незастосування інституту контрасигнації відносно певного виду актів глави держави можна розглядати і як ознаку ширших його повноважень, і як презумпцію покладання на нього особистої юридичної і політичної відповідальності за видання актів на підставі здійснення главою держави своїх самостійних повноважень;

### *Акти Кабінету Міністрів України*

Кабінет Міністрів України на основі Конституції та законів України, указів і розпоряджень Президента України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, обов'язкові для виконання на території України (ст. 117 Конституції України).

Акти уряду, які мають нормативний характер або з питань, що мають важливе чи загальне значення, видаються у формі постанов, а акти, які мають індивідуальний характер або з організаційних чи інших питань діяльності Кабінету Міністрів, видаються у формі розпоряджень.

З ініціативою прийняття актів Кабінету Міністрів має право виступити кожен член уряду.

Підготовка проектів актів Кабінету Міністрів здійснюється міністерствами за участю інших центральних органів виконавчої влади, а також, за згодою, народних депутатів України, науковців, інших фахівців. Якщо до підготовки проекту потрібно залучити представників кількох міністерств, Прем'єр-міністр України або один з віце-прем'єр-міністрів формує міжвідомчу робочу групу для підготовки проекту.

Про створення робочих груп інформується Президент та відповідні комітети Верховної Ради, представники якої у випадку згоди включаються до складу робочих груп на безоплатній основі.

Усі проекти нормативних актів, підготовлені для розгляду Кабінетом Міністрів України, надсилаються одному з віце-прем'єр-міністрів згідно з розподілом повноважень між ними.

Віце-прем'єр-міністр України у разі незгоди з отриманим проектом дає його ініціатору аргументовану відповідь у письмовій формі в 10-денний строк. У разі схвалення віце-прем'єр-міністром отриманого проекту нормативного акта він надсилає його на експертизу Міністерству юстиції та відповідним центральним органам виконавчої влади України.

Проект нормативного акта може бути надісланий на експертизу або для дачі висновків у наукові установи, місцевим державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування, об'єднанням громадян та іншим організаціям чи окремим фахівцям, а також опублікований. за рішенням віце-прем'єр-міністра, для обговорення та збору пропозицій.

За результатами експертизи проекту нормативного акта, віце-прем'єр-міністр візує його і разом з висновками експертизи направляє на розгляд Кабінету Міністрів України.

Процедура розгляду питань та прийняття відповідних актів визначається Законом “Про Кабінет Міністрів України”.

З кожного питання порядку денного засідання Кабінету Міністрів Прем'єр-Міністр визначає доповідача або співдоповідача. Після доповіді відбувається обговорення проекту рішення. У разі необхідності на засідання Кабінету Міністрів України запрошуються і заслуховуються відповідні фахівці.

Рішення у формі постанов та розпоряджень приймаються шляхом голосування на засіданнях Кабінету Міністрів України.

Постанови Кабінету Міністрів України приймаються більшістю голосів від загальної чисельності Кабінету Міністрів. Розпорядження приймаються більшістю голосів членів Кабінету Міністрів, присутніх на засіданні. За рівної кількості голосів голос Прем'єр-Міністра є вирішальним.

У разі невідтримання проекту рішення Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністром, воно не може бути прийняте.

Постанови Кабінету Міністрів України, підписані Прем'єр-Міністром, надсилаються Міністерству юстиції для включення їх в Єдиний державний реєстр нормативних актів у порядку, визначеному законом, та офіційного оприлюднення в Офіційному віснику України.

Постанови Кабінету Міністрів набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо ними не встановлено більш пізній строк набрання чинності. У випадках, передбачених законом, постанови Кабінету Міністрів України або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом і не визначають прав і обов'язків громадян, не підлягають опублікуванню і набирають чинності з дня прийняття, якщо ними не встановлено більш пізній строк набрання чинності.

Розпорядження Кабінету Міністрів набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо ними не встановлено інше, але не раніше дня їх прийняття. Розпорядження Кабінету Міністрів України доводяться до відома їх виконавців Секретаріатом Кабінету Міністрів і в разі необхідності офіційно оприлюднюються.

Міністерства та інші центральні органи державної виконавчої влади на підставі загального Положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України в межах своїх повноважень та на виконання актів законодавства видають накази, організують і контролюють їх виконання.

У випадках, передбачених законодавством, рішення міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади є обов'язковим для виконання центральними і місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами,

підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності, і громадянами.

Нормативно-правові акти міністерства та інших центральних органів виконавчої влади підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України в порядку, встановленому законодавством.

Міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади у разі потреби видають разом з іншими центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та представницькими органами спільні акти.

### *Відомчий акт*

Відомчий акт – підзаконний нормативний акт (указ, інструкція, нормативний наказ та ін.), що видається в межах компетенції того чи іншого органу виконавчої влади (міністерства, комітету, відомства), який містить вторинні (похідні) норми, що розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх підставі, спрямовані на їх виконання.

Характеристики відомчого акту: мобільність, охоплення окремих сторін суспільних відносин, безпосередність спілкування суб'єктів управління, швидкість інформованості адресатів виконання, оперативність виконання та ін.

Відомчі акти (акти конкретних міністерств, комітетів, фондів та ін.) мають внутрішнє, внутрішньовідомче юридичне значення:

- 1) видаються з питань, віднесених виключно до їх відання;
- 2) поширюються на осіб, які входять до сфери їхнього відання, тобто знаходяться в системі управлінської, службової та дисциплінарної підлеглості лише даних відомств.

Водночас акти деяких відомств (Міністерства фінансів, Фонду Держкоммайна, у певних межах – відомств, що відають транспортом, охороною громадського порядку) в силу їх статусу і делегованих їм прав можуть набувати загального, міжвідомчого значення.

Відомчі нормативні акти вступають у дію через 10 днів після їх державної реєстрації (внесення до Державного реєстру), яка здійснюється Міністерством юстиції України, якщо в них не передбачений пізніший строк, але не раніше їх офіційного дня оприлюднення.

Відомчі акти видаються у випадках, коли в межах сфери відання міністерства, комітету, відомства:

- а) нечітко, лише у загальних рисах, визначені права і обов'язки суб'єктів;
- б) є прогалини у певних аспектах взаємовідносин суб'єктів;
- в) прямо доручено законом (указом, постановою, розпорядженням) видати акт для конкретизації норми закону.

Призначення відомчих актів:

1) встановлення права одного суб'єкта і, відповідно, обов'язку іншого;

2) роз'яснення, конкретизація змісту (значення) прав або обов'язків, викладених у законі в загальних рисах;

3) розширення (звуження) змісту права одного суб'єкта і звуження (розширення) права іншого;

4) введення нових або доповнення старих вимог для здійснення суб'єктом свого права;

5) роз'яснення, конкретизація змісту (значення) контрольної функції органу управління, який знаходиться в сфері відання міністерства, комітету, відомства.

Відомчі акти мають певні позитивні риси: мобільність, охоплення всіх сторін суспільних відносин, безпосередність спілкування керівника і підлеглого, швидкість інформованості адресатів виконання і оперативність організації виконання та ін.

Захоплення створенням відомчих актів є показником двох негативних явищ:

- надмірного нормативного регулювання суспільних відносин;
- невисокої якості ухвалених законів.

Відомчі акти, ухвалені з перевищенням компетенції, є незаконними і необов'язковими до виконання. Наприклад, орган приватизації, що прийняв рішення про приватизацію орендованого державного майна без згоди орендаря, перевищив свої повноваження, і його рішення є незаконним. Такий акт підлягає скасуванню. До речі, в Україні наприкінці першого десятиліття XXI століття не розвинуто інститут юридичної відповідальності за правопорушення у сфері створення і застосування відомчих нормативних актів, які суперечать законам.

Серед нормативних актів є група таких, що не підлягають офіційному опублікуванню за рішенням правотворчих органів. Вони мають обмежувальні грифи (секретно). Наприклад, оперативно-розшукова діяльність до останнього часу регулювалася підзаконними актами, які становлять секретні або повністю секретні документи. Такі акти вступають у дію з моменту одержання їх виконавцями.

Слід зважити на те, що серед відомчих актів є багато ненормативних, індивідуальних управлінських актів, які містять індивідуальні розпорядження і вичерпують себе одноразовим застосуванням (наприклад, призначення на посаду, виділення бюджетних коштів). Індивідуальні відомчі акти, як правило, іменуються розпорядженнями, наказами, тоді як відомчі нормативні акти називаються інструкціями, циркулярами, взірцевими положеннями і статутами. Не слід їх ототожнювати. Накази і розпорядження міністерств, відомств, які мають разове розпорядче

значення, не містять нормативних розпоряджень, тому підзаконними нормативно-правовими актами вони не є.

Ненормативні – це індивідуальні управлінські акти, що містять індивідуальні розпорядження і вичерпують себе одноразовим застосуванням (наприклад, призначення на посаду, виділення бюджетних засобів).

#### *Підзаконний нормативний акт органу місцевого самоврядування.*

Нова система адміністративного управління ґрунтується на поєднанні двох підсистем – місцевого самоврядування і місцевих органів державної адміністрації. Вони видають підзаконні нормативні акти, які містять вторинні (похідні) норми, що розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх підставі, спрямовані на їх виконання в межах відповідної території.

Підзаконний нормативний акт органів місцевого самоврядування – акт-документ (наприклад, рішення), що видається в межах компетенції органу місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських, районних у містах, обласних і районних рад), який містить норми права, обов'язкові для населення самоврядних територій, а також для установ і організацій, які здійснюють діяльність у межах цих територій. Не аналізуючи практику діяльності органів місцевого самоврядування, чисто з теоретичних позицій цей правовий акт можна вважати правовим актом громадянського суспільства.

Підзаконні нормативні акти органів місцевого самоврядування:

- рішення сільських, селищних, міських, районних у містах, обласних і районних рад;
- рішення виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад;
- розпорядження сільських, селищних, міських голів;
- нормативні накази керівників відділів та управлінь виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад.

Слід зважити на те, що місцеві референдуми мають вищу юридичну чинність щодо інших нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Рішення сільських, селищних міських, районних у містах, обласних і районних рад вступають у дію з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлений пізніший строк введення цих рішень у дію.

Виконання актів місцевого самоврядування забезпечується заходами адміністративного впливу і захищається в судовому порядку.

Особливості актів місцевого самоврядування:

- територіальна обмеженість;
- самостійність у прийнятті рішень, що стосуються питань управління комунальною власністю, формування, затвердження і



виконання місцевого бюджету, установлення місцевих податків і зборів, здійснення охорони суспільного порядку та ін.;

- обов'язковість для розміщених на відповідній території підприємств, установ і організацій незалежно від відомчої підпорядкованості, а також для посадових осіб і громадян цієї території.

*Підзаконний нормативний акт місцевого органу виконавчої влади*

Підзаконний нормативний акт місцевих органів виконавчої влади – акт-документ (розпорядження, постанова, рішення, наказ), який видається в межах компетенції місцевого органу виконавчої влади (урядової адміністрації), містить норми права, обов'язкові для установ і організацій, які здійснюють діяльність у межах цих територій, а також для населення відповідної території. Це правовий акт держави на місцевому рівні.

Підзаконні нормативні акти місцевих органів виконавчої влади:

– акти (постанови, рішення і розпорядження) Ради Міністрів Автономної Республіки Крим є загальними в межах даної території для всього населення

– акти (розпорядження) місцевих виконавчих органів влади є обмежено-загальними.

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

Акти місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Голови місцевих державних адміністрацій на підставі закону “Про місцеві державні адміністрації” видають розпорядження одноосібно і несуть за них відповідальність згідно з законодавством. Проекти розпоряджень нормативно-правового характеру погоджуються з керівниками відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

Акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру, прийняті в межах їх повноважень, набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Ці акти доводяться до їх виконавців, а при потребі оприлюднюються.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому

порядку і набувають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян, мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набувають чинності з моменту їх оприлюднення.

Акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, рішенням Конституційного Суду, актам Президента та Кабінету Міністрів або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органів виконавчої влади або до суду.

Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції та законам України, рішенням Конституційного Суду, іншим актам законодавства або є недоцільними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом, Кабінетом Міністрів, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

Накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів державної адміністрації, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства, рішенням Конституційного Суду та актам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, можуть бути скасовані головою державної адміністрації, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади.

Нормативні акти відділів, управлінь, інших служб місцевих органів виконавчої державної влади, господарського управління і контролю, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер, вступають у дію через 10 днів після їх державної реєстрації. Реєстрація здійснюється управлінням юстиції обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, якщо в них не передбачений пізніший строк надання чинності, але не раніше дня їх офіційного оприлюднення.

### **Питання для самоконтролю:**

1. Акти як результат процедурної діяльності публічної адміністрації. Поняття актів публічної адміністрації.

2. Види актів управління (дії, бездіяльність, нормативні акти, індивідуальні адміністративні акти). Форми актів управління.

3. Сутність процедури правотворчості органів публічного адміністрування. Форми узгодження проектів актів управління.

4. Правове регулювання юридико-технічних вимог до актів управління.



## **ТЕМА 8. ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ ТА КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ**

### **8.1. Суб'єкти конституційного контролю.**

Функція захисту прав і свобод здійснюється органами конституційної юрисдикції шляхом використання трьох основних форм їхньої діяльності: за допомогою абстрактного, конкретного й індивідуального контролю відповідності конституції й закріпленим у ній правам і свободам людини та громадянина законів та інших нормативних актів, а також судових і адміністративних рішень.

Контроль – система відносин між органами публічної влади, за якої контролюючий орган може скасовувати акти підконтрольного органу.

Нагляд – система відносин, за якої наглядовий орган може лише звернути увагу піднаглядного органу на його помилку і принаймні призупинити дію його акта, але скасовувати або виправляти повинен сам піднаглядний орган.

Конституційний контроль – будь-яка форма перевірки на відповідність (несуперечність) конституції актів і дій органів публічної влади, а також громадських об'єднань, що здійснюють публічні функції або створені для участі в здійсненні публічної влади.

Конституційний контроль можливий лише там, де діє писане право, у тому числі писані конституції, положення яких мають вищу юридичну силу порівняно з будь-якими іншими національними та місцевими правоположеннями.

Контролю щодо несуперечності конституційним (органічним) законам, підлягають звичайні закони, прийняті на референдумі, внутрішньодержавні договори, акти виконавчої влади, акти самоврядування. Проводиться також перевірка відповідності національних законів міжнародним договорам. Крім того, здійснюється контроль актів і дій громадських об'єднань, на які держава поклала певні владні функції (палата виробників певних товарів може видавати сертифікати і допускати при цьому дискримінацію). Межі конституційного контролю охоплюють також створення та діяльність політичних громадських об'єднань, політичних партій.

Отже, контроль - це перевірка на відповідність конституції дій посадових осіб - президента, членів уряду, верховних суддів.

Конституційний контроль здійснюється и у формі індивідуальної або колективної скарги, що передбачає наділення індивіда – суб'єкта прав і свобод людини, а також різних об'єднань громадян, юридичних осіб правом подавати в конституційний суд скарги про порушення своїх прав і

свобод законами, нормативними актами, судовими рішеннями. Конституційна скарга виступає як важливий правовий засіб захисту індивіда від сваволі держави.

Органи конституційного контролю.

Залежно від конституційних рішень такими органами можуть бути: а) глава держави, парламент, уряд, суди загальної юрисдикції, адміністративні суди; б) спеціалізовані органи конституційного контролю, до яких входять або судові (наприклад, конституційна юстиція в багатьох європейських країнах), або квазісудові органи (наприклад, Конституційна рада у Франції та інших країнах).

Конституційний контроль, здійснюваний президентом, парламентом, урядом і подібними до них органами, називається іноді політичним, тому що зазначені органи здійснюють політичну діяльність.

Спеціалізовані судові органи конституційного контролю часто мають також інші повноваження – реалізують конституційну відповідальність вищих посадових осіб держави, виступають як виборчі суди, дають офіційне тлумачення конституції тощо.

У деяких мусульманських державах органи конституційного контролю складаються зі звичайних мусульманських юристів, усе законодавство перевіряється в таких країнах на предмет відповідності його критеріям ісламу.

Суб'єктами права на конституційне подання з питань відповідності Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим є Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України (підпис депутата не відкликається), Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Суб'єктами права на конституційне подання з питань дачі висновків Конституційним Судом України щодо відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України є *Президент України*; щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених статтями 111 та 151 Конституції України; відповідності проекту закону про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України; порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України – *Верховна Рада України*; щодо відповідності Конституції України чинних

міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість – *Кабінет Міністрів України*; щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України – *Президент України*, не менш як *сорок п'ять народних депутатів України* (підпис депутата не відкликається), *Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховний Суд України, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування.*

Від імені колегіального органу, який відповідно до чинних законів має право вносити клопотання до Конституційного Суду України, конституційне подання підписує та направляє до Суду його керівник у відповідності з прийнятим цим органом спеціальним рішенням про це.

За результатами обговорення питання про включення законопроекту про внесення змін до Конституції України до порядку денного сесії Верховна Рада України, приймаючи рішення про включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради, одночасно приймає рішення про звернення до Конституційного Суду України про надання Конституційним Судом України відповідного висновку.

Питання про доцільність звернення Кабінету Міністрів України до Конституційного Суду України попередньо розглядається на засіданні Кабінету Міністрів України. Пропозиції стосовно вирішення такого питання готуються та вносяться членами Кабінету Міністрів України і повинні містити правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності чинного міжнародного договору України чи міжнародного договору, що вноситься до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість, або необхідності офіційного тлумачення Конституції України чи закону України (§ 139 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950);

Рішення про звернення до Конституційного Суду України з питань конституційності законів та інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України приймає Пленум Верховного Суду України (пункт 5 частини другої статті 45 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Рішення про звернення до Конституційного Суду України з питань офіційного тлумачення Конституції України та законів України Верховна Рада Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування приймають на своїх сесіях.

При наданні відомостей про правовий акт, конституційність якого (окремих його положень) оспорується чи який потребує офіційного тлумачення, необхідно брати до уваги, зокрема, таке.

При оспорюванні положень акта, яким до іншого нормативного акта вносяться зміни, необхідно враховувати, що ці положення після набрання ними чинності стають невід'ємною частиною норм, до яких внесено зміни. Тому на предмет відповідності Конституції України (конституційності) оскаржуються не положення нормативного акта, що вносить зміни, а акта, який зазнав змін. При недодержанні цієї вимоги Конституційний Суд України констатує, що суб'єкт права на конституційне подання невірно вказав номер, дату та відомості про опублікування правового акта.

#### *Перевірка конституційності законів та інших правових актів*

Відповідно до Конституції України, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (стаття 8 Конституції України). Засобом забезпечення верховенства Основного закону держави є діяльність Конституційного Суду України щодо вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, а також правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Ця діяльність здійснюється Конституційним Судом України на підставі частини першої статі 150 Конституції України, а також пункту 1 статі 13 Закону України "Про Конституційний Суд України".

Перевірка відповідності Конституції України законів та інших актів здійснюється Конституційним Судом України в межах реалізації функції конституційного контролю у формі конституційного правосуддя. Це повноваження посідає центральне місце в компетенції органу конституційної юстиції не лише в Україні, але й в абсолютній більшості зарубіжних країн незалежно від обраної моделі судового конституційного контролю. Зрештою, це закономірно з історичної точки зору, адже конституційне правосуддя і виникло саме як перевірка відповідності Конституції (конституційності) актів парламенту.

Відповідність Конституції держави певних правових актів охоплюється поняттям конституційності. По суті, ці терміни є тотожними, що й знайшло своє відображення в статі 150 Конституції України. Втім, в правовій науці конституційність розглядається як загальна вимога, яка характеризує режим так званої конституційної законності й полягає у неухильному виконанні і дотриманні конституції усіма суб'єктами права, правильному застосуванні її норм органами влади і посадовими особами.

Об'єктом конституційного контролю, що здійснюється Конституційним Судом України відповідно до частини першої статті 150 Конституції України і пункту 1 статі 13 Закону України "Про Конституційний Суд України", є: 1) закони та інші правові акти

Верховної Ради України; 2) акти Президента України; 3) акти Кабінету Міністрів України; 4) правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Як і система повноважень Конституційного Суду, цей перелік об'єктів конституційного контролю є закритим, тобто вичерпним. Це означає, що Конституційний Суд України не може перевіряти конституційність інших актів, крім тих, що зазначені вище.

Повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а також Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо прийняття чи видання відповідних актів передбачені Конституцією України (стаття 91, частина третя і четверта статті 106, стаття 117, 135). Так, Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України (стаття 91 Конституції України). Проте предметом розгляду у Конституційному Суді України, можуть бути не всі акти парламенту, а лише ті, які передбачені частиною першою статті 150 Конституції України і пунктом 1 статті 13 Закону України “Про Конституційний Суд України”, тобто тільки закони та інші правові акти Верховної Ради України. Правовими слід вважати ті акти єдиного в Україні законодавчого органу, які містять в собі норми права. Такими є постанови Верховної Ради України, проте не є заяви, звернення тощо. Незважаючи на те, що чинна Конституція України прийнята Верховною Радою України, її положення проте не можуть бути предметом перевірки Конституційним Судом, оскільки Основний закон держави є тим зразком чи еталоном, з яким орган конституційної юрисдикції порівнює інші акти, вирішуючи питання про їх конституційність, тобто відповідність Конституції.

Акти Президента України – це укази і розпорядження, які видає Президент України на основі та на виконання Конституції України і законів України та які є обов'язковими до виконання на території України (частина третя статті 106 Конституції України).

Акти Кабінету Міністрів України – це постанови і розпорядження, які видає Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції і які є обов'язковими до виконання (частина перша статті 117 Конституції України). Правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим – це рішення та постанови, які приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень і які є обов'язковими до виконання в Автономній Республіці Крим (частина друга статті 136 Конституції України). Юрисдикція Конституційного Суду України з питань про відповідність Конституції України (конституційність) поширюється на закони України та інші правові акти Верховної Ради України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, прийняті, як до, так і після



набуття чинності Конституцією України. Крім цього, відповідно до підпункту 2 пункту 3 розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про Конституційний Суд України” та Рішення Конституційного Суду України від 23 червня 1997 року, юрисдикція Конституційного Суду України поширюється і на нормативні акти Президії Верховної Ради України, прийняті до набуття чинності Конституцією України. Юрисдикція Конституційного Суду України з питань про відповідність Конституції України (конституційність) не поширюється на закони України про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності.

Перевірці на предмет відповідності Конституції України підлягають лише ті закони та інші правові акти, які набрали чинності, тобто оцінка законів та інших правових актів на предмет їх конституційності здійснюється Конституційним Судом України тільки в порядку наступного (репресивного) конституційного контролю. Виходячи з принципу поділу влади (стаття 6 Конституції України) повноваження Конституційного Суду України не дозволяють йому втручатись у стадії правотворчого (законодавчого) процесу, здійснювати попередній контроль.

Не можуть бути об’єктом конституційного контролю Конституційного Суду України проекти правових актів, крім відповідно до статті 159 Конституції України законопроектів про внесення змін до Конституції України. За змістом статей 150 і 152 Конституції України об’єктом конституційного контролю Конституційного Суду України можуть бути тільки закони та інші правові акти, які не втратили чинності.

Не можуть бути перевірки, що здійснюється Конституційним Судом України, закони, прийняті всеукраїнським референдумом. Проте акти Верховної Ради України та акти Президента України, прийняті відповідно до їх повноважень, встановлених Конституцією України, про призначення референдуму, є об’єктами конституційного контролю Конституційного Суду України. Варто зауважити, що Конституційний Суд України не вирішує питання відповідності актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим законам та іншим правовим актам Верховної Ради України, міжнародним договорам. До його повноважень належить вирішення лише питань про відповідність Конституції України (конституційності) актів цих органів.

Конституційний Суд України також не уповноважений вирішувати питання як конституційності, так і законності актів органів влади, не зазначених у пункті 1 частини першої статті 150 Конституції України. Такими актами є рішення органів місцевого самоврядування, акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, акти органів прокуратури України, акти судів загальної юрисдикції тощо. Згідно з статтею 14 Закону, до повноважень

Конституційного Суду України не належать питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції. Так, наприклад, захист трудових прав особи, звільненої з посади указом Президента чи постановою Кабінету Міністрів України здійснюється не Конституційним Судом України, а відповідними судами загальної юрисдикції. Конституційний Суд України перевіряє відповідність законів та інших правових актів чинній Конституції України і не уповноважений перевіряти відповідність правових актів колишній Конституції України.

За час своєї діяльності (станом на 1 листопада 2006 р.) Конституційний Суд України вирішив питання щодо конституційності 242 правових актів, у тому числі 166 правових актів Верховної Ради України, 41 акта Президента України, 19 постанов Кабінету Міністрів України, 15 правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Неконституційними повністю або частково визнано 75 правових актів. В межах перевірки конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, а також правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституційний Суд України вирішує також *спори про компетенцію* конституційних органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Тобто вирішення спорів про компетенцію не є окремим повноваженням Конституційного Суду України. Такі спори він розглядає, реалізуючи своє повноваження щодо перевірки конституційності відповідних правових актів. Це означає, що Конституційний Суд України уповноважений вирішувати лише такі спори про компетенцію, які є результатом колізії правових норм, створених різними органами в порядку реалізації своїх повноважень. Конституційний Суд України не розглядає спорів про компетенцію, які виникли в результаті вчинення відповідними органами дій правового характеру без видання правових актів. Виділяють такі види спорів про компетенцію: - якщо суб'єкт звернення вважає, що прийняття правового акта належить до його повноважень, а не будь-якого іншого органу влади; - якщо суб'єкт звернення вважає, що оспорювані повноваження мають здійснювати інші органи влади. Як свідчить практика діяльності Конституційного Суду України, спори щодо меж повноважень різних органів державної влади зумовлені здебільшого прогалинами у законодавстві, яке визначає обсяги таких повноважень.

У справах цієї категорії Конституційний Суд України прийняв 30 рішень, з них 20 рішень - за поданням народних депутатів України, 8 - за поданням Президента України, 2 - за поданням Верховного Суду України. Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність

Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів з точки як матеріальної, тобто змістовної, їх перевірки, так і формальної, тобто перевірки відповідності встановленій Конституцією України процедурі їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Підставами для прийняття Конституційним Судом України рішення щодо неконституційності правових актів повністю чи в їх окремих частинах, згідно з статтею 15 Закону України “Про Конституційний Суд України”, є: - невідповідність Конституції України; - порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності; - перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті. Невідповідність Конституції України як підстава для визнання правових актів неконституційними полягає у невідповідності їх змісту Конституції України. При цьому мається на увазі як буквальна неузгодженість, так і невідповідність цілям і принципам, закріпленим у Основному законі держави. Порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності правовими актами встановлюється, головним чином, за допомогою двох критеріїв. Перший - процесуально-процедурний означає перевірку Конституційним Судом України відповідності вимогам Конституції України процедури прийняття, підпису, надрукування і введення в дію оцінюваного акта. Другий - це критерій належної форми нормативного акта. Тобто, по-перше, його форма повинна відповідати тому виду актів, які може приймати відповідний орган державної влади і, по-друге, форма акта має відповідати його змісту в залежності від предмета, обсягу та мети правового регулювання. Для констатації перевищення конституційних повноважень при прийнятті акта необхідно встановити: чи входять питання, врегульовані даним нормативно-правовим актом, у сферу повноважень певної гілки влади, державного органу чи посадової особи; якщо це повноваження є делегованим, то чи не порушив Конституцію України (перевищивши свої конституційні повноваження) орган, що їх делегував; чи не був прийнятий акт суб'єктом одноособово, коли для цього передбачено узгодження дій декількох суб'єктів; повноваження з прийняття акта повинні бути чітко визначені в законодавстві, а не виводитися із загального його змісту чи з правового статусу або соціального призначення державного органу, посадової особи; в будь-якому разі остаточним і вирішальним мірилом оцінки повинні бути нормативні приписи Основного Закону України, а не положення законів або підзаконних актів. Розгляд і вирішення питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Конституційний Суд України здійснює не за власною ініціативою, а за зверненнями (конституційними поданнями) певних суб'єктів. Такими суб'єктами є Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України,

Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Звернення заявників, які не наділені Конституцією України правом на конституційне подання з питань конституційності законів та інших правових актів, Конституційний Суд не приймає. Конституція України не передбачає права громадян України, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб на звернення до Конституційного Суду України щодо неконституційності законів та інших правових актів. Фізичні і юридичні особи можуть з цих питань звертатись до Президента України, який є гарантом прав і свобод людини і громадянина, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або інших суб'єктів права на звернення до Конституційного Суду України. Порушувати питання про конституційність правових норм, що підлягають застосуванню у конкретній справі, можуть суди загальної юрисдикції. При цьому вони звертаються до Конституційного Суду України не безпосередньо, а через Верховний суд України. Відповідний порядок визначений постановою Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року “Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя”. Згідно з пунктом 9 цієї постанови, у разі невизначеності в питанні про те, чи відповідає Конституції України застосований закон або закон, який підлягає застосуванню в конкретній справі, суд за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою зупиняє розгляд справи і звертається з мотивованою ухвалою (постановою) до Верховного Суду України, який відповідно до статті 150 Конституції може порушувати перед Конституційним Судом України питання про відповідність Конституції законів та інших нормативно-правових актів. Таке рішення може прийняти суд будь-якої інстанції в будь-якій стадії розгляду справи. Закони, інші правові акти або ж їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність (частина друга статті 152 Конституції України). Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку. Рішення Конституційного Суду України про відповідність Конституції України законів та інших правових актів є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені. Невиконання рішень Конституційного Суду України тягне за собою відповідальність згідно з законом.

## **8.2. Адміністративна юстиція**

Адміністративна юстиція — це встановлений законом порядок розгляду й вирішення в судовій процесуальній формі справ, що виникають

у сфері державного управління між громадянами чи юридичними особами з одного боку та органами виконавчої влади й місцевого самоврядування (посадовими особами) — з іншого, здійснюваний загальними або спеціально створеними для вирішення правових спорів судами.

У цілому адміністративна юстиція становить один із засобів обмеження виконавчої влади, а адміністративні суди — засіб реалізації принципу розподілу влади, додатковий захисний механізм суб'єктивних прав і свобод громадян.

Потребу кардинального реформування системи адміністративно-юрисдикційних органів обумовлено низкою чинників.

Насамперед це недостатньо високий якісний рівень розгляду справ про адміністративні правопорушення колегіальними органами (адміністративними комісіями, виконкомами сільських і селищних рад). Навряд чи можна говорити про високий професіоналізм їх членів, що працюють у цих органах на громадських засадах.

Не завжди об'єктивно розглядають справи й органи, які здійснюють контрольно-наглядові функції (наприклад, різні державні інспекції), оскільки часто йдеться про невиконання певних приписів цих же органів, а їх посадові особи в багатьох випадках не мають юридичної освіти, що говорить про невисокий рівень правової підготовки працівників адміністративно-юрисдикційних органів.

### **Предметна і територіальна підвідомчість адміністративних судів**

Місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, визначені процесуальним законом.

Місцеві адміністративні суди розглядають справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи).

Апеляційні суди діють як суди апеляційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, - як суди першої інстанції, з розгляду цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення.

Апеляційними судами з розгляду господарських справ, апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є відповідно апеляційні господарські суди та апеляційні адміністративні суди, які утворюються у відповідних апеляційних округах.

### ***Повноваження апеляційного суду***

#### **1. Апеляційний суд:**

1) здійснює правосуддя у порядку, встановленому процесуальним законом;

2) аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, інформує про результати узагальнення судової практики відповідні місцеві суди, Верховний Суд;

3) надає місцевим судам методичну допомогу в застосуванні законодавства;

4) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Верховний Суд - найвищий суд у системі судоустрою України

1. Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

2. Верховний Суд:

1) здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, - як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, встановленому процесуальним законом;

2) здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики;

3) надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою;

4) надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я;

5) звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України;

6) забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом;

7) здійснює інші повноваження, визначені законом.

*У структурі Верховного суду України діє - Касаційний адміністративний суд.*

У Касаційному адміністративному суді обов'язково створюються окремі палати для розгляду справ щодо:

1) податків, зборів та інших обов'язкових платежів;

2) захисту соціальних прав;

3) виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

*Порядок звернення до суду регламентований процесуальним законодавством, зокрема Кодексом адміністративного судочинства України (надалі – КАС).*

Так, ст.2 КАС визначає, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого

самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

1) адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам;

2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

3) усі адміністративні справи у спорах фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням та інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг.

Окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам.

Справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача.

Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму.

У разі невизначеності цим Кодексом предметної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача. (ст.18 КАС)

Статтею 19 КАС визначаються правила територіальної підсудності адміністративних справ. Адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. Адміністративні справи з приводу оскарження правових актів

індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача. Адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних

повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України; адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, їхня посадова чи службова особа; а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. У разі невизначеності цим Кодексом територіальної

підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача.

Стаття 181 КАС передбачає особливості провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби. Учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду із позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби порушено їхні права, свободи чи інтереси, а також якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб.

Позовну заяву може бути подано до суду:

у десятиденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів;

у триденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів, у разі оскарження постанови про відкладення провадження виконавчих дій.

Відповідачем у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби є відповідний орган державної виконавчої служби.

Про подання позовної заяви суд повідомляє відповідача не пізніше ніж наступного дня після відкриття провадження у справі.

Адміністративна справа з приводу рішень, дій або



бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби вирішується судом протягом десяти днів після відкриття провадження у справі.

Стаття 106 КАС встановлює вимоги до позовної заяви

У позовній заяві зазначаються:

1) найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява;

2) ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;

3) ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі;

4) зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги;

5) у разі необхідності - клопотання про звільнення від сплати судового збору; про звільнення від оплати правової допомоги і забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі у забезпеченні правової допомоги; про призначення судової експертизи; про витребування доказів; про виклик свідків тощо;

б) перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач зазначає докази, про які йому відомо і які можуть бути використані судом.

До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів, документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати.

Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її підписання.

Якщо позовна заява подається представником, то у ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є. Одночасно з позовною заявою подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника.

### **8.3 Характеристика стадій адміністративного судочинства**

Властивістю будь-якого юридичного процесу є стадійність, тобто структурно обумовлена послідовність процесуальних дій. Проходження справи в адміністративному суді теж має стадійний характер.

*Зокрема, можна виділити наступні стадії адміністративного судочинства:*

1. Звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі.

2. Підготовче провадження.

3. Судовий розгляд та ухвалення судового рішення.

4. Перегляд судового рішення (апеляційний порядок; касаційний порядок; перегляд рішення Верховним Судом України; за нововиявленими обставинами).

5. Виконання судового рішення.

Однак, при цьому варто зауважити, що КАС встановлює певні особливості розгляду окремих категорій справ, що накладає відповідний відбиток і на процес у цих справах в цілому. Регламентації особливостей провадження в окремих категоріях адміністративних справ присвячена глава 6 розділу III КАС (ст.ст. 171 - 183-4). Так, певні особливості мають провадження:

1) у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень;

2) у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

3) у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності;

4) у справах, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму (зокрема, у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, щодо уточнення списку виборців, щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, які порушують законодавство про вибори та референдум, щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу тощо;

5) у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності;

6) у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби;

7) у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання;

8) у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання;

9) у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розмішені, з мотивів суспільної необхідності;

10) скорочене провадження;

11) у справах про звернення органів державної податкової служби;

12) у справах за зверненням Служби безпеки України щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них.

Звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі є початковою стадією зазначеного процесу

Згідно з принципом диспозитивності адміністративний суд позбавлений права ініціювати процес, і судовий адміністративний процес розпочинається зі звернення до адміністративного суду особи, яка вважає, що її права, свободи та інтереси порушено. Судове провадження в адміністративній справі ініціюється шляхом подання такою особою адміністративного позову. Отже, *адміністративний позов* - це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. У процесі підготовки попередніх *проектів* Адміністративно-процесуального кодексу (саме таку назву КАС мав раніше) питання назви процесуального документа, з яким звертатимуться до адміністративного суду, було дискусійним, зокрема пропонувалися такі назви, як скарга, заява та позов.

До адміністративного суду має право звернутися кожна особа, якщо вона вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси. У випадках, встановлених законом, до суду можуть звертатися органи та особи, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб. Суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду у випадках, передбачених Конституцією та законами України. Для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється 6-місячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Для захисту прав, свобод та інтересів особи КАС та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її

проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк. Якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, для звернення до адміністративного суду встановлюється місячний строк, який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів, встановлюється місячний строк. Адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд за заявою особи, яка його подала, не знайде підстав для поновлення строку, про що постановляється ухвала.

Особа звертається до суду з адміністративним позовом у формі письмової заяви безпосередньо або через пошту, крім того, письмова позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позовної заяви, наданого судом. У свою чергу, безпосередність означає подання позовної заяви до канцелярії суду, де її невідкладно реєструють. Також безпосередність вимагає, щоб заява особи про захист її прав не надходила до суду внаслідок її пересилання "за належністю" державним органам, органам місцевого самоврядування, об'єднанням громадян тощо. Форма та зміст позовної заяви визначаються у ст. 105 КАС.

Питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом 3 днів з дня надходження позовної заяви до адміністративного суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків позовної заяви, у разі залишення позовної заяви без руху, та не пізніше 2 днів з дня отримання судом у порядку, передбаченому ч. 3 ст. 107 КАС, інформації про місце проживання (перебування) фізичної особи.

Про залишення позовної заяви без розгляду, відкриття провадження у справі чи відмову у відкритті провадження у справі суддя постановляє ухвалу.

Копія ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі невідкладно після постановлення надсилається особам, які беруть участь у справі, разом з витягом про їхні процесуальні права та обов'язки, встановлені ст.ст. 49, 51 КАС. Відповідачам та третім особам, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, надсилаються також копії позовної заяви та доданих до неї документів.

У разі, коли суддя встановив, що позовну заяву подано із порушенням встановлених вимог, він постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху, у якій зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення

недоліків. Копія ухвали про залишення позовної заяви без розгляду невідкладно надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та усіма доданими до неї матеріалами. Така ухвала може бути оскаржена особою, яка подала позовну заяву. Підстави для повернення позовної заяви визначені у ст. 108 КАС. Суддя також може відмовити у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо: 1) заяву належить розглядати не в порядку адміністративного судочинства; 2) у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили: постанова суду чи ухвала суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, про закриття провадження в такій справі у зв'язку з відмовою від адміністративного позову або примиренням сторін; 3) настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва. Про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі суддя постановляє ухвалу.

Підготовче провадження - друга за розвитком судочинства стадія адміністративного процесу. Завдання цієї стадії - визначити спірні питання між сторонами та можливості щодо примирення, а за відсутності у сторін бажання примиритися - зібрати увесь доказовий матеріал, який слід дослідити на стадії судового розгляду, з тим, щоб розглянути і вирішити справу в одному судовому засіданні протягом розумного строку. Підготовка справи до судового розгляду є однією з умов своєчасного та правильного їх вирішення. Обсяг підготовки справ, а також характер процесуальних дій, що здійснюються на цій стадії, залежать від обставин та складності кожної конкретної справи. Підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі.

Суд до судового розгляду адміністративної справи вживає заходів для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку. З цією метою суд може: 1) прийняти рішення про витребування документів та інших матеріалів; навести необхідні довідки; провести огляд письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доставити до суду; призначити експертизу, вирішити питання про необхідність залучення свідків, спеціаліста, перекладача; 2) прийняти рішення про обов'язковість особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні, про залучення третіх осіб до справи; 3) викликати на судовий розгляд адміністративної справи свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів; 4) прийняти рішення про проведення попереднього судового засідання. За обґрунтованим клопотанням позивача суддя вживає заходів щодо невідкладного розгляду

і вирішення справи. У такому разі виклик осіб, які беруть участь у справі, чи повідомлення про постановлені судом ухвали здійснюються за допомогою кур'єра, телефону, факсу, електронної пошти чи іншого технічного засобу.

Метою проведення попереднього судового засідання є з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку. Попереднє судове засідання проводиться суддею, який здійснює підготовку справи до судового розгляду, за участю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі. Для врегулювання спору суд з'ясовує, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи не визнає відповідач адміністративний позов, і роз'яснює сторонам можливості щодо примирення. Якщо спір не вдалось врегулювати, суд: 1) уточнює позовні вимоги та заперечення відповідача проти адміністративного позову; 2) з'ясовує питання про склад осіб, які братимуть участь у справі; 3) визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати; 4) з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання; 5) вчиняє інші дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду.

За наслідками підготовчого провадження суд може постановити ухвалу про: 1) залишення позовної заяви без розгляду; 2) зупинення провадження у справі; 3) закриття провадження у справі; 4) закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду.

Третьою і центральною стадією адміністративного судочинства є судовий розгляд справи та ухвалення судового рішення, під час якої досліджуються матеріали справи та вирішується публічно-правовий спір між сторонами. Розгляд адміністративної справи є змістом цієї стадії, а судове засідання - процесуальною формою розгляду справи. Регламентації цієї стадії присвячено гл. 3 (ст.ст. 122-154) КАС. Завданням стадії судового розгляду є з'ясування позицій сторін, дослідження доказів в адміністративній справі з метою встановлення на їх основі обставин, необхідних для вирішення спору, та відповідних правовідносин. Для ефективного судового розгляду суд насамперед повинен визначити норми права, які може бути застосовано до спірних правовідносин. Досягнення мети судового розгляду можливе лише у випадку здійснення його у чіткій відповідності з вимогами адміністративного процесуального законодавства, з дотриманням належної процесуальної форми.

Судове засідання проводиться у спеціально обладнаному приміщенні - залі судових засідань. Окремі процесуальні дії в разі необхідності можуть вчинятися за межами приміщення суду. Адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з

дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено КАС. Справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби розглядаються та вирішуються протягом розумного строку, але не більше 20 днів з дня відкриття провадження у справі. Слід звернути увагу на ч. 4 ст. 122 КАС, яка встановлює, що особа, яка бере участь у справі, має право заявити клопотання про розгляд справи за її відсутності. Якщо таке клопотання заявили всі особи, які беруть участь у справі, судовий розгляд справи здійснюється в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами.

Розгляд справи в судовому засіданні провадиться шляхом *послідовного вчинення* судом і учасниками процесу комплексу процесуальних дій, що становлять певні частини (підстадії, етапи), кожна з яких має свої завдання і зміст:

1) підготовча стадія (регламентується ст.ст. 122-134 КАС) - відкривається судове засідання головуючим, який оголошує, яка справа розглядається, встановлюється, хто з учасників справи прибув до судового засідання, хто не прибув, з якої причини. Ця стадія зумовлює ефективність проведення судового засідання. Процесуальні дії, що їй притаманні, спрямовані на перевірку наявності всіх умов, необхідних для розгляду й вирішення адміністративної справи в цьому судовому засіданні (чи може адміністративна справа бути розглянута за такого складу суду, за такої явки учасників процесу, за наявності таких доказів).

Далі встановлюється особа перекладача, роз'яснюються його права і приводять його до присяги, повідомляється про повне фіксування судового процесу, встановлюються особи тих, хто прибув у судове засідання, а також перевіряються повноваження посадових і службових осіб, їхніх представників, оголошується склад суду і роз'яснюються права відводу;

2) початок судового розгляду справи по суті: головуючий доповідає в справі про зміст позовних вимог, про визнання сторонами певних обставин під час підготовчого провадження, після чого він з'ясовує: чи підтримує позивач адміністративний позов, чи визнає його відповідач та чи не бажають сторони примиритися. При розгляді справи за відсутності особи, яка бере участь у справі, головуючий у судовому засіданні доповідає про її позицію щодо позовних вимог, якщо вона викладена в письмових поясненнях. Позивач може відмовитися від адміністративного позову, а відповідач - визнати адміністративний позов протягом всього часу судового розгляду, зробивши усну заяву. Якщо відмову від адміністративного позову чи визнання адміністративного позову викладено в адресованій суду письмовій заяві, ця заява приєднується до справи. Сторони можуть примиритися протягом всього часу судового розгляду або заявити клопотання про надання їм часу для примирення. Позивач може протягом всього часу судового розгляду збільшити або

зменшити розмір позовних вимог, подавши письмову заяву, яка приєднується до справи. До початку судового розгляду справи по суті позивач може змінити підставу або предмет адміністративного позову, подавши письмову заяву, яка приєднується до справи. Заява про зміну позовних вимог повинна відповідати вимогам, які встановлені КАС для позовних заяв. У разі невідповідності такої заяви вимогам ст. 106 КАС суд своєю ухвалою повертає її позивачу. Ухвала суду, постановлена за результатами розгляду питання про прийняття заяви про зміну позовних вимог, окремо не оскаржується. Суд за клопотанням відповідача оголошує перерву в судовому засіданні та надає відповідачеві строк, достатній для його підготовки до справи у зв'язку зі зміною позивачем позовних вимог (ст. 137 КАС);

3) дослідження обставин справи і перевірка доказів (розгляд справи по суті - ст.ст. 138-151 КАС) на цій стадії здійснюється дослідження доказів, предметом доказування є обставини, якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення або які мають інше значення для вирішення справи та які належить встановити при ухваленні судового рішення у справі. Докази повинні відповідати ряду вимог. Так, вони мають бути належними, тобто такими, що містять інформацію про предмет доказування; допустимими, тобто отриманими відповідно до вимог закону, підтвержені певними засобами доказування. Не потребують доказування в адміністративному судочинстві обставини, які є: загальновідомі (глобальні, загальнодержавні та локальні); преюдиціальні; визнані сторонами.

Для встановлення обставин, зазначених у ч. 1 ст. 138 КАС, у судовому засіданні заслуховуються пояснення осіб, які беруть участь у справі, показання свідків, досліджуються письмові та речові докази, у тому числі носії інформації із записаною на них інформацією, висновки експертів. Суд, заслухавши пояснення сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, встановлює порядок дослідження доказів, якими вони обґрунтовують свої вимоги і заперечення. Також на цій стадії суд, за умов, передбачених ст. 150 КАС, може відкласти розгляд справи або оголосити перерву. Якщо розгляд справи було відкладено, новий її розгляд починається спочатку. Якщо сторони не наполягають на повторенні пояснень осіб, які беруть участь у справі, наданих раніше, якщо склад суду не змінився і до участі в справі не було залучено третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, суд продовжує провадження у справі зі стадії, на якій розгляд справи було відкладено. Якщо в розгляді справи було оголошено перерву, провадження у справі після її закінчення продовжується зі стадії, на якій воно було перервано;

4) судові дебати (це персоніфіковане звернення сторін та інших учасників адміністративної справи із промовами в судовому засіданні) -



здійснюються згідно зі ст. 152 КАС і суттєвих особливостей не мають. Завданням завершальної частини (судових дебатів) є підбиття підсумків проведеного з'ясування обставин справи та перевірки їх доказами особами, які беруть участь у розгляді адміністративної справи. Судові дебати складаються з промов осіб, які беруть участь у справі. У цих промовах можна посилатися лише на обставини і докази, які досліджені в судовому засіданні. У дебатах першим надається слово позивачеві, його представнику, а потім - відповідачеві, його представнику. Третя особа, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, її представник виступають після сторін у справі. Треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, їхні представники виступають у дебатах після особи, на стороні якої вони беруть участь. За клопотанням сторін чи третіх осіб у дебатах можуть виступати лише їхні представники. Суд може встановити регламент промов осіб, які беруть участь у справі, який визначає їх тривалість. Головуючий у судовому засіданні може зупинити промовця лише тоді, коли він виходить за межі справи, що розглядається. З дозволу суду після закінчення судових дебатів промовці можуть обмінятися репліками. Однак на відміну від Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК) (ст. 193), КАС не закріплює право останньої репліки відповідача та його представника;

5) ухвалення рішення (вихід адміністративного суду після судових дебатів до нарадчої кімнати для ухвалення рішення із забезпеченням таємниці нарадчої кімнати (ст.ст. 153-154 КАС). При ухваленні судового рішення ніхто не має права бути присутнім у нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу (ст. 154 КАС).

Суд вправі перервати нараду лише для нічного відпочинку. Під час перерви судді не мають права спілкуватися з особами, які беруть участь у справі. Під час перебування в нарадчій кімнаті суддя не має права розглядати інші судові справи. Судді не мають права розголошувати хід обговорення та ухвалення рішення в нарадчій кімнаті. Таємниця нарадчої кімнати відіграє подвійну роль. Вона, по-перше, забезпечує належність винесення судового рішення, що передбачає неможливість присутності у кімнаті будь-кого крім суддів, які слухали справу; по-друге, підтримує юридичний та моральний авторитет судового рішення;

б) проголошення судового рішення (ст.ст. 167-170 КАС). Завданням цієї стадії є вирішення справи по суті, що має форму судового рішення, та проголошення його. Судові рішення в адміністративних справах є 2 видів:

1. Судове рішення, яким суд вирішує спір по суті, виноситься у формі постанови.

2. Судове рішення, яким суд зупиняє чи закриває провадження у справі, залишає позовну заяву без розгляду або приймає рішення щодо інших процесуальних дій, клопотань, постановляється у формі ухвали.

До судового рішення висуваються вимоги щодо його: законності, обґрунтованості, повноти, точності, ясності.

Суд виносить постанову іменем України негайно після закінчення судового розгляду. Постанова виноситься, складається та підписується в нарадчій кімнаті складом суду, який розглядав справу. Постанова складається з вступної, описової, мотивувальної та резолютивної частин.

Ухвала, що постановляється у вигляді окремого процесуального документа, складається із вступної частини (дата, час і місце її постановлення; найменування адміністративного суду, прізвища та ініціали судді (суддів), імена (найменування) сторін та інших осіб, які беруть участь у справі); описової (із зазначенням суті клопотання та ім'ям (найменуванням) особи, яка його заявила, чи іншого питання, що розв'язується ухвалою); мотивувальної (із зазначенням мотивів, з яких суд дійшов висновків, і закону, яким керувався суд, постановляючи ухвалу); резолютивної (із зазначенням висновків суду; строку і порядку набрання ухвалою законної сили та її оскарження) частин.

Суддя, який не згоден із судовим рішенням, може письмово викласти свою окрему думку. Окрема думка судді не оголошується в судовому засіданні, приєднується до справи і є відкритою для ознайомлення.

Судове рішення проголошується прилюдно негайно після виходу суду з нарадчої кімнати. Головуючий у судовому засіданні роз'яснює зміст рішення, порядок і строк його оскарження. На вимогу особи, яка бере участь у справі, а так само особи, яка не брала участі у справі, але щодо якої суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси чи обов'язки, суд у цей самий день видає копію постанови (або її вступної та резолютивної частин) чи ухвали суду. У разі проголошення в судовому засіданні лише вступної та резолютивної частин постанови суд повідомляє час, коли особи, які беруть участь у справі, можуть одержати копію постанови в повному обсязі. Суд складає повний текст постанови у строк, передбачений ч. 3 ст. 160 КАС. Особам, які брали участь у справі, але не були присутні у судовому засіданні, копія судового рішення надсилається рекомендованим листом з повідомленням про вручення протягом 3 днів з дня його ухвалення чи складення у повному обсязі або у разі їх звернення вручаються під розписку безпосередньо в суді. Якщо копія рішення надіслана представникові, то вважається, що вона надіслана й особі, яку він представляє. Судове рішення вважається врученим, зокрема, у разі повернення поштового відправлення, яке не вручено адресату з незалежних від суду причин, та у разі відсутності осіб, які беруть участь у справі, за адресою, повідомленою цими особами суду, або за адресою місцезнаходження (місця проживання), що зазначена в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, чи для фізичних осіб, які не мають статусу підприємців, за адресою їх місця

проживання чи місця перебування, яка зареєстрована у встановленому законом порядку. Якщо справа розглядається судом за місцезнаходженням суб'єкта владних повноважень і він не був присутній у судовому засіданні під час проголошення судового рішення, суд не надсилає копії такого рішення, а лише повідомляє суб'єкту владних повноважень про можливість отримання копії судового рішення безпосередньо в суді.

Перегляд судового рішення (апеляційний порядок; касаційний порядок; перегляд рішення Верховним Судом України; за нововиявленими обставинами) хоча і є факультативною, однак є дуже важливою стадією процесу, з точки зору дотримання засад законності під час розгляду адміністративних справ, оскільки однією із конституційних засад судочинства та принципом адміністративного судочинства є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень суду. Реалізація цих принципів знаходить своє втілення у розділі IV "Перегляд судових рішень" КАС.

Завдяки перегляду судових рішень забезпечується реалізація права на захист. Перегляд судових рішень вищестоящим судом має на меті забезпечення ухвалення судами законних та обґрунтованих рішень, недопущення будь-якого порушення законодавства, прав, свобод та законних інтересів учасників процесу. Крім того, завдяки перегляду рішень вищестоящі суди мають виявляти слабкі сторони діяльності інших судів, робити узагальнення та надавати відповідні роз'яснення з метою забезпечення однакового застосування законодавства судами всіх рівнів, формування судової практики.

Перегляд судових рішень в адміністративному судочинстві реалізується в 4 формах: апеляційне провадження; касаційне провадження; перегляд Верховним Судом України рішень після їх касаційного розгляду та провадження за нововиявленими обставинами.

Першим видом провадження цього виду є апеляційне провадження в адміністративному судочинстві. Право на апеляційне оскарження мають: сторони, інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, крім випадків, встановлених КАС.

В апеляційному порядку оскаржуються постанови суду першої інстанції повністю або частково та ухвали суду першої інстанції (у випадках, передбачених КАС, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від постанови суду повністю або частково. Заперечення на інші ухвали можуть бути викладені в апеляційній скарзі на постанову суду першої інстанції).

Апеляційна скарга на постанову суду першої інстанції подається протягом 10 днів з дня її проголошення, а у разі застосування судом положень ч. 3 ст. 160 КАС, а також у разі винесення постанови у

письмовому провадженні, апеляційна скарга подається протягом 10 днів з дня отримання копії постанови.

Якщо суб'єкта владних повноважень у випадках та порядку, передбачених ч. 4 ст. 167 КАС, було повідомлено про можливість отримання копії постанови суду безпосередньо в суді, то 10-денний строк на апеляційне оскарження постанови суду обчислюється з наступного дня після закінчення 5-денного строку з моменту отримання суб'єктом владних повноважень повідомлення про можливість отримання копії постанови суду.

Апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції подається протягом 5 днів з дня проголошення ухвали. Якщо ухвалу було постановлено у письмовому провадженні або без виклику особи, яка її оскаржує, апеляційна скарга подається протягом 5 днів з дня отримання копії ухвали.

Якщо суб'єкта владних повноважень у випадках та порядку, передбачених ч. 4 ст. 167 КАС, було повідомлено про можливість отримання копії ухвали суду безпосередньо в суді, то 5-денний строк на апеляційне оскарження ухвали суду обчислюється з наступного дня після закінчення 5-денного строку з моменту отримання суб'єктом владних повноважень повідомлення про можливість отримання копії ухвали суду.

Апеляційна скарга, подана після закінчення строків, встановлених КАС для апеляційного оскарження, залишається без розгляду, якщо суд апеляційної інстанції за заявою особи, яка її подала, не знайде підстав для поновлення строку, про що постановляється ухвала.

Від апеляційного провадження касаційне відрізняється межами перегляду судового рішення. Так, суд касаційної інстанції перевіряє правильність застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права, правової оцінки обставин у справі і не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу.

*Право на* касаційне оскарження мають: сторони, інші особи, які беруть участь у справі, особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки. В касаційному порядку оскаржуються: судові рішення суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, судові рішення суду апеляційної інстанції повністю або частково, крім випадків, передбачених КАС, ухвали суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також ухвали суду апеляційної інстанції, якщо вони перешкоджають подальшому провадженню у справі. Заперечення проти інших ухвал можуть бути включені до касаційної скарги на судові рішення, ухвалені за наслідками апеляційного провадження.

Касаційна скарга на судові рішення подається протягом 20 днів після набрання законної сили судовим рішенням суду апеляційної інстанції, крім випадків, передбачених КАС, а в разі складення постанови в повному обсязі відповідно до ст. 160 КАС - з дня складення постанови в повному обсязі.

Перегляд судових рішень Верховним Судом України в адміністративному судочинстві є різновидом касаційного оскарження. Поява цього інституту пов'язана із закріпленою в Україні чотирирівневою (інстанційною) судовою системою. Найвищим рівнем (інстанцією) є Верховний Суд України, який шляхом перегляду судових рішень судів загальної юрисдикції спрямовує в єдиному руслі судову практику.

Підставами для провадження за винятковими обставинами відповідно до ст. 237 КАС можуть бути:

1) неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах. Ще в 2000 р. Конституційний Суд України висловив правову позицію про те, що однаковість практики застосування законодавства і усунення неоднозначності застосування законодавства судами в їх рішеннях забезпечується шляхом перевірки судових справ у касаційному порядку чи в порядку нагляду, узагальнення практики Верховним Судом України і Вищим господарським судом України. Тим самим Конституційний Суд України визначив, що питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції, підлягають самостійному вирішенню ними й не належать до компетенції Конституційного Суду України;

2) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом. Наявність останньої підстави пов'язана з розширеним застосуванням міжнародних правил (договорів) у судовій практиці, особливо тих, які встановлюють міжнародні стандарти в галузі прав людини.

Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, мають право подати заяву про перегляд судових рішень в адміністративних справах після їх перегляду в касаційному порядку. Заява про перегляд судових рішень з підстав, передбачених п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС, може бути подана особою, на користь якої постановлено рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною. Не може бути подана заява про перегляд ухвал суду касаційної інстанції, які не перешкоджають провадженню у справі. Заперечення проти таких ухвал можуть бути включені до заяви про перегляд судового рішення, ухваленого за наслідками касаційного провадження.

Заява про перегляд судових рішень, вимоги до якої встановлені у ст. 239 КАС, подається протягом одного місяця з дня ухвалення судового рішення, щодо якого заявлено клопотання про перегляд, або з дня ухвалення судового рішення, на яке здійснюється посилення на підтвердження підстав, установлених п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС, якщо воно ухвалено пізніше, але не пізніше одного року з дня ухвалення судового рішення, про перегляд якого подається заява. Заява про перегляд судових рішень з підстав, передбачених п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС, може бути подана не пізніше одного місяця з дня, коли особі, на користь якої постановлено рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, стало відомо про набуття цим рішенням статусу остаточного.

### ***Питання для самостійного опрацювання***

1. Необхідність, сутність та форми конституційного контролю. Суб'єкти конституційного контролю. Вирішення спорів про конституційність Конституційним Судом України: суб'єкти звернення, об'єкт і предмет контролю, процедура розгляду, акти.

2. Адміністративна юстиція в Україні. Предметна і територіальна підвідомчість адміністративних судів. Повноваження адміністративних судів. Сутність принципів адміністративного процесу в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Борисевич С.О. Критерії розмежування публічного і приватного права  
[http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/Nrzd/2016\\_2/1.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Nrzd/2016_2/1.pdf)
2. Борисевич С.О. Критерії розмежування публічного і приватного права Електронний ресурс: Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/Nrzd/2016\\_2/1.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Nrzd/2016_2/1.pdf)
3. Бринцева Л. В. Деякі питання реформування підрозділів адміністративної «квазіюстиції» в органах податкової служби / Л. В. Бринцева // Проблеми законності: республ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. - Х.: Нац. юрид. акад. України, 2016. - Вип. 84. - С. 144-148.
4. Державне управління : Словник-довідник / Уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; За заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України ; Ін-т пробл. держ. упр. та місцевого самоврядування. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / Центр політико-прав. реформ; за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – К.: Юстініан, 2009. – 976 с, с. 60–61
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
8. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник для вузів. —К.: Юрінком Інтер, 2014. — 544 с.
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141
10. Кохан А. І. Державна комунікативна політика –механізм ефективної діяльності інституту публічної влади в Україні / А. І. Кохан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/zmist.htm>.
11. Майданик Р. Юридичні особи публічного права в країнах континентального права [Електронний ресурс] / Р. Майданик // Юрид. Україна. – 2016. – № 2. – С. 56–62. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr\\_2010\\_2\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2010_2_12).
12. Майданик, Р. Юридичні особи публічного права в країнах континентального права [Електронний ресурс] / Р. Майданик // Юрид.

Україна. – 2015. – № 2. – С. 56–62. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr\\_2010\\_2\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2010_2_12).

13. Мельниченко В. Адміністративна квазіюстиція як необхідна складова демократичного урядування // Вісник НАДУ – 2016 – С.176-184

14. Мельниченко В. І. Інституційний розвиток держави : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни / В. І. Мельниченко. - К. : НАДУ, 2014. - 200 с.

15. Печений О.П. До питання про місце юридичних осіб публічного права в системі юридичних осіб / О. Печений // Державне будівництво та місцеве самоврядування – 2015 – Випуск 30 – С. 62-69

16. Писаренко Н. Б. Судовий та позасудовий порядок вирішення публічно-правових спорів, їх співвідношення і стан правового регулювання в Україні / Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна // Адміністративне право України: стан та перспективи розвитку : зб. наук. пр. VI Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 23-24 верес. 2011 р.). - К. : ІДП ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. - С. 378-385

17. Правотворчість в державному управлінні: навчальний посібник / О.А. Ганич, О.Л. Леонов. - Донецьк: ТОВ «ВРА «Епіцентр», 2013. – 326 с.

18. Про державну службу: Закон України від 10.12 2015 р. // <http://zakon.rada.gov.ua>

19. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI / Режим доступу : [//zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)

20. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року // [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

21. Про інформацію: Закон України від 02 жовтня 1992 р. Режим доступу : [// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

22. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII Режим доступу : [// http://zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)

23. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. Режим доступу : [// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

24. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. Режим доступу : [// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

25. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 року // [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

26. Пустова Ю. М. Юридичні особи публічного права [Електронний ресурс] / Ю. М. Пустова // Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 1. – С. 249–256. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs\\_2010\\_1\\_36](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2010_1_36)

27. Пустова, Ю. М. Юридичні особи публічного права [Електронний ресурс] / Ю. М. Пустова // Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 1. – С. 249-256. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs\\_2010\\_1\\_36](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2010_1_36).



28. Решота В. Проблеми формування комісій із вирішення управлінських спорів в Україні / В. Решота // Ефективність державного управління :зб. наук. пр. - 2010. - Вип. 22. - С. 89-95

29. Трофіменко І. В. Адміністративний договір, проблеми реалізації в Україні: законодавство, теорія, практика / І. В. Трофіменко // Журнал східноєвропейського права. – 2014. – № 4. – С. 119

30. Хавронюк М.І. Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2015. – 240 с.

31. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV: Електронний ресурс / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

**НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ**

**Кульчій Інна Олексіївна**

---

**ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

Комп'ютерна верстка – І. О. Кульчій

Редактор Н.В. Жигілій  
Коректор І.Л. Петренко

Друк RISO.  
Обл.-вид. арк. – 4,8.

---

Поліграфцентр  
Полтавського національного технічного університету  
імені Юрія Кондратюка  
36011, м. Полтава, Першотравневий проект, 24  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції  
Серія ДК, № 3130 від 06.03.2008 р.

---

Віддруковано з оригінал-макета поліграфцентру ПолтНТУ